

El Estado y la Administración Pública en México

**Una Investigación sobre la Actividad del
Estado Mexicano en Retrospección y
Prospectiva**

Omar Guerrero

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.

ISBN-968-6403-02-7

EDICION

Coordinación de Publicaciones v Difusión

Primera edición, 1989

© Instituto Nacional de Administración Pública. A

Km. 14.5 Carretera México-Toluca

Colonia Palo Alto, C.P. 05110

Cuajimalpa, México, D.F.

Impreso y hecho en México/Printed and made in Mexico

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

CONSEJO DIRECTIVO

Raúl Salinas Lozano
Presidente

Xavier Ponce de León
Víctor E. Bravo Ahuja Ruiz
Vicepresidentes

José Castelazo de los Angeles
Gabino Fraga Mouret
Arturo Nuñez Jiménez
Raúl Olmedo Carranza
María del Carmen Pardo
Carlos Sierra Olivares
Fernando Solana Morales
Jorge Tamayo López Portillo
Ma. Elena Vázquez Nava
Consejeros

Antonio Sánchez Gochicoa
Tesorero

Ma. Emilia Janetti Díaz.
Secretaria Ejecutiva

COORDINADORES DE PROGRAMA

Coordinación de Docencia
Alvaro Rodríguez Garza

Centro de Estudios de Administración
Estatatal y Municipal
Gustavo Martínez Cabañas

Centro de Investigaciones
María del Carmen Pardo

Coordinación de Publicaciones y Difusión
Rolando Rodríguez y Galván

Coordinación de Relaciones Internacionales
José Rodolfo Raigosa Sotelo

Centro de Documentación y Biblioteca
Miguel Ángel Chávez Alvarado

Coordinación de Administración y Finanzas
Enrique Martínez Gómez

MIEMBROS FUNDADORES:

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

CONSEJO DE HONOR

Gabino Fraga Magaña t, Gustavo Martínez Cabañas, Andrés Caso Lombardo, Luis García Cárdenas e Ignacio Pichardo Pagaza. -

*A mi madre, señora Lilia Orozco
Vda. de Guerrero*

*A mi abuela, señora Amalia Ochoa
de Orozco †*

Un amplio reconocimiento al
Licenciado Raúl Salinas Lozano,
Presidente del Instituto Nacional
de Administración Pública, A.C.

Con gratitud a Ignacio Pichardo
Pagaza, miembro del Consejo de
Honor de INAP

índice

Reconocimientos	
Presentación	13
Introducción	17
La Administración Pública como el Estado en actividad	39
La era de la administración pública	39
El Estado en actividad	42
La administración pública: construcción y reconstrucción	47
La administración interna	53
De las prácticas de la policía a las prácticas del fomento	54
La gobernación y las instituciones de fomento en España	59
Materias de la administración interior	61
Formación del espacio público	67
Del origen a la primera reforma	67
Administración de la vida económica	
Administración de la vida social	
Administración de la vida personal	
De la Primera Reforma a 1846	109
Administración de la vida económica	
Administración de la vida social	
Administración de la vida personal	
De 1846 a la formación de la Secretaría de Fomento	121
Administración de la vida económica	
Administración de la vida social	
Administración de la vida personal	
La Secretaría de Fomento	139

Las revoluciones y la administración pública147
Los procesos secularizantes: la ampliación del espacio público148
Abolición de la vieja sociedad	
Reivindicación del monopolio de la fuerza física	
Reivindicación de la administración hacendaria	
Reivindicación de la administración de la justicia	
Efectos en la administración interior	159
Incidencia en la vida personal	
Incidencia en la vida social	
Incidencia en la vida económica	
Razón de Estado y administración pública	185
Teoría de la razón de Estado	
La secularización del Estado mexicano	
Reforma y Revolución200
La administración interna durante el porfirismo205
Revolución y Constitución212
La Revolución de 1910 y la ampliación del espacio público221
La administración pública en abril de 1917	
La administración pública en diciembre de 1917	
Estatalidad: las instituciones administrativas descentralizadas239
Ser y no ser de las instituciones descentralizadas239
La doctrina de las instituciones descentralizadas en el Siglo XIX242
Debate entre los profesores españoles	
Los doctrinarios mexicanos	
Un directorio de entidades descentralizadas mexicanas de 1846	
Origen de las instituciones administrativas descentralizadas258
Las instituciones descentralizadas hacendarías260
El Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre	.271
Dirección General de Correos272
Las instituciones descentralizadas en las obras públicas	.275
Instituciones descentralizadas de educación y cultura	.284
Instituciones descentralizadas de salud y asistencia289

Las instituciones descentralizadas: una herencia histórica	294
Academia Nacional de San Carlos	
Instituto de Geografía y Estadística	
Lotería Nacional para la Asistencia Pública	
Monte de Piedad	
La Dirección de Colonización e Industria	323
Origen y objeto de la institución	
La Dirección de Colonización e Industria en 1848	
La Dirección de Colonización e Industria en 1849	
La Dirección de Colonización e Industria en 1850-1851	
Una crítica a la Dirección de Colonización e Industria	
Las instituciones descentralizadas del segundo imperio	339
Instituciones asistenciales	
Instituciones de educación y cultura	
Instituciones de fomento	
Instituciones de servicio público	
Economía de Estado	.349
El concepto de economía de Estado350
Rectoría económica y economía de Estado357
Rectoría económica del Estado	
Los artículos 27 y 28 en la Constitución de 1857: nacionalización de la propiedad y monopolios de Estado	
El artículo 27 en 1917: propiedad originaria de la nación	
El artículo 28: áreas exclusivas de la intervención del Estado	
El artículo 25: rectoría estatal del desarrollo económico	
Monopolios económicos del Estado mexicano372
El estanco del tabaco: relaciones entre el Estado y el capital entre 1821 y 1856	.382
Origen histórico: el período virreinal	
Establecimiento de la Dirección General de la Renta del Tabaco	
La época independiente	

Organización de la renta en 1841: Dirección General de la Renta del Tabaco	
Las reformas del estanco en 1846	
Reversión de la renta a una empresa privada: 1848-1851	
Reasunción estatal del estanco en 1853 y supresión de la renta en 1856	
Fomento de la industrialización	435
Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional: la administración pública y el origen de la empresa privada industrial	439
Origen del Banco de Avío	
El Banco de Avío bajo la conducción de Alamán	
El Banco de Avío bajo la conducción de otros titulares de relaciones interiores y exteriores	
Supresión del Banco de Avío y juicios sobre su actividad	
La Dirección General de la Industria Nacional: reorganización de las relaciones entre el Estado y el capital	462
Origen de la Institución	
Organización de la Dirección General	
La Dirección General en la época de Alamán	
Polémica sobre la Dirección General de la Industria Nacional	
La industrialización bajo la Dirección de Colonización e Industria	
Desaparición de la Dirección de Colonización e Industria	
Juntas de industria locales	
Agencias generales de industria y agricultura	
La Dirección General de la Industria Nacional a la luz de nuestro tiempo	
El Estado y la revolución de 1910: la edad de la centralización	.507
La Administración Pública en los regímenes de la revolución: expansión de la actividad estatal507

La herencia administrativa porfiriana	
Caracterizando al Estado mexicano	
La administración pública durante los gobiernos de la Revolución	.516
La administración pública con Cárdenas: apogeo de la actividad del Estado en la sociedad	" .532
La administración interna y la expansión de la actividad del Estado revolucionario	539
La Revolución y la administración de la vida personal	
La Revolución y la administración de la vida social	
La Revolución y la administración de la vida económica	
El Estado posrevolucionario: la edad de la supercentralización -	547
La administración pública en los regímenes posrevolucionarios.	548
La administración pública entre Avila Camacho y López Mateos	
La administración pública entre Díaz Ordaz y Miguel de la Madrid	
La administración interna y la consolidación de la actividad del Estado posrevolucionario	569
Administración de la vida personal	
Administración de la vida social	
Administración de la vida económica	
El Estado empresario: la vía de la expropiación - - - - -	575
Fondo Piadoso de Californias	577
Expropiación de los bienes de la Compañía de Jesús	
Dirección General de Temporalidades	
Origen del Fondo Piadoso de Californias	
Méjico independiente	
La administración pública del Fondo Piadoso	
Junta de Fomento de Californias	.619
Origen de la Junta	
Organización de las Misiones de Californias	
Implantación del gobierno político	

Proposiciones finales de la Junta	
Significado del Fondo Piadoso de California para el México moderno	
Los procesos expropiatorios y la administración pública contemporánea	639
Concepto de nacionalización	
Nacionalizaciones en el México revolucionario y posrevolucionario	
Causas de la expropiación	
Las grandes empresas estatales nacidas por expropiación	
Consecuencias de la expropiación en la administración pública	679
El Estado mexicano contemporáneo y la ampliación de la economía de Estado	687
Intervención económica del Estado	.688
Intervención por medio de empresas estatales	
Concepción patrimonial de la empresa de Estado	
¿Por qué interviene el Estado?	716
Concepto de empresa pública	
Origen histórico de la empresa pública	
Las empresas de Estado	723
Intervención en la banca y las finanzas	
Bancos para la construcción y la industria	
Nacional Financiera	
Banca de promoción y control del comercio	
Energéticos	
Transporte y comunicaciones	
Comercio e industria	
Fomento regional integrado	
La importancia económica y social de la empresa pública	.751
Saber político y empresa de Estado	.757
Las empresas públicas creadas por la Revolución de 1910	.759
Génesis del sector industrial estatal	.764

Prospección: la reforma del Estado mexicano771
Límites de la prospección771
Tendencias históricas de la administración pública mexicana	.773
Primera tendencia	
Segunda tendencia	
Tercera tendencia	
Cuarta tendencia	
Quinta tendencia	
Sexta tendencia	
Séptima tendencia	
Octava tendencia	
Continuidad y cambio	780
Límites de la actividad del Estado	
Limitación a un espacio público comprensivo y en expansión	
Perpetuación de la actividad del Estado por medio de empresas	
públicas	
Incorporación y desincorporación	
Futuro de la economía de Estado	
Revolución y expropiación	
El Estado y el capital	
Freno a la centralización	
Lecciones del pasado para el futuro	811

Reconocimientos.

Hoy día es cada vez más difícil el desenvolvimiento de la investigación individual por la complejidad de los problemas a tratar, toda vez que el progreso de las tecnologías en la academia es patente y se hacen indispensables en los procesos investigativos. El trabajo interinstitucional se está haciendo regla y cada vez más los hombres de academia se reunen para colaborar. Esta investigación es producto de una colaboración que se está haciendo añeja entre el Instituto Nacional de Administración Pública y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Ultimamente, por medio de un convenio de colaboración científica, académica y cultural, ambas instituciones formalizaron los fuertes lazos que las han mantenido unidas de antiguo. Consecuencia de este convenio fue la comisión parcial del autor de este trabajo al INAP por parte de la Facultad de Ciencias Políticas, para llevar al cabo tareas de investigación que el Instituto está empeñándose en consolidar. Entre otras actividades, me fue conferida deferentemente la realización de una investigación que tuviera como propósito dar luz sobre la administración pública mexicana y que sentara bases para la prospección de su desarrollo en la próxima centuria.

La idea nació de la inquieta y talentosa mente del Licenciado Ignacio Pi-chardo Pagaza, entonces Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública. El proyecto se comenzó a ejecutar en el mes de septiembre de 1985 y

se concluyó en junio de 1988. En este tiempo, el apoyo irrestricto y las muestras de estímulo que generosamente me brindó el Licenciado Pichardo Pagaza fueron decisivas para terminar este libro que me provocó jornadas agotadoras de trabajo. Un especial y sentido agradecimiento a Nacho Pichardo, como afectuosamente le llamamos quienes tenemos el honor de contar con su amistad, por su confianza y firme apoyo.

La edición de este libro se realizó en la gestión del Licenciado Raúl Salinas Lozano como Presidente del INAP, a quien manifiesto mi mayor agradecimiento por su generosidad. Hago extensivo mi reconocimiento a la Doctora María Emilia Janetti, Secretaria Ejecutiva de nuestro Instituto

El Doctor Carlos Sirvent, amigo de años, siempre me mostró su apoyo y consideración cuando fungió como director de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Durante su fértil gestión concluí dos libros, además del presente, toda vez que con su generosa ayuda se consumó el convenio de colaboración UNAMINAP que facilitó la realización de ésta investigación. Rindo tributo a su apoyo y le ratifico mi reconocimiento.

El Doctor Viétor E. Bravo Ahuja fue siempre un compañero comprensivo que estuvo dispuesto a ayudar y atender las innumerables ocasiones en que solicité su colaboración. Nuevamente la Licenciada Anita Mora y García contribuyó generosamente con el rico caudal bibliográfico de la biblioteca del INAP, que con tanto esfuerzo ha sabido preservar. El titular del Centro de Documentación, el Maestro Miguel Angel Chávez, no escatimó esfuerzo para suministrar los materiales que se le requirieron. Gracias a ambos. Revisar los hechos presentes resulta frecuentemente difícil, pero cuando se cuenta con la desinteresada cooperación de los amigos la tarea se aligera. Tal fue el caso del Licenciado Martín González cuyas gestiones propiciaron el acceso de materiales de actualidad y por lo cual extendemos a él nuestro agradecimiento.

Un equipo de trabajo fue formado en el INAP para fortalecer sus tareas de investigación. A él se sumó el Maestro Francisco José Díaz Casillas, joven in-

vestigador de la administración pública mexicana que se ha convertido, al mismo tiempo, en un experto del uso del computador para las tareas investigativas. Gracias a su paciente entrenamiento me habilitó en el difícil uso de la microcomputadora, toda vez que su colaboración fue inestimable para preparar la presentación definitiva de este trabajo. El Maestro Roberto Moreno Espinosa me brindó su importante colaboración para la revisión y corrección del manuscrito.y las planas finas, delicada tarea que suprimió errores y omisiones que el autor no pudo evitar. Para él mi gratitud. El Licenciado Carlos Fontes también se incorporó al mencionado equipo y tuvo a cargo el peso de duras faenas que me permitieron acceder a múltiples fuentes documentales y bibliográficas, al tiempo que su escrupuloso trabajo de revisión evitó la proliferación de errores en el texto. La señorita Guadalupe Lozano Reyes fue también una pieza importante en los trabajos de preparación de la obra. Rindo a mis cuatro colaboradores mi mayor agradecimiento.

El Sistema Nacional de Investigadores, institución formada para el fomento de las tareas investigativas del país, ha sido un poderoso estímulo para mi persona en los periodos en que he sido honrado para formar parte del mismo. Esta obra es también un producto del aliento académico que ha procedido del Sistema Nacional de Investigadores, institución pública que está mostrando su enorme utilidad para el fomento de la investigación en México.

Estas líneas deben también servir de sentido reconocimiento para dos estimados y ejemplares catedráticos universitarios y conspicuos investigadores de las realidades administrativas mexicanas. Me refiero a Don Ernesto de la Torre Villar, modelo de alta academia y símbolo de excelencia y seriedad en la investigación científica en ciencias sociales. Reciente y legítimamente fue galardonado con el Premio UNAM de Investigación en Ciencias Sociales y con el Premio Nacional de Investigación en Ciencias Sociales, lo que prueba que el ejercicio investigativo es trascendente y motivo de las más elevadas condecoraciones a quienes se hacen merecedoras de ellas, como su distinguida persona. También invoco a la persona del Doctor José Chanes Nieto, uno de los académicos que más y mejor conoce a la administración pública mexicana de ayer y hoy,

y que siempre es fuente de noticias y novedades que inspiran nuestros trabajos de investigación.

Una muestra de amoroso agradecimiento a mi esposa Rita García de Guerrero, siempre comprensiva compañera de una persona que con frecuencia tiene que tomar tiempo de la familia y cederlo a la investigación. Un mensaje de amor a mi hijo, Ornar Augusto, de quien espero con ansia que esté en edad de leer estas letras. El libro lo he dedicado a mi madre, Lilia Orozco de Guerrero, así como a mi abuela doña Amalia Ochoa de Orozco, desafortunadamente ya finada, quien fue para mi una segunda madre.

Presentación

|

Dentro de sus programas de trabajo, el Instituto Nacional de Administración Pública, AC. se ha abocado a la tarea de colaborar en la investigación de los procesos de cambio que se han ido evidenciando en la administración gubernamental en México. Uno de los problemas que se ha manifestado con más fuerza, es el relativo a sus "dimensiones" y, por tanto, a su destino en el futuro. Ambas cuestiones han reclamado un intenso debate en los diversos medios de opinión pública en México, donde el punto central ha sido la polémica del "tamaño" de la administración pública. Por consiguiente, un problema más ha sido el de la intensidad de su actividad, que, unido al planteamiento de magnitud de su organismo, mantienen como incógnita fundamental su papel en la sociedad civil dentro de un tiempo de cambios muy rápidos que presagian una actitud activa y de gran participación de sus miembros.

Ante la evidencia de una más amplia y decidida participación de la sociedad civil en los destinos de la nación, la función del Estado parece necesariamente replanteable a la luz de una nueva visión de su destino, su carácter y sus deberes públicos. Tales son las cuestiones centrales a las que esta investigación, *El Estado y la Administración Pública en México*: una investigación sobre la actividad del Estado mexicano en retrospección y prospectiva, intenta dar respuesta, contribuyendo al estudio de los problemas de la administración gubernamental en nuestro país. Su autor es Ornar Guerrero, miembro del Instituto Nacional de Administración Pública desde hace una década.

Este libro ha sido el producto de la fructífera colaboración suscitada entre el INAP y la Universidad Nacional Autónoma de México, haciendo una realidad el Convenio de Colaboración Científica, Académica y Cultural signado por ambas instituciones. La labor de Ornar Guerrero se ofreció dentro de esta atmósfera de cooperación, cuando su autor disfrutó de sendas comisiones

académicas y un año sabático como miembro activo del INAP, realizando las tareas investigativas que derivaron en la mencionada obra.

Ornar Guerrero es Miembro Regular del Instituto Nacional de Administración Pública desde 1979 Yha colaborado permanentemente en sus tareas desde esta fecha, como profesor de la maestría en Administración Pública -de la que fue catedrático fundador-, como director de la Revista de Administración Pública (1981-1982) -de cuya labor se produjeron los números 40-54- y director del Centro de Investigaciones (1986-1988). El INAP publicó su obra *El Proceso Histórico de la Acción Gubernamental* en 1982. Actualmente es Profesor Titular C de Tiempo Completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, donde ha desarrollado sus actividades durante casi cuatro lustros y también diversas tareas investigativas. Es Investigador Nacional y miembro de la Academia de la Investigación Científica.

El objeto de investigación que dio origen a este libro, ha sido la actividad del Estado, o más bien, la intensidad de la actividad del Estado que su autor juzga ha sido la causa primordial de la magnitud del organismo del Estado. Esta actividad, profusamente estudiada a lo largo de sus páginas, muestra el grado de energía política con que ha obrado el Estado mexicano a lo largo de su historia y consecuencia por la que su magnitud organizativa ha obtenido su dimensión actual. Fuera de las convencionales interpretaciones del "tamaño" del Estado al través de la medición de la estatura de su administración, Ornar Guerrero se propone estudiar la consecuencia a partir de su causa, investigando el proceso por el cual el conjunto organizativo de la administración pública pudo reunir el cúmulo de instituciones administrativas que son, hoy por hoy, signo de sus dimensiones de conformidad con aquellas interpretaciones.

Evitando la confusión Estado-administración pública, que en forma tan equívoca ha dado pauta a la satanización del primero, define a la administración pública como el Estado en actividad, en actividad en la sociedad civil a la cual

modela y hace funcionar, pero que recibe de ella la impronta que configura a su propia organización e inspira su actividad. La tradición académica de la ciencia de la administración es la base de esta concepción, cuyo despertar vital ha sido la explicación epistemológica de la actividad del Estado construyendo a la sociedad civil. La intensidad de esta actividad refleja la fuerza con que se manifiesta un Estado, de modo que si el grado de energía del obrar de un Estado es amplio, magno será el conjunto de sus instituciones, pero la magnitud de su organismo y la intensidad de su actividad están directa e íntimamente condicionadas por la obra a realizar en la sociedad civil. Esta intensidad está determinada por condiciones históricas singulares que, al mismo tiempo, tienen un grado diverso de impacto y provocan consecuencias distintas. El punto de arranque histórico original de la intensificación de la actividad del Estado fue el siglo XVIII, cuando éste tendió a desarrollar las bases del moderno capitalismo.

III

Junto con las grandes revoluciones en México, o como su consecuencia, han ocurrido trascendentales procesos expropiatorios que han sido la semilla de las más grandes empresas de Estado, como Petróleos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales de México, asumidos por el Estado en la época del ex-presidente Lázaro Cárdenas. La Comisión Federal de Electricidad, puesta a funcionar durante su periodo de gobierno, propició y sustentó la posterior nacionalización de la industria eléctrica en la época del ex-presidente Adolfo López Mateos. El último gran hecho expropiatorio fue obra del también ex-presidente José López Portillo y que entregó en beneficio de la nación, el servicio de la banca.

La investigación puso al descubierto que la intensidad de la actividad del Estado se había manifestado, en la actualidad, por medio de instituciones descentralizadas y empresas públicas, pero que este hecho había derivado de una sólida tradición que se remonta al siglo pasado y aun al XVIII. En ella se analiza el proceso general dentro del cual se mueven aquellas instituciones y se examinan en especial algunas, cuya tipicidad de intervención encama en la empresa

pública del tabaco y de fomento en el Banco de Avío. Su autor devela la existencia de otras, muy trascendentales, desconocidas para el gran público: El Fondo Piadoso de Californias, a cargo del cual nuestro país colonizó y mantuvo a la Alta California, hoy perdida; la Dirección General de la Industria Nacional, ingenio institucional de Lucas Alamán, nacida para estimular la asunción de la conciencia de clase de la burguesía; y otras más que bien vale la pena que las conozcamos.

En suma, la investigación tuvo como propósito explicar la naturaleza singular de la administración pública mexicana, como Estado en actividad, y destacar las tendencias históricas trascendentales hacia el presente. El INAP se congratula de poner en manos del gran público esta obra, que juzga será de beneficio general para todos aquellos interesados en nuestro país, en su historia y en su futuro.

Instituto Nacional de Administración Pública, AC.

Introducción.

1

El célebre sabio de la política y la administración pública, Alejandro de Tocqueville, viajó por los Estados Unidos durante la década de los treinta de la centuria pasada. Cuenta en su libro *La democracia en América*, que en este país halló sorpresas extraordinarias, entre ellas que aquí no existía lo que conocía como *administracion pública*. Encontró también a una sociedad civil vigorosa y en movimiento, capaz de autogobernarse por medio de su régimen communal, y a un Estado federal reducido a su mínima expresión ejerciendo sólo aquellas funciones que no desempeñaba por sí misma la sociedad civil.

Estaba fascinado por el carácter extraordinariamente descentralizado de la administración pública, a la que observaba casi actuando furtivamente, operando de incógnito, pero haciéndolo con eficacia y oportunidad. Decía que el poder administrativo no era central ni jerárquico, por lo cual no se advertía su presencia, pero existía aunque no se podía encontrar a su representante. En los Estados Unidos la *centralizacián gubernamental* y la *centralizacián administrativa* convivían, pero separadamente, puesto que la primera representa a los intereses de todo el país y la segunda los de cada una de sus partes federadas. Así, Tocqueville sugiere que en los Estados Unidos no se busque la uniformidad y la permanencia de planes ni el cuidado minucioso de detalles y la perfección de

los procedimientos administrativos, porque lo que se encontraba en este país era una administración "*un poco salvaje*", pero llena de fuerza.

Esta apreciación venía a corresponder plenamente con aquel apotegma ideado por el administrativista español Manuel Colmeiro, quien embriagado por el liberalismo decimonónico afirmaba unos años después del viaje de Tocqueville, que el Estado no debe hacer aquello que la sociedad sabe y hace mejor por ella misma.

Si Tocqueville hubiera viajado más al sur, en lugar de visitar la Nueva Inglaterra, y se hubiese internado en México, la imagen descrita hubiera variado sensiblemente. Aquí hubiese encontrado un cuadro bien distinto y no habría tenido sorpresa alguna, sino más bien elementos para edificar su célebre tratado *El antiguo régimen y la revolución*, que constituye el examen más preciado de la administración pública centralizada, intervencionista y jerárquica. En México sí hubiera encontrado lo que conocía como *administración pública* y en lugar de una sociedad civil se hubiese topado con una formación social estamental firmemente asida al Estado, que se le subordinaba incondicionalmente. El Estado mexicano, en contraste al vecino del norte, no era pequeño sino de dimensiones más bien mayores y estaba adentrado en las más diversas esferas de vida de aquella sociedad.

Todo esto lo pudo observar el no menos conspicuo viajero prusiano Alejandro von Humboldt, quien visitó a la Nueva España en 1803 y por un lapso de once meses. Contrastando con la euforia de Tocqueville, Humboldt se muestra objetivo y hasta ciertamente incomprendido con el México de esos días. En el más célebre de sus libros: *Ensayopolítico de la Nueva España*, encuentra que los reyes hispánicos consideraban a los dominios indianos como parte de la Corona, más que colonias en el sentido del término dado en Europa en su tiempo. Consideró que la implantación de las intendencias, con base en el modelo francés, no tomó en cuenta la magnitud del territorio novohispano ni la distribución de la población. Ello le hizo exclamar: "¡Cómo puede enterarse nadie del pormenor de la *administración* de un país cuyo mapa no está aún levanta-

do, y cerca del cual aún no se han ensayado los principios más sencillos de la aritmética política!". Añadió que las condiciones geo-demográficas de la Nueva España exigían que sus circunspecciones territoriales fueran menos extensas, por lo que "nada sobra cuando se trata de examinar este punto de la organización administrativa".

Von Humboldt no es menos severo al examinar a las finanzas novohispanas, de las que dice que "los derechos y contribuciones que se perciben se consumen en gastos de la administración interior" y aclara que no enjuiciará los "vicios de esta administración", pues son los mismos que existen en España. Tampoco soslaya volver a asombrarse que en las Indias las nieves de los Andes sean un monopolio del Estado y que tal cosa ocurra asimismo en México con los hielos del Popocatépetl y el Pico de Orizaba desde 1779, aunque esta regalía existía en Francia desde principios del siglo XVII.

La administración pública mexicana, como la de los países natales de Tocqueville y Humboldt, era centralizada y se le encontraba a cada paso encarnada en sus representantes, puesto que su centralización y jerarquía la situaban por todas partes. Tocqueville, como Humboldt, pudo haber observado todavía la convivencia separada de la *centralización gubernamental* y la *centralización administrativa*, hoy día profusamente imbricadas, y hubiera sido testigo del escrúpulo habido en los detalles, procedimientos y procesos del trabajo administrativo, frecuentemente encuadrado en programas cuidadosamente preparados.

Como en su país de origen, Humboldt se topó con los estancos de Estado, formidables instituciones de centralización administrativa, y a cada paso posiblemente visitó los estanquillos donde se vendían los puros y cigarros producidos por el monopolio del tabaco. Supo que la Lotería Nacional servía al doble propósito de proveer de recursos a la educación y la asistencia pública, que el Monte de Piedad respondía a intereses altruistas prestando ayuda a los necesitados, y que ambas instituciones no eran administradas por la sociedad, sino por el Estado. Quizá utilizó los servicios postales de la Dirección General de Co-

rreos para enviar correspondencia a Prusia y aun recibirla de ella y, siendo un hombre culto e interesado en las cosas de Estado hubiera querido asistir al acto de fundación del Instituto de Geografía y Estadística, establecido en 1833, al cual se afilió posteriormente a sabiendas que con este Instituto el Estado quería saber más y mejor cuáles y cuántas eran sus fuerzas interiores y que la institución levantaría el plano del país que el propio van Humboldt consideraba indispensable.

Parafraseando a Colmeiro, podríamos afirmar que en México cabía mejor una sentencia que rezara que la sociedad no debe hacer aquello que el Estado sabe y hace mejor por sí mismo.

Tal fue el cuadro observado por Alejandro van Humboldt antes de viajar por los Estados Unidos y entrevistarse con el Presidente Thomas Jefferson y ayudarlo a allanar las dificultades inherentes a la compra de la Luisiana. Hoy día, de ocurrir otra hipotética visita a México, volvería a encontrar una administración pública radicalmente distinta a la de los angloamericanos, pues la brecha de los tiempos nos ha separado todavía más.

Tal es la administración pública que nos hemos propuesto investigar en esta obra, dentro del marco de su realidad histórica y como inherente a un Estado nacional específico: el Estado mexicano. La administración pública mexicana contemporánea es el producto combinado de la *tradición, la acumulación y la centralización*. Dentro del marco de una historia de fuerzas en pugna, la administración pública se formó envuelta en un torbellino de potencias diversas, unas presentes en forma pacífica, otras manifiestas violentamente. Estas fuerzas formaron ciertos procesos constructivos que sirvieron de acicate y materia prima para la construcción de la administración pública mexicana, y en su devenir la fueron moldeando. Las fuerzas constructoras de la administración públ-

ca son la *agregación de instituciones, la secularización del Estado, la expropiación del patrimonio nacional y la revolución hacia el progreso.*

La tradición legó instituciones y fuerzas auministrativas cuyo origen lo encontramos en la segunda mitad del siglo XVIII. La acumulación adicionó cometido público sobre cometido público, haciendo que la administración gubernamental nunca decreciera en responsabilidades. La centralización dotó de fuerzas formidables al Estado, representadas por la posesión de recursos y bienes patrimoniales de diversa índole. Puede afirmarse que desde 1821 la administración mexicana no ha dejado de crecer, a pesar de diversas reformas tendentes a disminuir sus dimensiones. Ha sido de tal modo por el peculiar desarrollo histórico en el que se ha desenvuelto.

Las reformas borbónicas del siglo XVIII sintetizan el legado histórico hispánico. Pero, dentro del período de la Casa de Barbón, fue la etapa de Carlos III la que preparó los elementos básicos del México moderno. Lo que no sabemos con más detalle es como ocurrió el traspaso de las instituciones hispánicas al México independiente y no tenemos por propósito explorarlo aquí, sino sólo apuntar algunos caminos que nos lleven a entender básicamente este legado histórico. Para los fines de esta investigación es suficiente remontarnos al período gubernamental de Carlos III, pues en este tiempo se forma el caldo de cultivo dentro del cual se cuajaron los ingredientes fundamentales de la administración pública mexicana.

Las reformas borbónicas marcan los límites de una nueva organización del Estado y la implantación de nuevas prácticas gubernamentales que forjarán las bases del México moderno y establecerán los límites históricos de esta investigación. Nacen del mismo principio del que se originaron las reformas en Francia con Luis XVI, en Prusia con Federico II y en Austria con María Teresa. En general estas prácticas tienen su base en el regalismo, caracterizado por la formación del concepto del patrimonio estatal y supresión de los poderes intermedios. Estas prácticas se resumen en un nuevo *logos: la policía* y, en tratándose de los países alemanes, una nueva tecnología gubernamental conocida como

cameralismo. D. A Brading ha interpretado las reformas del siglo XVIII como una "modernización" y más aún como una "revolución en el gobierno" encamionada a evitar la debacle del Estado, ya se trate de Austria ya lo sea de España. La clave se hallaba en una profunda transformación de la vida económica.¹

Los orígenes próximos del Estado mexicano pueden ser localizados sin dificultad: "como siempre, la historia debe comenzar con la visita de Gálvez (1765-71)" ha dicho ciertamente Brading. De modo que, a partir de la fértil actividad de construcción institucional del visitador, pueden encontrarse las semillas de mucho de la cultura administrativa del México contemporáneo, aunque "la biblia de los reformadores" fue preparada años antes de la estancia de Gálvez en México por José del Campillo y Cosía en su *Nuevo sistema de gobierno económico para la América*. El trabajo fue preparado en 1743, sigue los trazos mercantilistas ideados por Colbert y está planteado alrededor del criterio del establecimiento de las intendencias.

Los soberanos barbones hecharon a andar los mismos argumentos de los cameralistas alemanes, alegando que el *déficit* financiero del Estado requería una reforma económica de fondo. Acto seguido desenvainaron su espada contra las corporaciones ajenas a la razón del Estado, especialmente las eclesiásticas, en que descansaba la sociedad formada por los Habsburgo. La tarea de Gálvez no fue otra que la de suprimir o mermar el viejo orden, implantando la reforma en la Nueva España. La política expropiatoria borbónica comprendió la reclusión de religiosos y tuvo su cenit con la expatriación de los jesuitas. En la vida económica la reforma giró alrededor del fortalecimiento de la minería, para la cual se formó el Tribunal del ramo, un Banco de Avío y el célebre Colegio de Minería, así como la organización de los monopolios que tanto repugnaban a van Humboldt, entre ellos el del tabaco y el correo establecidos por Gálvez. En las postrimerías del siglo XVIII la reforma era un éxito, pues la Nueva España era la mayor proveedora de ingresos a la Corona luego de España, y

1 Brading, O.A.. *Mineros y comerciantes en el México borbónico*. México, Fondo de Cultura Económica, 1975. pp. 46-51.

de sus arcas se nutrían las bases militares de Trinidad, Luisiana, las Californias y Filipinas.

Las reformas borbónicas buscaban reorganizar la vida interior en la Península y restablecer sus lazos con las Indias.² Los propósitos respondían a una nueva concepción del Estado que consideraba como principal tarea reasumir los atributos del poder que había delegado en grupos y corporaciones y asumir la dirección política, administrativa y económica del reino³, han explicado ciertamente Enrique Florescano e Isabel Gil Sánchez. Además del regalismo al que nos hemos referido, esta concepción también significaba el fomento de la agricultura, la industria y el comercio, así como el impulso de la ciencia, la cultura y la tecnología. Para alcanzar estos propósitos, en la Nueva España la visita de Gálvez se encaminó a reformar la administración virreinal, revertir las funciones públicas concedidas a las corporaciones religiosas y civiles, hacer una reforma económica e incrementar los ingresos de la Real Hacienda.⁴

Florescano y Gil sostienen que estas reformas se resumen en la palabra *sujeción*, pues la Corona deseaba afirmar los lazos de dependencia de las Indias con relación a la Península y ponerlas al cuidado de personas fieles a ella. La idea de Estado rechazaba la existencia de poderes rivales y privilegios a cuerpos o individuos de la sociedad novohispana, estableciendo en su lugar y por propio derecho los privilegios de Estado o monopolios económicos. "Muy pronto la iglesia colonial resintió el embate que antes había debilitado a sus hermanas de Francia, Portugal y España, víctimas del mismo furor regalista de los funcionarios ilustrados que alentaban la creación del Estado moderno".

Así, las mismas fuerzas y los mismos principios que alentaron el nacimiento del Estado moderno universalmente considerado, dieron forma a los cimientos del que sería el Estado mexicano más de medio siglo antes de que surgiera como entidad independiente y soberana. El carácter autoritario establecido en

² Florescano, Enrique y Gil Sánchez, Isabel. *La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico: 1750-1808. Historia general de México*. México, El Colegio de México, 1980. pp. 185-207 Y221.

la Nueva España por el Estado borbónico, con su idea de razón de Estado a la que repugnaban los poderes intermedios, con sus poderosos monopolios y con sus tendencias secularizantes, iban a convivir conflictivamente con los ideales burgueses del Estado de derecho formado en 1824. Como lo consideran Florencano y Gil, "los ideales de libre empresa adoptados por los liberales chocaron siempre con las necesidades de los pobres y débiles gobiernos de la primera mitad del siglo, ya que ante la urgencia de mayores ingresos, tuvieron que mantener el monopolio que antes habían condenado como símbolo de opresión".

La afirmación del poder del Estado frente a las corporaciones civiles y religiosas culminó con la supresión del monopolio comercial del Consulado de la Ciudad de México, cuando se autorizó la creación de los consulados de Veracruz, Guadalajara y Puebla. Pero el más grande triunfo del regalismo borbón fue contra la iglesia, la cual como lo hemos advertido fue mermada de una y mil formas y en especial con el extrañamiento de la Compañía de Jesús y la expropiación de sus bienes. Las políticas de secularización seguirían resonando hasta 1857: "los acontecimientos que caracterizaron las relaciones entre la iglesia y el Estado durante la primera mitad del siglo XIX mostrarían que estos temores del clero eran justificados y que de entonces arranca el proceso que culminará con las Leyes de Reforma", concluyen Florencano y Gil.

La tradición heredada por los borbones fue múltiple y abarcó diversos órdenes de la actividad del Estado. Comprendió la cultura, al instituirse la Academia de San Carlos, cuyo propósito se encaminó al cultivo de las nobles artes de la pintura, escultura y arquitectura. Abarcó el servicio público más antiguo del país, el servicio postal, encargado a la Dirección General de Correos. Le incumbió la economía, representada por el estanco del tabaco y sus múltiples fábricas y estanquillos destinados a la comercialización de cigarros y puros. Tocó a la asistencia pública, para la cual fundó la Real Lotería y el Monte de Piedad. Todas estas instituciones, hoy vivas y actuantes como el sector más noble de la administración pública mexicana, fueron formadas en la época de Carlos III y representan el legado histórico derivado de la tradición. Todavía más, durante el reinado de este soberano el Estado hispánico inauguró una de las más fuer-

tes tradiciones: la expropiación, al absorber los bienes de la Compañía de Jesús tras la extrañación de los regulares en 1767. De esta expropiación nació la Dirección General de Temporalidades para administrar y explotar dichos bienes, y al través de ella se puso bajo el control directo del Estado el célebre Fondo Piadoso de Californias.

Una de las instituciones inveteradas de la administración hispánica es la burocracia, puesto que ella es uno de los signos del Estado absolutista. Y dos de sus prácticas, muy generalizadas, eran la empleomanía y el aspirantismo que conllevan la acumulación de recursos e intereses en este estamento virreinal. La burocracia representa uno de los aspectos de la acumulación que aquí no trataremos, pues nos interesa estudiar más bien la formación de instituciones para realizar las actividades del Estado. En este punto se juntan la tradición y la acumulación, porque la primera alimenta y perpetúa a la segunda. Fue práctica aceptada que cada institución nacida asumía el estatuto de patrimonio nacional, provocando que se acumulara institución tras institución hasta formar un gigantesco organismo de Estado. En 1821 existían cuatro Secretarías de Estado y este número perduró hasta 1853, cuando nació el Ministerio de Fomento aumentando el número a cinco. Casi por finalizar el siglo XIX ya eran seis, pues había sido instituida la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, y en sus momentos de muerte el porfirismo apenas contaba con seis dependencias centralizadas, a las que se había sumado la Secretaría de Instrucción Pública.

Por consiguiente no es aquí donde se puede observar el proceso de acumulación en las dimensiones reales de la administración pública, aunque sí se percibe que, hasta la fecha mencionada -pero que se puede extender al presente- nunca desapareció ninguna secretaría de Estado. Observemos mejor a las instituciones descentralizadas que, según un directorio de 1846 formado por el publicista mexicano Juan Rodríguez de San Miguel, son bastantes más que aquéllas. Todavía más, cuando alguna institución descentralizada desapareció, tiempo después fue sustituida por una más que vino a realizar lo mismo o algo equivalente, o a desempeñar tareas diversas. El lugar dejado, dentro de la administración pública en general, al fin de cuentas siempre se llenaba. Otras

veces instituciones del pasado, útiles al Virreinato y en formal contradicción con el Estado mexicano, se negaba a morir.

En este último caso se encontró la Dirección General de la Renta del Tabaco, institución descentralizada virreinal de carácter patrimonial que fue abolida hasta 1856, luego de provocar el mayor y más interesante debate sobre las relaciones entre el Estado y el capital durante el siglo pasado en torno a la libertad de industria. El Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional fue suprimido en 1842, pero pronto sustituido por la Dirección General de la Industria Nacional para realizar tareas sucedáneas, hasta 1853 que se fusionó al Ministerio de Fomento. La Nacional Financiera vino a sustituir al Banco de Avío, lo mismo que el actual Banco de Crédito Rural y otras instituciones bancarias de fomento. El Instituto de Geografía y Estadística fue formado en 1833 para conocer, estimar y evaluar a las fuerzas interiores del Estado mexicano; en la época de Porfirio Díaz se le dio un golpe mortal al integrarse la Dirección General de Estadística, origen del Departamento de la Estadística Nacional formado por Obregón; sin embargo, el Instituto sobrevivió y convertido en sociedad civil por Calles, hoy día goza de cabal salud bajo la denominación de Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. Sin aparente relación genética, a principios del sexenio del Presidente de la Madrid nació el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, para encargarse de aquello que aquel Instituto había dejado de hacer.

Podríamos ofrecer más ejemplos pero no lo haremos. Baste con lo dicho y pasemos al examen de la centralización. Esta ha estado imbricada con la tradición y la acumulación. De hecho, el absolutismo era centralizado y ello se heredó al Estado mexicano, a pesar de las buenas intenciones de los liberales de formar un Estado burgués de derecho modelo. Aquí Hobbes tuvo más validez que Locke y Montesquieu, sea porque México se pareciera a *Behemoth* o *Leylatán*, los monstruos bíblicos con los que el pensador político identificó respectivamente a la Revolución de 1640 y a la monarquía eliminada por ella. En México la centralización obedeció al impulso del dictado de la razón de Estado, que incentivó que el Estado mexicano ejerciera sus deberes en el siglo pa-

sado a pesar del poder clerical; y fue esta misma razón la que motivó la Gran Reforma que secularizó al Estado y a la sociedad. La tradición centralista borbónica, la Gran Reforma encabezada por Juárez y la Revolución de 1910 produjeron el patrimonio material de la nación, ensancharon los deberes del Gobierno de la República y asignaron al Estado la vital tarea de conducir el desarrollo económico. Qué mayores fuerzas centralizadoras que éstas.

Así, los procesos combinados de la tradición, la acumulación y la centralización, produjeron la agregación de instituciones, la laización del Estado, la reivindicación del patrimonio nacional y las revoluciones hacia el progreso. En México los grandes procesos expropiatorios han nacido de las revoluciones, particularmente la Primera Reforma del 33, la Oran Reforma juarista y la Revolución de 1910. Por las reformas del siglo pasado el Estado sentó bases para la formación de la sociedad civil, desamortizó la riqueza, tomó para sí el registro civil, estableció la libertad de cultos, legalizó el matrimonio, administró hospitales y establecimientos de asistencia, controló los cementerios y fincó los cimientos de la educación laica y popular. La Revolución de 1910 suprimió a los latifundios, repartió la tierra, formó los ejidos y, como secuela y con base en el artículo 27 constitucional, hizo que el Estado asumiera en nombre de la nación la propiedad de la industria petrolera y la eléctrica. En los días de Cárdenas se expidió la *Ley de expropiación* que permitió la nacionalización del petróleo y la electricidad, así como la de los ferrocarriles. Todavía en 1982 las fuerzas progresistas del país observaron a la expropiación bancaria como un acto enmarcado en esta tradición revolucionaria.

El Estado mexicano ha sido expropiador y en buena medida su patrimonio nació de procesos expropiatorios. Volvamos al punto histórico original, 1767, cuando la expatriación de los regulares ignacianos dotó al Estado hispánico de un cuantioso capital formado por haciendas, fincas rústicas y urbanas, capitales, créditos y un sinnúmero de bienes muebles y semovientes. En 1836 el Doctor José María Luis Mora apuntaba que los *bienes nacionales* estaban formados por la renta del tabaco, el Fondo Piadoso de Californias, los bienes de la Inquisición y los recursos de las órdenes suprimidas, principalmente la Compañía de

Jesús. Ciertamente el patrimonio nacional estaba formado por el capital acumulado en la segunda mitad del siglo XVIII por el Estado español, producto de sus estancos y de su actividad expropiatoria.

Así pues, fue la secularización la primera proveedora del patrimonio del Estado mexicano. Los bienes de los jesuitas fueron secularizados y administrados desde 1767 por medio de la novísima Dirección General de Temporalidades, institución formada exclusivamente para este propósito. El Fondo Piadoso fue administrado por una dirección asociada a esta Dirección General en los últimos años del Virreinato, hasta que en el México independiente el Estado asumió su administración por medio de la Junta de Fomento de Californias y luego por conducto de la Junta Directiva del Fondo. En 1833 se secularizaron las misiones en las Californias y en 1842 los bienes del Fondo Piadoso pasaron al erario público, quedando por tanto suprimido.

El Estado mexicano nació dotado de instituciones y recursos, nació siendo un Estado administrativo con capacidad de gerencia pública. En 1821 también era propietario de fábricas y expendios comerciales en los que se procesaba y comerciaba el tabaco. Era un Estado-empresario. El que hoy día PEMEX, la Comisión Federal de Electricidad, NAFINSA, FERRONALES, la banca nacional y otras muchas instituciones económicas de la administración pública existan no es un hecho fortuito, sino el producto de una tradición ancestral, de una centralización que parece irreversible y de la acumulación de instituciones administrativas que representan, de hecho, el organismo y la actividad del Estado mexicano. En suma, el Estado nació dotado en recursos materiales y acostumbrado a administrar la economía. No tuvo que aprender cómo intervenir en la economía, pues sus lecciones iniciales las había cursado como alumno sobresaliente varias décadas atrás, en los días de Carlos III.

111

Durante el período gubernamental del Licenciado José López Portillo se evidenció que el Estado mexicano había llegado al límite de su capacidad de acción. Entonces se emprendió una revisión del estado de la administración pública. Entre otras medidas se procedió a la actualización del censo de las instituciones que formaban el sector de organismos descentralizados y las empresas del Estado, que fueron sectorizados. Al mismo tiempo se intentó racionalizar a la administración centralizada, tomándose como base una nueva disposición, la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, que agregaba a aquéllos. Uno de los problemas observados eran las dimensiones colosales del Estado, que le impedían moverse con celeridad y eficiencia.

De hecho, la reforma administrativa significó una reforma del Estado pues, como lo hemos advertido, en México la administración pública tiene un peso decisivo en la vida de la sociedad civil, desde siempre. En el período presidencial del Licenciado Miguel de la Madrid se inició el intento por disminuir las dimensiones del Estado, procediéndose a la supresión de órganos y organismos de la administración centralizada y empresas estatales.

Las transformaciones en la administración pública ocuparon la atención de los interesados en la misma, produciéndose como efecto una polémica harto interesante que ha oscilado en la disyuntiva estatización-privatización. Estando-se viviendo una fase acelerada de desincorporación de empresas estatales y habiendo ocurrido dos momentos de reducción del organismo central de la administración pública, uno en agosto de 1985, otro a partir de enero de 1988, era natural que naciera la cuestión inherente al futuro de la administración pública. Fue así que en septiembre de 1985 en el Instituto Nacional de Administración Pública, se concibió el proyecto de una investigación que contribuyera a responder a este cuestionamiento. Este libro es la culminación del proyecto.

Dentro del proyecto de investigación se consideró también la realización de una prospección, pues los cambios que habían estado ocurriendo inducían a

pensar en el futuro de la administración pública. Así, por tratarse de una proyección, durante el diseño de la investigación se cuidó de no destacar preferentemente lo deseable o formar un esquema utópico que sirviera de marco de una crítica general. Cuando se piensa en el futuro se suele plantear el problema en términos del *deber ser*, no del *ser*. También existió la preocupación de no hacer un programa de reforma o un prospecto de organización, tarea propia del estadista y del funcionario que quiere incidir en el futuro, actuar sobre él. Ejemplos sobran de comportamiento tales, a saber: el proyecto de reforma de Turgot, el plan de implantación del Ministerio de Fomento de Burgos, la formación de los ministerios alemanes del Barón van Stein y la creación del Banco de Avío por Alamán.

El camino seguido fue diverso. Estando en una fase del proceso histórico del México que nos ha tocado vivir, nos encontramos atrapados en el tiempo histórico que condiciona nuestra existencia. No podemos cambiar el pasado, pero sí transformar el futuro. Sin embargo, la transformación está condicionada por el medio social. El hombre es autor y actor de su propia historia, pero bajo condiciones que no le es dado modificar, dijo un día Carlos Marx. Tampoco es dado al investigador transformar el pasado, sino reconstruir su decurso; puede sin embargo incidir en el presente construyendo conocimiento y participar así en la edificación de un futuro posible.

El presente es el producto del pasado, como el futuro será el resultado del presente. Existen tendencias que, proveniendo de ayer, viven hoy y pueden sobrevivir mañana. La capacidad de subsistencia de estas tendencias puede servir de ventana para asomarse, en su compañía, al futuro. Estas tendencias con frecuencia son producto de las luchas de los pueblos a favor de sí mismos, alejando su independencia, preservando su soberanía o logrando su bienestar. Generalmente estos logros han costado sangre, sudor y lágrimas, parafraseando a Winston Churchill, y en buena medida el país del presente es el resultado de grandes cruzadas, gestas heróicas y páginas llenas de patriotismo, pero también de la reivindicación de actos empapados de abyección y deshonor. Hechos

grandiosos forman a los héroes y marcan el curso de la vida de los países. Sin embargo, también en las entrañas de los actos extraordinarios y de las causas sublimes, estas tendencias suelen ser más bien prosaicas y si han alcanzado el estatuto de gloria nacional esto obedece al valor que cada pueblo les otorga. Por tanto, algunas tendencias altamente positivas suelen ser consideradas con reserva por ser sus autores miembros del partido perdedor y a los cuales no se les concede créditos. Tal es el caso del fomento industrial, semilla del desarrollo de la moderna industria nacional, cuyo mérito se le sigue disputando y desconociendo a Lucas Atamán.

Aparte de las connotaciones heróicas, estas tendencias ciertamente vienen a definir el carácter de las naciones, sellar su modo de vida y determinar el curso de su futuro. A veces algunas tendencias mueren, súbitamente o gradualmente desgastadas, porque el progreso así lo dicta. Un pueblo católico puede ser regido por un Estado laico nacido de un cruento conflicto contra las fuerzas en que se apoyaba un culto. Y, revirtiendo el rumbo hasta entonces seguido, se encamina a la laicitud y la implantación plena de la vida civil. Decantar las tendencias fenecidas de aquellas otras que están vivas, y dentro de éstas distinguir a las que mantienen vigor de otras que muestran síntomas de muerte, puede facilitar el ejercicio de prospección.

En esta obra se examina al Estado y la administración pública en *retrospección y prospectiva*, intentándose enlazar las tendencias vivas que definen al México de siempre. Desde un principio estuvimos convencidos que, estando la actualidad fundada en el pasado, no habría razón alguna de no sustentar un ejercicio de prospección en la actualidad. Sin embargo, la actualidad en sí significaba el formidable misterio que entrañaba la compleja naturaleza de la administración pública mexicana, formada por la superposición continua del tiempo histórico. Así, el primer problema a resolver era el de la definición y concepto de nuestra administración pública, tarea nada sencilla.

La caracterización de la administración pública mexicana se elevaba como el problema epistemológico fundamental porque era imposible cualquier ejer-

cicio académico sin esta caracterización, ya sea para participar en la polémica estatización vs privatización, ya lo fuera para la prospección o cualquier otro trabajo académico. Las exploraciones preliminares produjeron resultados asombrosos: existe una analogía extraordinaria entre el modo de operar de la administración pública en los estertores del Virreinato y en el México contemporáneo. Más aún, este parangón fue confirmado con el examen del período posrevolucionario y yendo más allá con el propiamente revolucionario. De este modo, el origen y el presente se tocaban en un punto y la cultura administrativa hispánica parecía finalmente restaurada. Sin embargo, existía la duda si el siglo XIX compartía los paralelos administrativos mencionados, pues existían tesis aparentemente bien fundadas que contrastaban el "intervencionismo" del siglo XX con el "abstencionismo" del siglo XIX.

Habían indicadores que evidenciaban un intervencionismo incipiente durante el siglo pasado y como ejemplo típico se mencionaba al Banco de Avío. Los estudiosos mexicanos de la empresa pública estaban dando luz sobre el tema, esencialmente José Chanes Nieto, José Francisco Ruiz Massieu y Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, que habían demostrado la existencia ancestral de estas instituciones exemplificando con el estanco del tabaco, el Banco de San Carlos y otras conspicuas instituciones. El propio Banco de Avío había sido preferentemente examinado y puesto como modelo de estas entidades por Robert Potash, Luis Chávez Orozco y Linda Ivette Colón Reyes. Recientemente María del Carmen Velázquez publicó una notable investigación sobre el Fondo Piadoso de Californias que vino a ratificar que el intervencionismo estatal en el siglo XIX parecía más intenso de lo que se pensaba.

Estos referentes que provienen del conocimiento acumulado por obra de los autores mencionados, sentaban bases para el desarrollo de una investigación en gran escala que estuviera encaminada a lograr la caracterización de la administración pública mexicana. Ahora sabíamos que el origen y el presente se tocaban, y que existía un puente que así lo facilitaba. En suma: podíamos es-

tablecer la mencionada caracterización y contribuir con ello al conocimiento de la administración pública mexicana.

La investigación seguiría líneas que alcanzarían objetivos paralelos y relacionados. El primero y más importante consistía en la mencionada caracterización de la administración pública mexicana, que vino a consistir en la construcción de su decurso hasta el presente. Pero resultaba imposible reconstruir su historia, fuera del alcance y propósito de la investigación, procediéndose por tanto a seleccionar aquello que le fuera inherente y le incumbiera a su naturaleza, en resumen, que le fuera característico ayer y hoy. Al paso del progreso de los trabajos de investigación resaltaba continuamente que lo característico de la administración pública era su actividad, más específicamente, la intensidad, alcance y variedad de su actividad. Que esta actividad había sido su signo en el siglo XVIII y lo era en la actualidad, pero que también lo había sido en la centuria del XIX. En fin: que la administración pública mexicana era de suyo intervencionista.

Una vez que se estableció esta caracterización y que se pudo probar y documentar, junto con el propósito fundamental de contribuir al conocimiento de la administración pública, se pudieron alcanzar objetivos paralelos y relacionados. Uno importante era la prospección, tema de interés actual y obviamente para el futuro cuando el siglo presente está por extinguirse. Otro más era el sentar bases para prospecciones de otros autores, de así desearlo, pues la obra está nutrida de una abundante documentación de fuentes y obras secundarias que aportan al conocimiento de la administración pública mexicana. El investigador no es sólo autor de una obra; su misión tiene mayor trascendencia: debe ser proveedor de materia para el trabajo de otros investigadores.

IV

\ No hay mejor guía para entender a la administración pública que saber que ella es inherente al Estado, pues ésta es una verdad tan grande como una cate-

dral gótica. Ciertamente no todo Estado es administración pública, pero sí toda administración pública es Estado. El problema radica en saber qué aspecto o dimensión del Estado. Se trata, según la ciencia de la administración, de la actividad del Estado encaminada a producir las condiciones que establezcan, al mismo tiempo, el desarrollo de los elementos constitutivos de la sociedad y la expansión de las fuerzas interiores del Estado. Aquí sería ocioso ennumerar a los autores que sostienen esta visión, pues en número muy crecido han estado cultivando a la ciencia de la administración por más de dos centurias, y de ello nos hemos ocupado en otros trabajos. Aquí sólo destacaremos que entendemos, dentro de esta tradición, que la *administración pública es el Estado en actividad*.

Algunos autores análogamente se refieren a *el Estado como constructor* y a *la actividad organizadora del Estado*. Esta perspectiva teórica no ha sido ajena a la ciencia de la administración mexicana, pues ella es desarrollada en México desde antiguo a pesar de las preferencias que en ciertos tiempos han tenido las ideas gerenciales.

La actividad del Estado ha formado un conjunto de prácticas administrativas que han cuajado en la *administración interna*. Esta significa la formación y el desarrollo de las modernas sociedades del mundo occidental capitalista, al compás marcado por la actividad del Estado. En México estas prácticas han formado un ámbito de intervención del Estado de proporciones colosales que abarca a la salud, la educación, los asentamientos humanos, la cultura, las bellas artes y la economía. Desde antiguo en México, el Estado ha formado instituciones administrativas dedicadas a la salubridad, la instrucción pública, las bellas letras, el fomento industrial, la colonización, la beneficencia, e! monopolio de ciertos productos o servicios y una y mil fórmulas organizativas que la inventiva mexicana ha ideado. Este ámbito forma aquello que hemos denominado *espacio público* o campo de acción de! Estado, como diverso al *espacio privado* o campo de acción de los particulares.

El espacio total del México moderno se llena acaso con estos dos ámbitos, a pesar de otros propios de formas mexicanas de organización social: las coope-

rativas, los ejidos y las comunidades, que el desarrollo del capitalismo tiende a marginar y suprimir. Este espacio menor es fomentado por el Estado, se basa también en él y de él procede asimismo parte de sus fuerzas. Sin embargo, en la frontera de los espacios público y privado es donde se está dando el proceso de definición del México del mañana y es en ella donde se está estableciendo el perfil de la reforma del Estado,

Aquí examinamos, dentro de los marcos de las dimensiones permisibles a libres como éste, el proceso por el cual el espacio público se formó hasta alcanzar las dimensiones titánicas que le definen; los procesos constructivos que lo edificaron; las tendencias que le guían hasta nuestros días y la viabilidad de que algunas de sus características se perpetúen en el futuro inmediato. Por tanto, el ejercicio de prospección se limita a los últimos años de esta centuria.

Nos propusimos investigar el modo de ser y actuar del Estado mexicano para luego intentar hacer una proyección de su futuro inmediato, entendiendo que como tal sólo era conceptuable aquel Estado nacido a partir de 1821 y que tenía personalidad y voluntad soberanas. Es tal el Estado al que nos referimos y nada más. El modo de ser y actuar del Estado mexicano consiste en la amplitud, variedad y versatilidad de su actividad. Esta actividad ha creado instituciones acordes a su amplitud, variedad y versatilidad, produciendo una gama de entidades flexibles y ágiles, diversas a las dependencias centralizadas: las instituciones descentralizadas. Los autores modernos han destacado la importancia, número y variedad de estas entidades en las últimas décadas y han llamado la atención sobre sus antecedentes en el siglo XIX y aún en el siglo XVIII. La existencia de instituciones descentralizadas desde antiguo, de sí relevante, muestra una forma de operar del Estado y sabiéndose que esta operación concedió gran responsabilidad a ellas para el desempeño de relevantes tareas de interés nacional, hace presumir que aquí se encuentra justamente la peculiaridad de la forma de ser y actuar del Estado mexicano.

Así: la actividad estatal por medio de instituciones descentralizadas en número y variedad acordes con la amplitud, profundidad y versatilidad de esta

actividad, es lo peculiar del ser y obrar del Estado como tipo histórico específico. Este tipo histórico, como lo asumimos, es producto de su condición de Estado con personalidad y voluntad a partir de 1821, pero ya en la segunda mitad del siglo XVIII se estaban estableciendo sus bases. La actividad por medio de instituciones descentralizadas se remonta a la renta del azogue y arriba a la actualidad en la multiplicidad de empresas de Estado, como PEMEX y CFE, pasando por el Banco de Avío y la Dirección General de la Industria Nacional. Pero lo más relevante es que a estas instituciones se les han encomendado las más grandes tareas de interés nacional, como el fomento industrial, la colonización, la administración del petróleo, los ferrocarriles y la electricidad, y otras de no menor importancia. Estas instituciones han formado los monopolios de Estado, han sido el producto de las expropiaciones históricas y han asumido un estatuto constitucional según artículo 28 de la Carta Magna vigente.

El propósito último de esta obra es dar luz sobre la naturaleza, origen y proyección futura de la administración pública mexicana. Proveer de fuentes a otros investigadores, abrir brecha a nuevos campos de trabajo académico y estimular el interés por el estudio de la administración pública de nuestro país. Más que contribuir por sí mismo, el autor aspira a sentar bases para que otros lo hagan con su mayor capacidad y luces.

Esta investigación no es un tratado histórico, a pesar de los abundantes referentes proporcionados por el pasado, pues una tarea de tal magnitud está fuera de las posibilidades del autor. Nuestro afán consistió, como lo hicimos notar, en comprender el tipo de Estado mexicano dentro de su peculiaridad como diverso a otros estados. Nosotros no observamos a la administración detenida en un punto del tiempo, el de hoy día. La vemos como la visualiza Alejandro Nieto, según bella metáfora que la hace análoga a un edificio con alas derruidas, con alas apenas terminadas y alas a medio concluir. Pero todo junto, en el mismo momento, fluyendo con el tiempo. Es este montaje de tiempo sobre tiempo, estas capas de historia superpuestas, lo que explica los más recónditos secretos que encierra la compleja naturaleza de la administración pública y aclara porqué es así y no de otro modo.

Explica el *porqué* de las paradojas mexicanas: porqué junto a la libertad de industria han vivido los monopolios de Estado; porqué está prohibido que el clero de cualquier culto haga política, existiendo todas las libertades inherentes al hombre y el ciudadano; porqué junto a la propiedad privada existe la propiedad pública y porqué lo que fluye por encima y por debajo de aquélla es del dominio de la Nación; porqué coexiste el federalismo y la más grande centralización; porqué allado de la división de poderes se desarrolló uno de los regímenes presidenciales más poderosos. En fin, porqué México es así, y porqué su administración pública está impregnada de su propia cultura, idiosincrasia y tradición.

V

En esta investigación se ha hecho un uso diferencial de las fuentes bibliográficas y documentales, habida cuenta de la naturaleza de las propias fuentes. La administración pública mexicana en la presente centuria está bastante bien documentada, tanto por fuentes primarias como por secundarias. Estas últimas son una ayuda muy grande porque dan sentido a la información y contribuyen a formar el discurso de la obra. Por cuanto al siglo pasado la cuestión es bien distinta, pues existen pocas fuentes secundarias a las cuales acudir y necesariamente hay que remitirse a las primarias, tales como memorias, leyes, reglamentos, representaciones y toda suerte de documentos de la más variada índole. Esta provisión diferencial de fuentes produjo un tratamiento diferencial de la misma dentro del texto.

Por otra parte, existen instituciones administrativas o períodos históricos muy bien estudiados, otros no tanto y unos más nada. Por ejemplo, el celebérrimo Banco de Avío ha sido objeto de varias obras que destacan su importancia desde distintos aspectos y según los autores antes mencionados. El casi ignorado Fondo Piadoso de Californias fue objeto de un trabajo monumental de María del Carmen Velázquez, obra que llena grandes aspectos de esta importante institución, así como de un libro del distinguido diplomático don Antonio Gómez

Robledo dedicado al aspecto internacional del Fondo Piadoso. En contraste a estas instituciones, amplia y profundamente investigadas, la Dirección General de la Renta del Tabaco y la Dirección General de la Industria Nacional carecen de monografías explicativas que destaque su importancia. De ellas, sin embargo, existen buena cantidad de fuentes que permiten tener una idea de su período de vida. No ocurre igual con multitud de instituciones que están a la espera de que los estudiosos las exhumen de sus tumbas, para beneficio de todos los interesados en la administración pública mexicana. Tal es el caso por citar tres instituciones, la Dirección General de Temporalidades, la Dirección General de Rentas y el Instituto de Geografía y Estadística.

Con respecto a la literatura administrativa moderna, ésta es abundante, sobre todo de fuentes secundarias que mucho contribuyen a la comprensión de la administración pública mexicana. Sin duda el aspecto que más se destaca son las empresas de Estado y sobre el tema existen trabajos que dan mucha luz. Pero también existen fuentes primarias igualmente abundantes y accesibles que mucho ayudan a proveer de información a investigaciones como la presente.

VI

Unas palabras finales: con esta investigación el autor intenta contribuir al conocimiento de la administración pública mexicana. Lo escrito es de su responsabilidad y de ningún modo atribuible al Instituto Nacional de Administración Pública, con cuyo patrocinio fue posible su preparación.

Ornar Guerrero

Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

La administración pública como el Estado en actividad

La era de la administración pública

Si —como ocurre— el mundo moderno se caracteriza científicamente por la especialización del saber, y si la administración pública es el objeto de conocimiento de una disciplina especializada, el mejor camino para ingresar al estudio de la administración pública lo constituye la *ciencia de la administración*.

Asimismo, si las ciencias obedecen el ritmo de los tiempos, y si la ciencia de la administración es una disciplina histórica, bien vale la pena que nos preguntamos si hoy día es todavía la era de la administración, como lo profetizó Lorenzo von Stein hace más de una centuria, o si ya no ocurre tal cosa. La evidencia científica, lo mismo que las prácticas administrativas estatales, afirman que sí; que todavía, y por mucho tiempo, estaremos sumergidos en la era de la administración. Tal como lo explicara este conspicuo científico de la administración, la humanidad ha tenido una carrera ascendente hacia la civilización material, moral e intelectual, que ha estado caracterizada por diversas épocas de vida que respondieron a ciertos propósitos e ideales. Cada época ha sido señalada por una finalidad esencial, en la cual convergen las diversas fuerzas sociales. Así, durante la primera mitad del siglo pasado los pueblos dedicaron sus esfuerzos a alcanzar el establecimiento de las constituciones políticas; más luego, cuando la segunda mitad del siglo XIX asomó en la historia, comenzó "a agitarse en las

mentes otro problema: el mejoramiento y perfeccionamiento de la administración. No hay duda alguna, que el carácter de nuestra edad consiste precisamente en haber reconocido la importancia de las cuestiones concernientes a la administración, a diferencia de las concernientes a la constitución".¹

La sociedad moderna, pues, se caracteriza por el establecimiento del *Estado de derecho*, en contraste con el régimen absolutista precedente, conocido en su época como *Estado de policta*. Al mismo tiempo, al estar situados en la edad de la administración, ello implica por ende que el carácter de nuestra era es definido por la administración bajo el régimen constitucional. México arriba a la vida independiente como un Estado de derecho, aunque en sus primeros años de existencia estuvo estatalmente organizado en dos regencias y un imperio. Y, como los estados de su tiempo, durante la primera mitad del siglo XIX y parte de la segunda se empeñó por definir el rumbo de su constitución; y como aquéllos estados, consolidó su administración en la segunda parte de la centuria mencionada, mitad por una tradición administrativa heredada, mitad por las grandes innovaciones debidas a la Gran Reforma encabezada por Benito Juárez.

La edad de la administración, por tanto, está caracterizada por la necesaria convivencia entre la constitución y la administración, bajo una forma de Estado definida como de derecho. La constitución, sin embargo, no debe entenderse como un mero ordenamiento formal. Se refiere más bien, según lo hace notar el autor citado, a un ordenamiento político que hunde sus raíces en la organización económica de la sociedad, que está modelada "sobre la división de los bienes materiales, así como en su historia y en la historia de las posiciones

¹ Stein, Lorenzo. *Lascienza della pubblica amministrazione*. Torino. Unione Tipografico-Editrice. 1897, p. 3. En lo esencial esta versión italiana es básicamente una síntesis de sus obras *Die Verwaltungstheorie* (La teoría de la administración) y *Handbuch der Verwaltungstheorie* (Manual de ciencia de la administración). Von Stein, pese a la importancia de sus ideas administrativas, las cuales revolucionaron el pensamiento administrativo en Alemania -su tierra natal-, Austria, Italia y los Estados Unidos, es poco conocido hoy día. Sin embargo, en diversos países del mundo se le están dando los créditos que merece, entre ellos nuestro país. Su obra más importante es *Die Verwaltungstheorie* (La teoría de la administración), publicada en ocho volúmenes a partir de 1861.

recíprocas de las clases propietarias y las clases trabajadoras'² Esto explica la relación entre la constitución y la administración y, al mismo tiempo, la diferencia entre la "ciencia de la constitución", que estudia lo que el Estado es teórica y prácticamente, y la ciencia de la administración a la que ataña lo que "debe hacer ese poderoso y vasto organismo que es el Estado", según otra atinada expresión del autor mencionado.

Prescindiendo del estudio constitucional, materia que no toca su examen aquí, reservamos nuestras reflexiones a la administración pública mexicana, pero en el entendido que ella es visualizada dentro del marco del régimen constitucional, a saber, el establecido en 1917. Fuera de la tradición ancestral de la ciencia de la administración existen discrepancias con relación al significado de la administración pública, pero dentro de esta tradición no hay posiciones que no concilien en un punto: la definición de la administración como el Estado en acción. Dos son las interpretaciones preponderantes: por un lado, la tradición franco-hispánica que visualiza una ciencia de la administración única, pero generosamente enciclopédica. En su seno, en un cosmos armónico, todas las esferas de la sociedad donde toca la acción del Estado concurren a un punto convergente: la administración pública.

Por el otro, la tradición germano-italiana que concibe un sistema integrado de ciencias administrativas del Estado, girando en torno al eje fundamental de la *administración interna*. Ambas tradiciones, antaño articuladas por la ciencia de la policía --eje alrededor de la cual giraban las *ciencias camera/es* del siglo XVIII o ciencias de la administración del Estado absolutista-, se identifican en otro punto común: el papel rector de la administración interna, como la propia, incumbente y relativa al Estado de derecho, como organización política que representa un nuevo esquema de alianza de clases bajo la hegemonía de la triunfante burguesía.³

² *Ibid.*

³ Entre el último cuarto del siglo XVIII y la primera mitad del XIX, en Europa se desarrolló un **vigoroso movimiento** de reforma del Estado, en el cual el núcleo fundamental de los cambios se centró en la administración. En Francia la reforma fue dirigida por Turgot a partir de 1774, en España la condu-

El Estado en actividad

La acción del Estado, pues, es el primer elemento fundamental de la ciencia de la administración para las dos tradiciones. Esto es tal, porque la acción repetida se llama actividad y "esta actividad del Estado, que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por tanto, la vida propiamente exterior del Estado, es lo que llamamos propiamente administración del Estado"" o administración pública. La ciencia de la administración, en cualquiera de sus tradiciones, parte del mismo principio: la administración pública es el Estado en actividad.

Otro notable pensador administrativo, el francés Carlos Juan Bonnin, define a la administración pública como "una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas", coincidiendo con ello en lo fundamental con la noción activista estatal de la administración pública.

Sin embargo, la actividad del Estado es harto variada y de tal variedad na-
een las diversas funciones del Estado. Tal diversidad crea al mismo tiempo una variedad de disciplinas que se especializan en cada función estatal, pero que conservan una unidad fundamental que les da el propio Estado, y por tanto las disciplinas unidas de tal modo forman un todo que se denomina ciencia de la administración. El Estado es una unidad de voluntad y una unidad de acción,

jo Javier de Burgos desde 1833 y en Alemania el Baron von Stein -que no debemos confundir con Lorenzo von Stein- en 1806. Este movimiento de reforma, aunque tuvo resultados positivos parciales, a largo plazo provocó la caída violenta del Antiguo Régimen o su reemplazo pacífico por el Estado de derecho. Los reformadores, miembros de la aristocracia progresista, estaban más cerca de los intereses de clase de la burguesía, que de los intereses de su propia clase y sin duda, sus esfuerzos transformadores contribuyeron significativamente al establecimiento del Estado de derecho. Sobre el tema, ver la obra del autor de esta investigación, *La teoría de la administración pública*. México, HARLA. 1986. Caps, 1,2 Y3.

4 Stein, Lorenzo. *Movimientos sociales y monarquía*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1981. p.33.

5 Bonnin, C.J.B. *Compendio de los principios de la administración*. Madrid, Imprenta de don José Pala-
cios. 1834. p. 37.

que mantiene vinculadas a sus diversas funciones en su propio organismo, el organismo del Estado que no es otra cosa que su *vida interna*. El Estado representa una personalidad universal que se encuentra enmedio de un torbellino de fuerzas y fenómenos que dan forma a la sociedad civil, "sobre la cual ejercita su acción".⁶

La voluntad del Estado se realiza por medio de la creación de las condiciones que facilitan la ejecución de esa voluntad. Al mismo tiempo, este extemamiento, que no es otra cosa que la administración pública, representa en sí misma la vida externa del Estado, que para realizarse requiere de apoderarse del medio en el que actúa: la sociedad civil. En suma, a decir de von Stein, "la activación de la personalidad universal del Estado es lo que se llama propiamente administración. La idea de administración nace de la idea de Estado actuante; la constitución, cual organismo en sí, representa la voluntad, la administración, la actividad".

No es otro el sentido que encierra la perspectiva de otro destacado cultivador de nuestra disciplina, cuando afirma que "el punto de vista en que nos hemos colocado para determinar el concepto de administración del Estado, nos lleva a considerar ésta como actividad del mismo, que se define por razón de la necesidad que satisface: la conservación y perfeccionamiento del **organismo**, mediante el cual el Estado tiende pues a la conservación de este organismo".⁷

Contra las versiones "Ieseferianas" delllamado "Estado gendarme", sostemos —con base en la ciencia de la administración— que la exteriorización de la voluntad del Estado constituye la medida exacta que lo limita del campo respectivo de la sociedad civil. Dicho de otro modo, el Estado se exterioriza sin rebasar dos polos: uno -propio del Estado-s- lo constituye la creación de las condiciones que favorecen la ejecución de su voluntad; el otro -relativo a la

⁶ Stein, *La scienza della pubblica amministrazione*, p. 13.

⁷ Así discierne el pensador administrativo español Adolfo Posada en su obra *La administración política y la administración social*. Madrid, España Moderna. Sin año, p. 11.

sociedad civil- está formado por la exigencia de que el desarrollo del Estado se mide por el desenvolvimiento de los elementos constitutivos de la sociedad civil. Para que su propia vida se realice, el Estado tiene que desenvolver los elementos constitutivos de la vida civil, que le son externos y diversos: las clases sociales y los individuos. He aquí, en suma, los elementos indispensables que definen a la sociedad moderna: la vida humana y el poder del Estado.

La actividad del Estado o administración pública, varía la esfera de su movimiento de conformidad a la situación y las transformaciones de los elementos colectivos e individuales de la sociedad: densidad demográfica, movimiento económico de la riqueza y diferencias de clase/⁸ Debemos recordar que las diversas funciones del Estado, articuladas en su organismo, toman cuerpo en la unidad que significa el Estado con personalidad, voluntad y acción. Así, el Estado actúa en unidad, pero al incidir en la sociedad civil, "sobre la cual la actividad del Estado se aplica", presenta tal grado de variedad de fenómenos y relaciones que sus funciones tienden a especializarse más y más. Sin embargo, predomina e impera la idea unitaria del Estado actuante.⁹

Por su parte, para Adolfo Posada esta diversificación de la actividad del Estado en funciones específicas, tiene lugar con referencia a dos factores: a) la amplitud de la esfera de acción del Estado y b) el grado de evolución -amplio o limitado- en que se encuentra.

Esto explica porqué la tendencia hacia la profesionalización en el servicio público, conserva empero la unidad estatal, y porqué cinco funciones del Estado sintetizan el objeto de conocimiento de la ciencia de la administración como ciencia de Estado.

El Estado moderno realiza cinco funciones:

Servicio exterior.

Defensa de la soberanía.

⁸ Stein, *La scienza della pubblica amministrazione*, p. 17.

⁹ *Ibid*, p. 36.

Hacienda.

Justicia.

De lo interior.

Como cada función implica una especificación de la actividad del Estado, y ésta no es otra cosa que la administración pública, tenemos que ésta se divide en:

Administración del servicio exterior.

Administración de la defensa

Administración de la hacienda.

Administración de justicia

Administración interna.

Un Estado, el Estado mexicano por ejemplo, tiene la necesidad de manifestar y preservar su sentido de individualidad frente a otros estados, porque en ello descansa su independencia y soberanía. "La autonomía forma la primera y más esencial condición del desarrollo individual de cualquier Estado, porque sin ella no puede organizar su talento y regular su vida externa". La conservación de la libertad para autodeterminarse como Estado soberano, es una de las tareas supremas de la administración pública. La posibilidad material de evitar la violación de la soberanía, señala que "la organización del ejército constituye la segunda tarea de la administración pública". Para estar en condiciones de preservar su autonomía, el Estado requiere de medios materiales y financieros, y usarlos para el caso: "aquí la tercer tarea de la administración": la haciendaría. Debido a que el individuo y las clases, por sus discordias y conflictos inconjurables, son incapaces de armonizarse por sí mismos, toca al Estado la justicia, que "constituye la cuarta tarea de la administración pública, consistente en la ejecución del derecho".¹⁰ Finalmente, la administración interna tiene como objeto hacer que, en lo posible, el individuo y las clases cooperen entre sí para conse-

10 *Ibid*, pp. 36-37.

uir que la sociedad desarrolle sus elementos constitutivos y con ello el Estado realice su propia vida. "De aquí emana la última gran tarea de la administración del Estado, que consiste en ordenar y regular las relaciones de la vida de la comunidad, de modo que ésta pueda aportar al individuo las condiciones de su perfecto desarrollo material y espiritual. El complejo de la actividad que el Estado despliega a este propósito, forma el concepto de los asuntos interiores y la acción correspondiente del Estado se llama *administración interna*".¹¹ Esta, al mismo tiempo, se divide en administración de la vida personal, administración de la vida social y administración de la vida económica.

Una variación de esta perspectiva de la actividad del Estado, observa una división de la administración pública en dos ramas: administración política o del Estado y administración social por el Estado. El objeto de la primera "es atender la conservación del organismo, mediante el cual cumple su fin jurídico", y está formada por tres partes: policía administrativa, administración económica y fuerza armada. Por su parte, la administración social tiene por objeto "atender a la conservación y perfeccionamiento de las instituciones de cultura o para fines sociales que el Estado crea, promueve o protege", y que comprende a la instrucción pública, beneficencia pública y cuestiones sociales.¹²

Así, cuando México asume su condición de Estado, llega a la vida soberana ejerciendo las cinco funciones indispensables para todo Estado. Tiene en efecto una Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, sumando en su cuerpo a la primera y última funciones; una de Guerra y otra de Justicia (más Negocios Eclesiásticos), y una más de Hacienda. Un Estado, pues, pretendiendo serlo con autonomía y libertad de acción. Como dice

¹¹ Stein, *ibid*: Por su parte, Adolfo Posada, quien declara abreviar en el pensamiento de von Stein, y con base en sus ideas administrativas, sostiene que "la administración llamada pública, comprende en unidad política superior, cual es el Estado nacional". Agrega que el Estado sigue una doble dirección: por un lado, se encamina hacia su fin jurídico, por el otro a su finalidad social, de lo que deriva la diferenciación de la administración pública en administración política y administración social. *Op. clu,*

¹² P. 13.

¹³ Posada, *Op. ca*; p. 10.

von Stein: "el propósito general, que el Estado se propone conseguir mediante su acción completa, comprende todas estas ramas de la administración pública y forma el nexo lógico y sistemático, que a todas reúne y coordina, dirigiéndolas a un fin común y único".

La administración pública: construcción y reconstrucción

Una bella metáfora formulada por don Alejandro Nieto, distinguido científico español de la administración, representa perfectamente la naturaleza histórica de la administración pública moderna. A la letra, explica que "al hombre no le es dado, como a dios, el recrearse en su obra y descansar. En política y administración, cuando la obra parece concluida, hay que volver a empezar de nuevo: nunca está terminada la organización del Estado. Esto es una consecuencia necesaria del continuo cambio de la base histórica, al que debe corresponder el mismo movimiento de las instituciones. Lo cual, desgraciadamente, casi nunca sucede. De aquí este continuo desequilibrio entre la administración y la vida, que tantas molestias produce a esta última. Por otro lado, será ingenuo creer que en un momento determinado, incluso en los de una intensa acción revolucionaria, puede modernizarse la administración de arriba a abajo. La reforma en el mejor de los casos afecta a puntos aislados. La administración ofrece siempre el aspecto de un gran edificio con alas a medio edificar todavía y alas ya ruinosas. A este cuadro debe añadirse el de alas que, recién edificadas, están desiertas por no ser habitables. Hablar de administración es hablar de reforma. Administrar es reformar".¹³

Sostenemos que, justamente, lo descrito por Nieto ocurría especialmente en México en los días previos a la Gran Reforma y que ésta, considerada como el corolario magno de un proceso histórico que se inicia con la Primera Reforma -y aún antes con los trabajos intelectuales de Mora-, representa una enorme convulsión social que va a acelerar los procesos de cambio de la

¹³ Nieto, Alejandro *El mito de la administración prusiana*. Universidad de Sevilla. 1962. pp. 14-15.

administración pública mexicana, dando a ella el signo que hoy día todavía muestra. Ciertamente la acción revolucionaria de la Gran Reforma no modernizó de un golpe a la administración mexicana, pero puso las bases para que la modernidad fuera más rápida y consistente. En México, en aquellos días, la sociedad y la administración fluían sincronizadas en él, por lo que tocó a la administración iniciar el proceso y actualizar a la sociedad aboliendo todas las rémoras del mundo colonial subsistentes que impedían su progreso.

Hablar de administración es hablar de reforma, administrar es reformar, ha dicho ciertamente don Alejandro Nieto. La administración, a modo de una edificación al tiempo arruinándose y en fase de construcción, reconstruyéndose todos los días, acumula tiempo sobre tiempo. Los cimientos preceden a las plantas bajas y éstas a los pisos superiores. Esto explica porqué el Estado, envuelto en una reconstrucción permanente, crea y desarrolla primero sus funciones básicas y luego aquellas otras que las complementan. Así, toca primero su turno a la administración de las relaciones exteriores, a la que sigue la administración de la defensa, la administración de la hacienda y la administración de la justicia. Todas ellas son funciones básicas de todo Estado, en todos los tiempos, son indispensables para el mantenimiento y la perpetuación de una sociedad determinada. Sin embargo, estas funciones no tienen siempre relación con el desarrollo capitalista, pues éste es inherente a una fase del crecimiento de las fuerzas productivas. Cara al umbral del desarrollo capitalista, el Estado crea y desenvuelve una quinta función: la administración interna. Toca a ella desen- volver los elementos constitutivos de la sociedad capitalista, a saber: la vida personal y la vida social escindida en clases, al tiempo que reproduce las condiciones y las relaciones de producción y con ello la administración de la vida económica.

La administración interna es aquella ala en construcción de la que nos habla Alejandro Nieto. En Europa, la época precisa en que comenzó a edificarse fue el segundo cuarto del siglo XVIII, concluyéndose la obra hacia la mitad del siglo siguiente. Los tiempos relativos de esta edificación varían de país a país, se trate de Prusia, la pionera, pero entre las últimas en terminarla, lo sea de Francia, que primero la concluyó o de España, iniciadora tardía, pero de ejecu-

ción final rápida. Y, precisamente un pensador administrativo español, don Javier de Burgos, fue quien en el invierno de 1840-1841 captó mejor que nadie el advenimiento de la era actual de la administración pública.

Dice de la administración, que "objeto de su solicitud es el hombre antes de nacer, y después que ha dejado de existir. En las escuelas de arte obstétrico prepara, en efecto la administración de socorros a las parturientas, y allana así la senda de la vida a los que la naturaleza condena a recorrerla. Contra el virus maligno que debe luego infecciona su sangre, tiene la administración preparado un poderoso contraveneno en otro virus benéfico, que por la inoculación infiltra en sus venas. Preservando por ella al niño de la lepra, que durante siglos diezmó la infancia, la administración le lleva por la mano a las escuelas que tiene establecidas, infiltra asimismo en su mente los gérmenes del saber y le preserva de la lepra de la ignorancia, tan mortífera para el espíritu como lo es para el cuerpo el vicio de la sangre. Adulto en breve el infante, la administración cuida de que ejercicios gimnásticos desarrolle sus miembros, y de que nuevos y más elevados conocimientos fortifiquen su inteligencia. Domiciliado en un pueblo, la administración vela sobre su seguridad y reposo, y cuida además, de que aguas copiosas y saludables aplaquen su sed; alimentos abundantes y sanos satisfagan su hambre; árboles frondosos le proporcionen sombra y frescor en el verano, y calles espaciosas, ventilación y comodidad en todas las estaciones. Ella abre causes estrechos para llevar la fecundidad y la vida a las campañas áridas, y los abre anchos para que los surquen barcos cargados de los productos del suelo y de la industria. Ella borda los márgenes de estos causes, cubiertas ya de pingües esquilmos, de vastas y sólidas rutas, sobre las cuales se alzan a su voz protectora cómodos y elegantes albergues, donde el viajero halle, no sólo abrigo y seguridad, sino sosiego y aun regalo. De sus avenidas aleja ella al mendigo y al ocioso, que no siendo observados ni protegidos, harán de la vagancia y de la miseria escalones para el crimen.

"La administración proporciona ocupación a los hombres robustos en los trabajos públicos; proporcionala en los hospicios a los desvalidos, y a los delincuentes en los establecimientos de corrección. Socórrelos en sus dolencias, ora

abriéndoles las puertas de los hospitales, ora derramando sobre el hogar doméstico los dones de la compasión privada y los consuelos de la caridad pública. A los desgraciados, que fruto de la flaqueza o del crimen, son abandonados al nacer por sus padres, tiene la administración abiertos desde luego asilos para alimentarlos, y más tarde escuelas y talleres donde adquiriendo medios de vivir a sus propias expensas, **pueden** retribuir a la sociedad los beneficios de sus santa tutela. Ni aún al morir abdica la suya la administración; ella preside los fúnerales, dicta las precauciones con que deben hacerse, **aisla** el asilo de los muertos y, señalando a los vivos la mansión que les aguarda, les ofrece en cada tumba un recuerdo de su miseria y una lección de moralidad.

"Si en las fases más importantes que acabo de recorrer de la vida del hombre en sociedad es permanente y activa la administración, no lo es menos en las demás situaciones, ligadas como están íntimamente todas las de la existencia social".¹⁴

Esta última fase de la administración pública, denominada administración interna, supone la eliminación de los remanentes feudales, donde los hubiere, o bien, la supresión de los restos de la sociedad colonial, como en México. Supone, asimismo, que el Estado reclame obediencia a la sociedad civil, a cambio de garantizar su perpetuación, y que ello se haya convertido en una responsabilidad constitucional. Supone, en suma, la adopción plena del capitalismo.

La administración interna, a decir de Burgos y según su exposición precedente, está integrada por las siguientes materias sociales: ejercicio de la medicina, prevención y combate de epidemias, instrucción pública, educación física, orden público, abasto yagua potable, policía urbana, obras hidráulicas y náuticas, comercio, vías de comunicación terrestres, hotelería, asistencia pública (menesterosos, inválidos, expósitos), trabajo, establecimientos correccionales y cementerios. Brevemente, la administración se preocupa del hombre no sólo

¹⁴ Burgos, Javier. "Ideas de administración". *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local. 1946. pp. 220-221.

en todos los aspectos de su vida, sino inclusive antes y después de existir. Toca a ella, pues, el hombre: recordemos que "objeto de su solicitud es el hombre antes de nacer, y lo es después que ha cesado de existir", que le "ofrece en cada tumba un recuerdo de su miseria y una lección de moralidad".

Si ésta es la administración interna, como ciertamente ocurre, ella ya existía en México antes de 1821, desde el Virreinato, nacida bajo el empuje de la reforma borbónica, sólo faltando que el Estado adoptara plena condición de tal. Esta condición la asume completamente a partir de la Gran Reforma y la re-fuerza magnamente con la Revolución de 1910.

La administración interna

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

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

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

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

De las prácticas de la policía a las prácticas del fomento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵ *Ibid*, p. 183. Subrayado nuestro.

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

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

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

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

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

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

La gobernación y las instituciones de fomento en España

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

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

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

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

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

9 Sobre el desarrollo de estas instituciones, ver nuestra fuente: Pedro Molas Ribalta, "De la Junta de Comercio al Ministerio de Fomento". *Actas del IV Simposium de Historia de la Administración*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. pp. 529-56. La noción de fomento era de uso público en la primera mitad del siglo XIX, también obviamente entre los adminisrrativistas hispánicos de entonces, entre ellos Canga Argüelles, Sáinz de Andino y Javier de Burgos. Por su parte, Aureliano Guaita argumenta que *fomento* ha sido sustituido por palabras tales como *desarrollo y promoción*; a veces con poca fortuna. "La competencia del Ministerio de Fomento: 1832-1931", incluida en la obra 10 *precitada*, pp. 353-54.

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

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

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

Materias de la administración interior

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

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

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

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

1. policía urbana y rústica, y seguridad pública;

¹² Guaíta, op. cit; pp. 356-359.

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

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

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

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

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

Administración de la vida económica

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

Administración de la vida social

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

Administración de la vida personal

Administración de la vida física individual;
Población;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Formación del espacio público

A semejanza de los Estados capitalistas desarrollados de Europa durante el primer cuarto del siglo XIX, México, como lo hemos advertido, establece desde un principio una Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, siguiendo básicamente la tradición hispánica. Esta Secretaría concentrará fundamentalmente, entre 1821 y 1853, la conducción de las prácticas gubernamentales del fomento, asumiendo como competencia general el desarrollo económico del país, la constitución de las bases de la vida social y el desenvolvimiento de los fundamentos de la vida personal. Aquí haremos un examen pormenorizado, hasta donde lo permite el objeto de esta investigación, de las labores de este trascendental Ministerio original de la administración pública mexicana.

Del origen a la primera reforma

Habiéndose alcanzado la independencia en septiembre de 1821, la primera *Memoria* de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores apareció en marzo 8 de 1822, bajo el régimen de la Regencia del Imperio Mexicano.¹ En ella se relaciona por primera vez el estado de la ad-

1 *Memoria presentada al Soberano Congreso Mexicano por el Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores*. México, Alejandro Valdés, Impresor de la Cámara del Imperio. 1822 (firmada por José Manuel Herrera, en marzo 8 de 1822).

ministración interna del México independiente, tal como se encontraba en su infancia y por merced del legado virreinal y los nuevos proyectos del país que nacía. Según lo expresa el titular de la mencionada dependencia, José Manuel Herrera, el despacho de los negocios se había organizado en cuatro secciones: Estado, Gobierno, Beneficencia y Fomento. Las tres últimas son las semillas que en su origen formarán lo que, pasado los tiempos, serán las enormes y variadas ramificaciones de la moderna administración interna.

La materia del Gobierno está formada por la información relativa a las Californias y el servicio público de los correos. Herrera comenta que "en este lugar venían a propósito las grandes innovaciones y reformas porque acaso mucho hace están clamando las necesidades de los pueblos; pero las circunstancias exigían que la Regencia se limitase a conservar la pública tranquilidad, y el curso ordinario de los negocios, obrando con la circunspección que era menester para no traspasar, ni que se creyese que traspasaba, los límites prescritos por la ley en el ejercicio de sus facultades, y dejando para tiempo más oportuno la curación radical de males inveterados'² V Sólo en las Californias "no se ha visto todavía una letra en el gobierno", añade, señalando con ello una preocupación permanente acerca de estos territorios para el Estado mexicano, hasta el aciago año de 1847, de los que trataremos con alguna extensión cuando abordemos el Fondo Piadoso de Californias.

Por su parte, el correo por cuanto servicio correspondía a la Secretaría de Relaciones y con referencia a las rentas que producía, estaba a cargo de la Hacienda. Herrera, evocando mejores tiempos, aclara que ha merecido mejoras considerables y se espera que pronto "recobrará su antiguo explendor". El correo años antes había sido organizado por el visitador José de Gálvez como un servicio público ya no concedionado y ahora administrado directamente por el Estado, toda vez que lo concibió como una actividad estatal auto-financiada y aun productora de rentas para la Corona. Por eso la dualidad de adscripción a dos dependencias centralizadas, El correo sería uno de los monopolios estable-

2 *ibid*, pp. 5-6.

cidos por la Constitución de 1857 y una de las áreas estratégicas en la actualidad, según reformas de principios del sexenio del presidente de la Madrid.

Las cuestiones gubernamentales eran una preocupación básica del joven país, por razones obvias. Así, al año siguiente, en la *Memoria* de la Secretaría de Relaciones Interiores suscrita por Lucas Atamán³ se vuelven a enfatizar los problemas gubernamentales de la nueva nación. Atamán sostiene que la situación del país sigue siendo deplorable, a pesar de los grandes esfuerzos del gobierno para dar solución a los problemas. En estas circunstancias, en una época en la cual se están sentando las bases del gobierno y la administración pública, el titular del ramo expone más bien los esfuerzos encaminados para alcanzar resultados felices, alcanzando con ello la ilustración y la prosperidad nacional, situando con ello al problema de la prosperidad nacional como tema esencial del Gobierno. Apenas asentado el nuevo régimen, el Supremo Poder Ejecutivo, y todavía no recibidas las informaciones solicitadas "sobre varios puntos de la administración política y económica", Atamán procede a informar con las limitaciones advertidas, discurriendo en las materias propias de su cargo.

Atamán divide las materias de su encargo en forma diferente a su predecesor, a saber: asuntos exteriores de Estado, gobierno político, gobierno económico, correos, sanidad, caridad, instrucción pública e industria. Estas materias las abordaremos más adelante, a excepción de la primera. Antes debemos explicar que fue Atamán quién, como secretario del ramo, estableció muchos de los fundamentos de la administración interior e inclusive formó un estilo de discurso de las materias de su cargo que fue seguido durante muchos años por sus sucesores. Don Lucas tiene el mérito de haber formado, pues, las bases de la moderna administración interna durante los primeros tiempos del México independiente. Este, sin embargo, no será con mucho su único aporte.

³ *Memoria que el secretario de Estado Y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores presenta a su cargo, leída en la sesión de 8 de noviembre de 1823 e impresa por orden del Soberano Congreso*. Méjico, Imprenta del Supremo Gobierno. 1823 (suscrita por Lucas Alamán, bajo el Supremo Poder Ejecutivo, con fecha noviembre 7 de 1823).

El correo sigue siendo una cuestión definida como asunto gubernamental. En 1823 se le considera como algo más que un mero servicio público. En conceptos de León Cortiñas-Peláez, cuando se refiere a los cometidos constitucionales del Estado mexicano contemporáneo, por considerárseles inherentes a la soberanía nacional, el servicio postal en el México temprano tendrá una categoría equivalente. El correo seguía dependiendo de la Secretaría de Hacienda, pero en lo gubernativo era todavía competencia de la de Relaciones Interiores.

Alamán informa que el Gobierno se había cuidado de restablecer el servicio postal, porque con ello se mejoran las comunicaciones y el comercio. Antes de 1810 sólo había un correo semanal y el de Veracruz trabajaba lentamente. Ahora, el servicio se presta dos veces a la semana y ha mejorado su tiempo, haciéndose más ágil, toda vez que ha beneficiado al erario incrementando sus ingresos. También se ha mejorado su organización, pues antaño las administraciones de México y Veracruz *eran* independientes, entorpeciéndose el servicio, y ahora la segunda depende de la primera, como todas las demás. El administrador de correos de la Capital asumió por tanto el cargo de "director general de la renta". Al año siguiente se informa que el servicio del correo ha pasado a jurisdicción completa del Ministerio de Hacienda, dejando de tener por tanto el sentido gubernamental, antes explicado, que conservó entre 1821 y 1823, pero sin dejar de tener un carácter ciertamente estratégico.

Hemos advertido cómo, según lo observa Alamán, el problema de la *prosperidad nacional* se había situado en el centro de los problemas gubernamentales y así se deja ver en las materias interiores que competen a la Secretaría de Estado del ramo: gobierno político, gobierno económico, correos, sanidad, caridad, instrucción pública e industria. México, como Estado independiente y libre, nacía directa e íntimamente involucrado con los problemas del desarrollo o, para emplear el vocabulario apropiado en aquellos días, con las prácticas gubernamentales del fomento como centro propulsor de la administración interna toda. La relación entre el Estado y la economía se encontraba, por razón histórica, íntimamente encadenada.

En la *Memoria* de la Secretaría de Relaciones Interiores de 1825 la distribución de materias de la administración interna es la siguiente: ramos generales, ilustración e instrucción, archivo general, salubridad y beneficencia. Por su parte, los ramos generales comprenden a los pasaportes, caminos, canales, agricultura, industria, comercio, minas y bagages. Asunto importante y destacado en el documento es el derecho de imprenta, aunque se haya desvirtuado del todo por el abuso que se hace de él. Sin embargo, el secretario del ramo comenta que no ha interrumpido el progreso en este ramo, pues los periódicos han aumentado en número.

Para seguir un orden sistemático que permita una apreciación clara por parte del lector, caminaremos por el curso de la división de materias de la administración interna según sus tres grandes ramas: administración de la vida económica, administración de la vida social y administración de la vida personal.

Administración de la vida económica

La administración de la vida económica queda encerrada en un concepto usual en aquellos días: el *fomento*, que comprende el desarrollo de la minería, el comercio y la industria, tal como fueron concibiéndose dentro de las prácticas gubernamentales del fomento entre septiembre de 1821 y marzo de 1822, es decir, durante el primer semestre de vida independiente. De suyo, la administración de la vida económica abarca las esferas de la producción que el país puede desarrollar en su condición de Estado recientemente establecido: además de las mencionadas, obras públicas y agricultura. El conjunto de estas ramas de la vida económica constituyen un campo de actividad del Estado que, en parte, estaba construido desde el siglo **XVII** -y aún mucho antes-, y en parte fue edificado por el propio Estado mexicano. Examinemos a cada una de estas ramas.

Minería

La minería, ahora poseída por el país, era la rama económica que el Estado consideraba como la que más pronto podría crear riqueza y con ella la prosperidad pública, y aún más, la verdadera opulencia y esplendor "hasta donde habrá de elevarse nuestra América". Tal es el tenor con que en la primera *Memoria* del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores, se semblantea a la economía nacional, haciéndose al efecto una apología de la rama que, desde los tiempos virreinales, había creado la riqueza en la Nueva España. Debemos comentar que, en buena medida, algunos de los renglones de la reforma borbónica del siglo precedente se habían encaminado a rescatar a la minería de su atraso y que la formación del Tribunal de Minería y su Banco de Avío habían sido establecidos con esa misma finalidad. Ocurrió cosa similar en nuestro tiempo cuando el Estado tuvo que volver a intervenir en esta rama de la vida económica, mexicanizándola e interviniendo directamente por medio de la adquisición de algunas empresas, como Real del Monte y Pachuca, así como con la institución de la Comisión de Fomento Minero.

Por otra parte, la importancia de la minería también radicaba en la creencia de la eficacia del mercantilismo, creencia que coincidía con la tradición minera virreinal. Al respecto, el secretario de Relaciones Interiores que sucedió a Herrera, Lucas Atamán, profundo conocedor de las ciencias económicas, explica que, según los economistas, el fomento más directo a la agricultura y la industria consiste en facilitar el consumo de sus frutos y artefactos. Así, pues, el proyecto económico nacional en el primer bienio de existencia del Estado mexicano estaba basado en los tradicionales criterios mercantilistas, esencialmente fundados en la minería⁴, lo que socorría la idea de que el Tribunal de Minería

⁴ Se ha llamado la atención sobre la visión mercantilista de la economía mexicana, de Alamán. Al respecto argumenta que "si se considera entre nosotros las minas bajo este punto de vista se encontrará, que nada contribuye tanto a la prosperidad de aquellos ramos esenciales de la riqueza pública". Añade que emplea muchos brazos, ocupa muchas bestias, moviliza a las máquinas y al transporte, consume masivamente materias primas de la agricultura y la industria. En México, aunque abundantes los productos mineros y pobres en ley, sirven sin embargo "para repartir a manos llenas entre los labradores".

fungiera como "banco de avío" para prestar apoyo a la minería, tarea que no estaba haciendo, porque no contaba con fondos para el efecto y pesaba sobre la institución una crecida deuda.

Las ideas de Alamán resultan interesantes aunque paradójicas, pues junto a la arcaica visión de la minería como fuente principal del impulso del fomento económico, plantea la novedosa idea de la conversión del Tribunal de Minería todo en un banco de avío que financie el desarrollo económico, idea que él mismo ejecutará en 1830 con el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional.

En 1824 Lucas Alamán, aún ocupando el cargo de secretario de Relaciones Interiores, da cuenta nuevamente de su preferencia mercantilista, ensalzando la relevancia de las minas y remarcando su importancia para el desarrollo agrícola e industrial. Por tanto, agrega que fomentar la minería es al mismo tiempo alentar el desarrollo agrícola e industrial del país y en su apoyo se han formado en Inglaterra tres compañías para el laboreo minero y en Alemania está por hacerse lo mismo. También al año siguiente la minería sigue siendo considerada la "industria doméstica" más importante del país y, como se informó en la *Memoria* de 1824, a las cuatro compañías mineras en operación deben sumarse otras tantas que se han establecido recientemente.

Por decreto del 7 de octubre de 1826 se había intentado revivir la decadente minería, la cual, a pesar del apoyo gubernamental, no progresaba ni hacía prosperar al resto de la economía, como lo supusieron los ministros Herrera y Alamán. Por tanto, fue suprimido el Tribunal de Minería, dejando con ello de intervenir en la administración de justicia en el ramo minero y cesando sus actividades gubernativas, económicas y directivas. En mayo 20 de 1826 se había formado un nuevo establecimiento de minería, organizándose su planta al año

res, comerciantes y artesanos, debiéndose concluir que la prosperidad de éstos, depende principalmente del impulso que se presta a la minería, móvil principal en nuestra nación de todos los demás ramos industriales". Atamán, *Memoria del Ministerio de Relaciones Interiores de 1823*, pp. 40-41.

siguiente y puesta a consideración del Congreso General, al mismo tiempo que se le dio una sede adecuada en el regio local que albergaba al Colegio de Minería.⁵ La minería seguía siendo considerada el camino más seguro para el desarrollo nacional.

En 1829 todavía persiste la idea sobre la minería como la rama económica más importante, pues "las minas son nuestra industria peculiar, y es el ramo que ofrece mayores adelantos". Los progresos de la minería serán tan grandes como puedan las empresas del ramo subsistir por sí mismas. Una vez que fue suprimido el Tribunal de Minería, se estableció en su lugar, como lo señalamos, una Junta destinada a atender sus cuentas. Por su parte, el Colegio de Minería es conducido, con cargo de director, por el presidente de la Junta y apoderado de los mineros. Sin embargo, el secretario de Relaciones Interiores, Atamán, juzgaba que "la organización de la Junta es viciosa, pues teniendo el manejo interés tan considerable, no está establecida la responsabilidad de sus individuos, ni arreglada la glosa de sus cuentas. Tampoco está declarado si deben o no ser perpetuos, ni el modo de elección en caso de su falta, todo lo cual exige se revise la citada ley".⁶

- ⁵ Lo anterior se hace constar en los siguientes documentos: *Memoria presentada a las dos Cámaras del Congreso General de la Federación, por el secretario de Estado Y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores al abrirse las sesiones del año de 1824, sobre el estado de los negocios de su ramo*. México, Imprenta del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos en palacio. 1825 (suscrita por Lucas Alamán, en enero 11 de 1825). *Memoria de los ramos del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores de la República, leída en las Cámaras del Soberano Congreso en los días 9 Y 14 de enero del año de 1826*. México, Imprenta del Supremo Gobierno. 1826 (suscrita por Sebastián Camacho, en diciembre 31 de 1825). *Memoria del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores de la República Mexicana, leída en la Cámara de Diputados el 10, y en la de Senadores el 12 de enero de 1827*. México, Imprenta del Supremo Gobierno. 1827 (suscrita por Juan José Espinosa de los Monteros, en diciembre 31 de 1826). *Memoria del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores de la República Mexicana; leída en la Cámara de Diputados el 8, y en la de Senadores el 9 de febrero de 1828*. México, Imprenta del Supremo Gobierno, en Palacio. 1828 (suscrita por Juan José Espinosa de los Monteros, en enero 30 de 1828). *Memoria de la Secretaría de Estado Y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, leída por el secretario del ramo a la Cámara de Diputados el 12 de febrero de 1830, Y en la de Senadores el d/a 13 del mismo*. México, Imprenta del AguiJa. 1830 (suscrita por Lucas Alamán, el 12 de febrero de 1830). p.30.

La industria minera, pues, era el aspecto de la vida económica adquirido históricamente por el Estado mexicano, como legado virreinal, que constituía de sí un cometido que traducía su actividad ahí donde, más que construir algo nuevo, se tenía que reconstruir, situando a la minería en el lugar justo que el proyecto de fomento del país le daba dentro del incipiente capitalismo que se estaba desarrollando. La industria de los metales fue, entre 1821 y 1828, el campo de actividad natural del Estado por medio del Tribunal de Minería. Todavía los estadistas mexicanos no imaginaban otros campos de intervención gubernamental en la economía, además del minero. Pero no pasaría mucho tiempo para que esto ocurriera y la industria manufacturera desbancara de su privilegiado lugar a la minería.

Obras públicas

En contraste a la minería, las obras públicas fueron un campo de actividad magramente atendido como cometido de la administración virreinal. Tal como se puede observar en la información que es vertida por las *Memorias* que hemos venido examinando, las obras públicas constituyeron uno de los campos de la vida económica que el Estado asumió como tarea prioritaria y trascendente, desde 1821, aunque sus logros fueron extraordinariamente modestos. La actividad estatal en las obras públicas, también responsabilidad de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores, fue dividida en dos grandes campos de acción: los caminos, puentes y canales, por un lado, y el canal de Huehuetoca, por el otro. Este último fue la obra pública modelo en el Virreinato y el México decimonónico.

Caminos y canales. Los caminos son también asumidos como un cometido esencial para el desarrollo del país, pues se consideran indispensables para el comercio de los frutos de la agricultura, la industria y la minería, pero con la gran limitación de que no son transitables todo el año. En 1823 había tres carreteras, que corrían de México a Veracruz, de México a Acapulco y de México hacia el interior. La primera, construida por los consulados de México y Veracruz, estaba concluida del puerto a Perote y de México a Puebla, sin que

el tramo en proceso fuera difícil. Sin embargo, los estragos de la Guerra de Independencia alcanzaron a este camino, por lo que estaba muy deteriorado. Por tanto, el Gobierno excitó a los consulados de México y Veracruz a que realizaran las composturas necesarias y a la diputación provincial de Puebla para que concluyera el tramo restante.

Tal como se puede observar, la ejecución de las obras públicas era una competencia de la Secretaría de Relaciones Interiores y estaba a cargo de instituciones semi-públicas, los consulados, donde había representación de particulares. En suma, una especie de lo que hoy se llamaría "empresa de participación estatal". Pero se estaba gestando la idea que la administración de los caminos debía delegarse en las diputaciones provinciales, es decir, en lo que hoy serían las legislaturas locales, de modo que las rentas que produjeran los peajes se invirtieran en los caminos para su ampliación y conservación.

El ramo de las obras públicas, pero especialmente en el de los caminos, se observa mejor que en ninguno otro cómo se inicia la intervención económica del Estado en un aspecto de la economía. La intervención se intensificó al prescindirse de los consulados y al renunciar los empresarios privados el sustituirlos, según proyecto de los primeros gobiernos mexicanos. Año con año la actividad del Estado se hizo obligada, hasta llegar a los días de la Dirección General de Caminos, una institución administrativa descentralizada que se encargó completamente del ramo.

La Memoria de 1822 trasluce la dramática situación de los caminos y los puentes en el amanecer del México independiente y el imperativo de la intervención directa, decidida y con todo su peso en este ramo de la vida económica. El secretario Herrera se lamenta de que el camino a Acapulco se encuentra muy deteriorado, pues no se le ha reparado desde los días de la Guerra de Independencia, y se hace imposible el tránsito en ciertas partes, incluso para los arrieros. Subraya que el camino de Acapulco es indispensable para fomentar el comercio con Asia y mejorar las comunicaciones con aquellas zonas del país por las que pasa. Por tanto, ha mandado que el peaje correspondiente se use para

comenzar en breve las reparaciones del camino. Por otra parte, menciona que el puente que se construiría sobre el Río Papagayo, con los fondos provenientes del peaje de la garita de Santa Ursula, ha quedado en mero proyecto, porque aquéllos se distrajeron en otros objetos.

Los caminos y puentes eran considerados como cuestiones prioritarias para el crecimiento económico del país. Pero, tal como lo hemos advertido, los logros de la administración interna en esta materia contrasta radicalmente con la importancia que se daba a las obras públicas. La imposición de peajes para mantener los caminos preludia a la moderna empresa de Estado: Caminos y Puentes Federales de Ingresos, que hoy día continúa esta tradición.

También los canales eran concebidos como prioritarios. En 1823 se formuló un proyecto de ejecución de un canal que uniría ambos océanos, comunicando al efecto los ríos Coatzacoalcos y el Chimalapa, y encargándose de la obra el consulado de Guadalajara. Sin embargo, considerando el Congreso que esta institución no tenía la capacidad para ejecutar la construcción, aprobó que se convocara a empresarios extranjeros, quienes harían proposiciones al Gobierno. Al año siguiente se persiste en el proyecto de abrir un canal interoceánico en Tehuantepec, a efecto de lo cual se hicieron las exploraciones pertinentes y se difundieron las convocatorias en Londres y Washington para potenciales contratistas. Con estas convocatorias a empresarios particulares daría comienzo una serie de frustraciones del Gobierno mexicano, por la indiferencia y desinterés del capital por invertir en la creación de la infraestructura del país, dándose pie, con ello, a la creación de un nuevo espacio de la actividad del Estado en la sociedad.

Sin embargo, el Gobierno no cejó en su empeño de convocar y lograr el concurso del capital en la edificación de las obras públicas del país y en 1824 se anunció que el Congreso General estaba estudiando un proyecto presentado por los señores Manning y Marshall para reparar la importante carretera a Veracruz. Al mismo tiempo, se habían tomado las providencias necesarias para componer el camino a Toluca y el de Acapulco, para el último de los cuales se

había establecido un peaje. Pero, como era usual, los secretarios de Relaciones Interiores no dejaban de reconocer que lo hecho era insuficiente.

El Gobierno mexicano continuó empeñado en ampliar la red caminera, así como la construcción de canales. En 1825 la Comisión encargada del proyecto del canal del Istmo de Tehuantepec había concluido sus trabajos, por lo que los elevaría a consideración del Congreso. En 1826, en Coatzacoalcos se comenzó a construir un camino de carros para comunicar esta región, desde el límite navegable del río del mismo nombre, hasta el Pacífico, por Tehuantepec. Al efecto, se dispuso que se levantara un poblado en un punto conveniente, para que ello ayudase a la buena marcha de las obras. El Gobierno nombró a un empleado cesante para comisionarle en esta tarea, escogiéndose a una persona "recomendable por su talento, ilustración y actividad". El comisionado informó que el poblado mencionado, de nombre Hidalgópolis -en honor al Padre de la Patria-, había sido establecido en un paraje denominado Remolino de Almagre, donde 60 personas han empezado a colonizar, de este modo, la despoblada región.

También en 1826 se volvió a convocar a empresarios particulares para que hicieran proposiciones acerca de la edificación del canal de comunicación interoceánica, así como para la apertura de canales, la edificación de caminos y la desecación de lagos. Pero nuevamente la respuesta fue la apatía de los capitalistas, quienes no hicieron ninguna proposición. Así, en ausencia de la participación de la burguesía nacional e internacional, vuelta de espaldas a los problemas del país en este ramo, el Estado mexicano tomó una decisión trascendental que creará un precedente: se dispone que el Gobierno, *directamente*, asuma la administración del canal del desagüe de la Capital, a cuyo cargo se continuará la obra, y para lo cual fue nombrado un comisionado. En 1823 una misión similar había sido puesta en manos del célebre José María Luis Mora y de la cual hablaremos adelante.

En medio de las condiciones narradas, en 1827 el ramo caminero no había progresado mayormente, motivo por lo cual, por medio de una circular con fe-

cha 22 de agosto de ese año, el Gobierno volvió a renovar la convocatoria a los empresarios para que concursen en la apertura o compostura de los caminos, obteniéndose nuevamente lo mismo: desinterés. Por tanto, dos años después, en 1829, en la *Memoria* correspondiente se dice que nada se ha adelantado en la construcción de caminos, tan importantes para la prosperidad nacional, "no habiéndose ofrecido empresarios para ello", lo que tampoco ha ocurrido para la construcción del puente sobre el Río Papagayo, a pesar de que los empresarios encargados de la construcción de la carretera a Toluca habían hecho adelantos al respecto, en tanto que el proyecto del canal de Tehuantepec no ha tenido progreso alguno. La iniciativa de los particulares, hay que recalcarlo, seguía estando ausente.

No es extraño que en 1830 se vuelva a informar que el progreso en la construcción de caminos es casi nulo. Todavía más, la construcción del puente de Zahuapan, en Tlaxcala, a cargo del ayuntamiento de la localidad quedó suspendida por efecto del desbordamiento del río que dañó la obra. Con respecto al canal de Tehuantepec, no se abrigan esperanzas de que la obra se pueda iniciar en breve. Finalmente, el camino de México a Veracruz, por Jalapa, se encontraba en tan mal estado que pronto se temía que impidiera el paso de viajeros, a menos que los ingresos de sus peajes se aplicarán exclusivamente, pagando a los capitalistas de la obra con una hipoteca."

No cabe duda que la vocación constructiva de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores con respecto a las obras públicas, era realmente inquebrantable, a pesar que su labor mucho se parecía a la de Sísifo. En Tampico se autorizó, en el año de 1831, la formación de una empresa de particulares para encargarse de la entrada de buques y de alijar la carga, introduciéndola por el Río Pánuco. El Congreso aprobó al Gobierno de Oaxaca la construcción de una

⁷ *Memoria de la Secretaría de Estado Y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, presentada por el secretario del ramo a las Cémaras del Congreso General; en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, leída en la de Diputados el día 7, y en la de Senadores el 8 de enero de 1831.* México, Imprenta del Aguila. 1831 (suscrita por Lucas Alamán, en enero 5 de 1831).

carretera que uniría la costa del estado, con el estado de Veracruz. Se comenzaron a reparar las carreteras de ingreso a la Capital y el camino a Veracruz.

Hasta 1831 la actividad del Estado en la obra pública había sido indirecta, pues para la construcción se reclamaba la intervención de empresarios particulares. Esta práctica, como lo hemos venido reiterando, había sido un fracaso, motivo por lo cual el secretario de Relaciones Interiores, don Lucas Alamán, propuso una nueva estrategia. Al efecto, comenta que "en el mencionado decreto de 9 de octubre de 1826, no se habla más que de caminos que puedan hacerse por contrata, autorizando al Gobierno para que las celebre con las mejores condiciones posibles; pero en muchos casos no se presentarán empresarios o la falta de concursos les hará pretender condiciones muy gravosas. Para prevenir este inconveniente, sería oportuno que se ampliase la facultad del Gobierno a hacer ejecutar por sí mismo las obras necesarias con los productos de los peajes que se establezcan, siempre que ocurran los casos indicados...".⁸

El Estado, pues, para 1831 ya sabía indudablemente que la construcción de caminos, puentes y canales debía asumirla directamente. Esto estaba muy claro para la lúcida mente de Lucas Alamán.

La propuesta es transparente y no requiere mayor explicación: entre 1821 y 1831 los empresarios particulares han hecho oídos sordos a los llamados del Gobierno, a fin de realizar ellos mismos las obras públicas que urgente e imperativamente requiere el país para beneficio del Estado y de la sociedad, así como en provecho de aquéllos que capitalizarán el uso de estas construcciones: los propios empresarios. Por consiguiente, asumiendo la responsabilidad histórica que le toca, la administración pública se prepara para realizar ella misma lo que los particulares no quieren hacer. El Estado ha decidido intervenir directa y plenamente en este espacio de la vida económica.

⁸ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, presentada por el secretario del ramo, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, a las Cámaras del Congreso General al principio de sus sesiones ordinarias del año de 1832* México, Imprenta del AguiJa. 1832 (suscrita por Lucas Alamán, en enero 10 de 1832). p. 24. Subrayado nuestro.

Canal de Huehuetoca. En el espacio económico de los caminos y canales la actividad del Estado se fue incrementando, merced a los imperativos forjados en las condiciones históricas reinantes, ames examinadas. Hubo sin embargo una excepción, es decir, una forma de intervención ancestral, una notable obra pública en gran escala construida y administrada por el Gobierno desde los tiempos del Virreinato: el canal de Huehuetoca, que drenaba las aguas entrantes al Valle de México y evitaba las inundaciones de la Capital del país. El canal servía para encausar las aguas del río Cuautitlán y evitar su ingreso a la laguna de Zumpango, impidiendo con ello su vaciado en la laguna de San Cristóbal y de ésta en la de Texcoco, de donde brotaban las inundaciones de la Ciudad de México. En 1823 la obra estaba inconclusa, aunque llevaba muchos años en proceso, por motivo de la mencionada Guerra de Independencia. Para hacer más dramático este panorama sombrío, debemos decir que estaban paralizadas obras que costaron al momento la suma de 6 millones de pesos, sin que el peligro de inundaciones hubiera desaparecido.

En 1824 era lamentable la situación del canal y así siguió el problema hasta 1828, año en q^{1^{re} ocurrió un hecho de enorme relevancia: luego de varios experimentos administrativos, que incluyeron el manejo del canal por parte de la diputación provincial del estado de México, el Gobierno de la República asumió la administración y mantenimiento directos del canal de Huehuetoca. Se había dado otro paso hacia la centralización y, por tanto, a la intensificación de la actividad del Estado.⁹}

En 1831 el señor José Rincón fue comisionado para elaborar un diagnóstico de la situación del canal de Huehuetoca y en ello se empeñó con todo celo, a decir del secretario de Relaciones Interiores, pues ya había levantado planos del mismo y presentado una descripción histórica de la obra. Alamán, a pesar de los progresos alcanzados, consideraba indispensable se formase una institu-

⁹ Memoria de la Secretaría de Estado Y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores de la Repùblica Mexicana, leída en la Cámara de Diputados el 8 Y en la de Senadores el 1 Ode enero de 1829. Méxi-co, Imprenta del Aguila.1829 (signada por Juan de Dios Cañedo, en enero 10. de 1829).

ción administrativa adecuada que se encargara de la administración del canal, que aún no ha sido autorizada, a pesar que el Estado se ha hecho cargo de la obra. Al efecto preparó un proyecto de la Dirección General del Desagüe de Huehuetoca, que tiempo después cristalizó como una empresa estatal modelo.

Comercio

El comercio fue, en la época comprendida por este apartado, uno de los cometidos menos desarrollados por la administración pública como actividad directa, si bien las regulaciones legales sobre el ramo nunca faltaron.

En 1822 se consideraba que el comercio sería beneficiado por reformas en las aduanas ~~marítimos~~ y la industria, al eximirse a los extranjeros del pago de derecho por las máquinas y capitales traídas al país, sobre todo para la producción de lienzos y tejidos. Finalmente se alentó la formación de las sociedades patrióticas en Guadalajara, Ciudad Real y la Capital del país, para contribuir a la prosperidad de la nación. En 1823 se puso el acento en la idea que el comercio debería cubrir los productos del mar y ser reorientado para incluir la caza de la ballena, que estaban explotando en nuestras costas las flotas de otros países. Al año siguiente se habilitaron los puertos de Tampico, San Bias y Guaymas para impulsar el comercio exterior, al mismo tiempo el valor de las monedas en circulación se uniformó y se estableció un sistema único de pesas y medidas. En 1825 el comercio se vio beneficiado con la eliminación de antiguas trabas, disminuyendo con ello el precio de las mercancías e incrementando su consumo.

El secretario de Relaciones Interiores, Lucas Alamán, se refiere en 1823 al servicio de bagages como una carga abrumadora para los pueblos, señalando que es perjudicial a la agricultura y al comercio, y afectaba principalmente a los traficantes pobres que se abastecían en los mercados y plazas. En tanto se ponía remedio al problema, en Querétaro se comenzó por proyectar la edificación de un depósito para proveer los bagages necesarios.

En 1829 el secretario de Relaciones Interiores consideraba que el estado de confianza restablecido en el país estaba haciendo florecer al comercio y que

"mucho contribuiría a ello que se estableciese alguna autoridad de elección de los comerciantes mismos, que desempeñase las funciones económicas y aún las judiciales del Consulado". Esta proposición, emanada de Alamán, confirma la tesis que tras el cometido nace la organización, más tratándose de una administración pública en expansión. A partir de 1821, año en que México nace a la vida independiente, hasta el período de Gobierno de José López Portillo, la administración pública no había dejado de crecer. Una de las preocupaciones tradicionales de la administración pública mexicana ha sido impulsar la organización de los grupos productivos de la sociedad. Así, luego de la supresión del Consulado se estaba pensando organizar nuevamente a los comerciantes, como antaño lo estaban los ganaderos en la Mesta y poco después lo serían los industriales en la Dirección General de la Industria Nacional. Actualmente el Estado auspició la formación de las cámaras patronales, como la CONCANACO y la CONCAMIN, y otras más han nacido de la propia iniciativa de los empresarios, a saber, COPARMEX y el Consejo Coordinador Empresarial. Pero, en general, la iniciativa para la organización de empresarios privados ha nacido del Estado, no de éstos.

En suma, el comercio hasta 1831 había sido un campo del cuidado de la administración pública en el cual no había intervenido directamente. Esta situación cambiaría con el tiempo.

Industria

La intervención del Estado en la industria será abordada más profundamente en los capítulos relativos al Banco de Avío, la Dirección General de la Industria Nacional y los monopolios de Estado. Aquí no pasaremos del examen de la acción indirecta, merced a la reglamentación del ramo.

Entre 1821 Y 1823 la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores consideraba que, debido a la imposibilidad de que las manufacturas mexicanas competieran con las extranjeras, se debía establecer un sistema prohibitivo para

mantenerlas protegidas y lograr un equilibrio con las producidas en el exterior. Conscientes de la virtual inexistencia de la industria nacional, se acordó la incorporación de las máquinas e ingenios que han producido la superioridad de los productos extranjeros, por lo que al efecto se establecieron franquicias para la introducción de maquinaria, como en Puebla, donde se instalaron máquinas para hilar algodón. Al mismo tiempo, se proyectó que en los alrededores de la Capital del país se construyera una fábrica de papel, tan necesaria para la nación, y de la que no disponía.

En 1824 el Gobierno seguía empeñándose por conseguir el equilibrio entre la producción nacional y los efectos provenientes del extranjero, por lo que se autorizó la instalación de fábricas de hilados y tejidos, así como para otros giros industriales. Con objeto de proveer uniformes al ejército, la industria textil se había reanimado en Querétaro, en tanto que la fabricación de telas también estaba prosperando en Jalisco y Guanajuato. En Puebla y Monclova se instaló maquinaria para procesamiento de algodón, en México se estableció una cervecera y en Durango se inició la industria metalúrgica. El Estado estaba dando los primeros pasos para auspiciar la industrialización del país.

Por su parte, en Guadalajara en 1825 se fabricaron telas con materiales provenientes del maguey, aunque ciertamente la tela requería perfeccionarse. Se ensayó lo mismo en Querétaro, en tanto que en San Angel se instaló una fábrica de papel. Sobre lo último, el Gobierno dispuso que se publicaran las memorias de los cuatro ministerios con papel proveniente de esta fábrica y se esperaba que estos documentos pronto se difundieran en diversos puntos de Europa. Los bagages seguían siendo una limitante al desarrollo de la industria, por lo que la Secretaría de Relaciones sugirió una reforma pronta y radical, pues también dañaban al comercio y los mercados.

Todavía no llega el tiempo en que, para acelerar efectivamente la industrialización, el Estado requiera intervenir directamente en este campo. El proyecto industrializador coincidía con criterios liberales según los cuales el Estado sólo se ocuparía de preparar el terreno, para que los particulares pudieran sem-

brar en él. Acontecimientos posteriores desmentirían estos proyectos gubernamentales, pues la ausencia de capital reclamaría que el Estado participara directa y positivamente en la acumulación originaria del propio capital. Esto ocurrirá en 1830 con la formación del Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional.

Agricultura

En 1824 el Gobierno consideraba que el papel de la agricultura era alimentar al país y suministrar materia prima a la industria, y no podía ser de otro modo. Al año siguiente el secretario de Relaciones Interiores se lisonjea de que la agricultura estaba resurgiendo, sobre todo por el apoyo concedido a los jornaleros, que están teniendo la oportunidad de dedicarse a las faenas que antes consistieron en el trabajo de sus padres. Los ramos más desarrollados eran el café, olivo, cacao, lino, seda y cera. En este sentido, las contratas de colonización estaban haciendo su parte, pues los nuevos pobladores estaban en disposición de hacer brotar los mencionados productos en las tierras que se les dotó.

Hasta 1830 la situación descrita no varió. Fue la formación del Banco de Avío, órgano motor de la industrialización, lo que sacudió al mismo tiempo a la adormecida agricultura mexicana intentando transformala en proveedora básica de la nueva industria nacional.

La administración de la vida social

La administración de la vida social ha estado constituida originalmente, a partir de 1821, por cuatro prácticas estatales bien diferenciadas: asentamientos humanos, asistencia pública, asistencia social y readaptación social. La primera práctica era propia de un país peculiar como México, territorialmente extenso y sensiblemente despoblado, en tanto que la segunda consiste en una responsabilidad básica de todo Estado. La tercera será uno de los cometidos de la administración pública que distinguirá secularmente al Estado mexicano, hasta

nuestros días. Finalmente, la cuarta constituye una función esencial del Estado cuando pretende rescatar, en beneficio de la sociedad, a quienes han roto un orden de cosas. La idea de la readaptación constituye un progreso, frente a las tradicionales concepciones del castigo para los delincuentes. Más que castigar, se debe recuperar, se pensaba.

Asentamientos humanos

Los asentamientos humanos serán un problema fundamental para la administración interna, hasta nuestros días. Antes fue problema por la subpoblación, hoy lo es por la sobre población; y sobre todo porque el país nunca ha conseguido una adecuada relación entre el territorio y los habitantes. Desde un principio la materia de los asentamientos humanos ha sido un cometido básico de la administración pública, el cual ha sido desenvuelto según dos ramas: población-colonización y migración.

Población y colonización. En México, en la etapa de estudio de este capítulo, el desarrollo demográfico siempre estuvo íntimamente relacionado con la colonización, por lo que los problemas poblacionales, más que por el movimiento demográfico, fue un aspecto de colonización. Desde 1822, según se aprecia en la *Memoria* de la Secretaría de Relaciones Interiores de este año, en el México independiente la colonización fue concebida como uno de los cometidos destacados para un país extensísimo y extraordinariamente despoblado. Al año siguiente se dice que el incremento de la población ha sido una de las atenciones principales de los régímenes cultos, por lo cual el Gobierno no ha descuidado esta materia contando ya con 300 familias luisianas, "trabajadoras e industriosas", que se establecerán en Texas, entidad federativa que será el primer gran dolor de cabeza del Estado recién nacido. Este fue un gigantesco error porque los luisianeses eran de nacionalidad norteamericana y ello sería el pie del posterior despojo de Texas a México.

Tal como puede apreciarse, la materia poblacional define esencialmente a la colonización, pero sin dejarse de observar a la población en cuanto tal. Así,

se hace notar que no se sabe el progreso de la población, aunque puede preverse que no será demasiado, aunque se espera que con la tranquilidad pública se incremente en breve tiempo. Las condiciones de turbulencia política de aquellos tiempos fue uno de los grandes impedimentos para la colonización de nuestro país, sobre todo mediante extranjeros, motivada por la inseguridad que sentían gobiernos de otros países para fomentar la migración hacia el nuestro.

El problema territorial tampoco fue desatendido, principalmente con relación a los terrenos baldíos, a los que se observa como un potencial de riqueza que no se debe dejar de aprovechar, porque entonces desérticos y despoblados, se podrían transformar en territorios ricos y habitados. En este caso se encontraban las provincias internas, las Californianas y algunas costas. En estas partes del país había tierra fértil que sólo está en espera de manos industriosas que la hagan florecer. Había pues un gran horizonte para el desarrollo del país si las políticas de colonización funcionaran, lo que no ocurrió ciertamente.

En 1824 se informa que todavía no hay datos que permitan estimar a la población del país, pero que, no habiéndose presentado epidemias, se podía pensar en un ligero aumento. Con referencia a la colonización se expidió la ley de agosto 18 de 1824 que regulaba el ramo con relación a los terrenos baldíos. En Coahuila y Texas se formó un nuevo poblado que lleva el nombre de Villa de San Felipe de Austin, por su fundador, y se espera establecer otras en terrenos baldíos y en las recientemente secularizadas misiones de San Juan Bautista y San Fernando, en San Juan Allende, y la de Santa Rita de Morelos. No corrió igual suerte la colonización en Tehuantepec, que estaba estancada.¹⁰ Finalmente, con relación a las Californias se menciona que el bergantín Morelos ha zarpado con destino a ellas para poner en práctica las "reformas administrativas"

¹⁰ En la *Memoria de la Secretaría de Relaciones Interiores de* 1824, pp. 47-48, se comenta que los trabajos de colonización estaban a cargo del distinguido Tadeo Ortiz de Ayala, autor de la obra *Méjico considerado como nación independiente y libre*. (Hay una versión moderna, de Ediciones Guadalajara, 1952, en dos volúmenes). Sobre el tema aquí tratado, es muy recomendable el capítulo X relativo a "Las ventajas de la colonización de las fronteras y las riberas", así como su célebre estudio sobre la colonización, agregado como apéndice en el volumen segundo.

propuestas por la Junta de Fomento de las mismas, entre otras las relativas a colonización. Esta Junta, prototipo de institución descentralizada del siglo pasado, la examinaremos posteriormente.

En 1828 se llevaron al cabo importantes medidas a favor de la colonización del extenso territorio nacional: se estimula la actividad de empresarios dedicados a la colonización, esperando que ello beneficie el poblamiento del país. Al mismo tiempo se expiden disposiciones con el fin de evitar el ingreso de personas indeseables al país. Con base en la ley de colonización de agosto 18 de 1824, se tomaron providencias para ampliar el poblamiento del país, incluyéndose en la medida a los alejados territorios de las Californias. También se sigue prestando auxilios al comisionado instalado en Coatzacoalcos, para que pueda ejecutar sus tareas de colonización de esos territorios. Finalmente, en abril 14 del año en curso se expidió la ley de naturalización.

El incremento de la población seguía siendo un problema preocupante en 1829, a efecto de lo cual se expiden disposiciones para lograr un aumento combinando el medio natural —es decir, lograr que los nacimientos superen a las defunciones- y el medio artificial, a saber: la colonización por medio de extranjeros. Se considera importante el combate de la embriaguez, porque ella es óbice del crecimiento demográfico al debilitar al cuerpo, y haciéndolo presa de las enfermedades. Por cuanto a la colonización del sureste, ésta prosigue planteada en el proyecto de ingreso de colonos franceses que deberán establecerse en Coatzacoalcos, ahora suspendido por motivo de los acontecimientos políticos de 1828, es decir, la asunción al poder de Vicente Guerrero.

En 1830 la población no ha variado mayormente. Muy conservadoramente, el secretario de Relaciones Interiores estima que si bien no ha crecido, ella tampoco ha disminuido, a pesar de la epidemia de viruela que se desató en este año. Sin embargo, no obstante los encomiables esfuerzos del Gobierno federal no se ha podido colonizar la zona del Coatzacoalcos y, aunque han habido visitas de algunas expediciones francesas, no se ha conseguido el asentamiento de nacionales de aquel país. Otro caso es el de Texas, territorio cuya coloniza-

ción se observa con optimismo, donde ya radican 6 300 familias extranjeras, formándose poblaciones como la Villa de Austin. Sin embargo, es preocupante que, por ausencia de legislación adecuada, estas familias sigan viviendo según las costumbres de sus países y no se incorporen al modo de vida de la naciente República. Por otra parte, para agravar el problema, se sabe que los colonos mexicanos siguen siendo minoría en Texas y no se perciben medios fáciles para aumentar las cifras. Es más, el titular del ramo de Relaciones Interiores juzga que "toda esta legislación de colonización necesita reverse atentamente". Finalmente, en Nuevo México y las Californias nada se ha adelantado en este ramo, siendo territorios mexicanos que por su distancia y extensión son una preocupación constante.

No es difícil adivinar la profunda desazón de los gobernantes mexicanos por la desproporción existente entre el medio y el hombre, así como por la imposibilidad de tener instrumentos rápidos y suficientes para dar remedio a tan delicada situación. La colonización era la piedra angular de la política poblacional y mucho más: el fundamento de la capacidad de sobrevivencia del Estado mexicano como entidad nacional. Esto explica, sin duda, el porqué de la honda inquietud del Gobierno sobre el despoblamiento del país en los primeros años de vida de la nueva nación. Por tanto, la política demográfica se convirtió en una de las principales atenciones de la administración pública en la cual, como lo observaremos, tuvo que intervenir directamente.

Con referencia específica a la población, en marzo 2 de 1831 se decretó la formación del censo de la República, comisionándose al respecto a Antonio José Valdés, experto en la materia poblacional y cesante del Gobierno de la Federación. En 1822, con motivo de la implantación de una contribución directa, la comisión de Hacienda del Congreso General había estimado la base impositiva en 6'122,350 habitantes. El señor Valdés juzagaba que en 1831 había 6'382,264, lo que da un incremento de 382,064 pobladores del país. El resultado no es alentador, porque ello significa que para duplicar la cantidad se requerirían 80 años, en tanto que en los Estados Unidos sólo 20. La conclusión es

Obvia: México distaba mucho de ser una potencia o poderlo ser en breve, si su capacidad de colonización no se incrementaba sustancialmente.

Por tanto, fue observado con pesimismo que los asentamientos franceses en la cuenca del Coatzacoalcos, que finalmente se habían radicado aquí, hubieran abandonado las poblaciones. La causa la encuentra el secretario de Relaciones Interiores en los defectos del sistema de colonización aplicado por las compañías particulares contratadas y a que los colonos no eran gentes a propósito para las labores agrícolas. En contraste a la región de Coatzacoalcos, a pesar de sus defectos, en Texas la colonización sigue prosperando, aunque se ha evitado la formación de una compañía colonizadora que, al parecer del general Mier y Terán, responsable del poblamiento del territorio, con su forma de constitución se violaba la ley de abril 6 de 1830.

Migración. Otra materia poblacional básica del Estado mexicano, cuando afloró como entidad soberana, fue la relativa a la migración. El cometido de la migración fue inaugurado en 1824, al ponerse atención en los problemas relativos a los pasaportes. Al respecto, se previene que, por motivo de la situación conflictiva que vive Europa, México debe cuidar el ingreso de ciudadanos de otros países, exigiendo al efecto la presentación de pasaportes. Internamente algunas entidades federativas sostienen idéntica exigencia y vigilan al mismo tiempo que en sus territorios no se introduzcan armas. Al año siguiente se vuelve a poner el acento en la relevancia de los pasaportes porque tienen importantes implicaciones migratorias. El titular del ramo asegura que por medio de ellos se desecha la "escoria que pudiera mezclarse en la masa de la población" y permite calcular el número de extranjeros que ingresan al país.

En 1826 se definieron a los pasaportes como instrumentos que permiten atraer a los hombres laboriosos que portan consigo capitales, artes e industrias, y rechazar a los espías, vagos y aventureros. En espera de la ley migratoria correspondiente, desde junio 6 del mismo año se establece un reglamento que norma la expedición de dichos pasaportes. Obviamente relacionados a la colonización, los pasaportes son expedidos con el ánimo de que, en palabras del se-

cretario del ramo, los hombres laboriosos tengan el incentivo de venir a un país donde hay libertad de industria y garantías del sistema social. En 1827 se renovó la idea de la importancia de los pasaportes para evitar el ingreso al país de individuos indeseables, más cuando algunos españoles mantienen posiciones destructivas contra la soberanía nacional. Finalmente, por ley de 12 de marzo de 1827 se dispuso la obligación de normar a los pasaportes, reformando con ello el reglamento expedido en marzo 12 del año anterior.

La política poblacional con relación a la migración estuvo encaminada originalmente también a controlar a la población hispánica del país. Para la calificación de los españoles que no deberían abandonar al país, se estableció una Junta de Facultativos y, por motivos del derecho internacional, los efectos de la ley de marzo 20 de 1828 se dejaron en suspenso las disposiciones relativas a peninsulares de nacimiento, pero nacionalizados en países amigos. La expulsión de los españoles fue una medida drástica, pero imperiosa por el peligro que implicaban al país, provocando con ello la separación de familias enteras, mismas que solicitaron permiso para que padres o hermanos pudieran regresar a este país.

La expulsión de los españoles, según ley de marzo 20 de 1828, dio motivo para que en 1830 se criticase al Gobierno alegando que se estaba permitiendo su regreso, cuando ocurría todo lo contrario. El secretario de Relaciones Interiores explicaba que naciones amigas han naturalizado rápidamente a los españoles expulsados, que ahora regresan, anulándose con ello el espíritu de la mencionada disposición. Por otra parte, algunos mexicanos han muerto en Nueva Orleans, quedando sus familias en el desamparo, motivo por lo cual el cónsul mexicano en aquella ciudad solicitó la ayuda del Gobierno mexicano para ellas. En 1831 las familias abandonadas en Nueva Orleans fueron repatriadas, sumando la cantidad de 130 personas, entre niños y mujeres.

Asistencia pública

La asistencia pública ha sido originalmente un cometido de enorme importancia para el nuevo Estado, desde sus primeros días de existencia. En 1822 el

Gobierno se lamentaba de que, por motivo de la Guerra de Independencia, no había podido atender los establecimientos del ramo existentes ni de establecer nuevos proyectos, pese a los esfuerzos encomiables de la Regencia del Imperio mexicano. Tradicionalmente estos establecimientos habían subsistido merced a la caridad privada y el subsidio público; pero, habiéndose estrechado ambas fuentes de financiamiento, en 1823 la situación de los mismos era precaria. Don Lucas Alamán, secretario de Relaciones Interiores, explicaba que también existen problemas de organización: "estos por otra parte aislados.entre sí, sin un plan uniforme que simplificando su administración economice sus gastos y facilite socorros de toda especie a la humanidad doliente y menesterosa, exige que se les redujese a un sistema más adecuado a estos objetos'¹¹"

La intervención estatal en estos establecimientos, según se desprende de las palabras de Alamán, es imperiosa por la delicada labor que realizan. Al respecto, el Gobierno informa al Congreso su situación, de sus fondos y de las fundaciones piadosas que existen. Y, para tomar cartas en el asunto de inmediato, en la Capital de la República. donde abundan estas instituciones, en 1823 es formada una Junta de Beneficencia, a emulación de la Junta de Sanidad.

Antiguamente, para atender la asistencia a los menesterosos, existían los establecimientos de caridad de las Religiosas Hospitalarias y el Hospital Real de esta Capital, que realizaban sus actividades por medio de fondos abundantes que provenían del Ayuntamiento, es decir, sus gastos eran sufragados por las autoridades de la Ciudad Capital. En 1829 todo ha desaparecido, no habiendo más camino que los recursos provenientes del erario, pero éste se encuentra exhausto y las fortunas particulares se hayan "harto menoscabadas".

Así, pues, la asistencia pública se encontraba en un callejón sin salida en 1829. Por un lado, la caridad particular se había comprimido, en tanto que los fondos municipales se habían extinguido. La solución, por vía de la tesorería del

¹¹ *Memoria de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores de 1823*, p. 30.

Gobierno Federal, también estaba clausurada porque ella estaba agotada. La situación era propicia para una intervención urgente e impostergable del Estado.

Asistencia social

En 1829 comienza a bosquejarse lo que, pasado el tiempo, será una de las características básicas del Estado mexicano: la asistencia social. Esta rama de la administración interna, tan propia del Estado mexicano contemporáneo, nació con el proyecto de establecimiento de bancos de ahorro para los jornaleros, a semejanza de los existentes en otros países. La idea de la que brota su concepción, imaginada por Atamán, es muy clara: "éste sería el principio de inspirarles afición al trabajo haciéndoles percibir las ventajas que les resultarían de contar con algo para su vejez, sus enfermedades y demás miserias de la vida".¹² Se trata de una institución de asistencia social-como lo serán el IMSS y el ISSSTE en su momento-donde los trabajadores cotizarán y de cuyos rendimientos podrán proveerse, por sí mismos, de asistencia médica y jubilación.

Tal como lo podremos apreciar adelante, esta práctica gubernamental, aunque en ciernes, dejará rastro al pasar el tiempo y llegar hasta nuestros días, principalmente luego de la Revolución de 1910.

Readaptación social

La readaptación social era una práctica gubernamental intermedia a cargo de la Secretaría de Relaciones, por un lado, y la de Justicia y Negocios Eclesiásticos, por el otro. Básicamente se entiende, de principio, como un problema de represión, desde el ángulo de la justicia, hasta que tiempo después adquiere un carácter social. Los "vagos" eran considerados escoria de la socie-

¹² /bid, pp. 25.26.

dad y motivo por consiguiente de castigo y prevención del delito, por lo que el secretario de Relaciones Interiores acepta las iniciativas al respecto provenientes de su colega de Justicia.

El titular de Relaciones sostiene que las disposiciones sobre vagos serían eficaces, sobre todo la ley de marzo 3 de 1828, pero ella misma da pie a ser elucidada. Pero las modificaciones a la misma serán planteadas por el secretario de Justicia. También propone que para el Distrito y Territorios Federales la expedición de una ley sobre vagos, porque de este modo quedaría cimentada la tranquilidad pública y se libraría de "esta polilla de la sociedad". La ley vigente, de marzo 3 de 1828, más que corregir la vagancia parece fomentarla, por lo que su revisión es un asunto urgente.

Estadística

Una nación independiente, como México, no podía estar al margen del uso de una tecnología tan importante para su desenvolvimiento, como lo es la estadística, más particularmente para lo que el secretario de Relaciones Interiores, Alamán, define como el gobierno *económico*. Así, explica que "la base del gobierno económico debe ser una estadística exacta". Al respecto instruyó a las diputaciones provinciales para que recojan los elementos necesarios para formarla, aunque poco se adelantó en el trabajo, a excepción de los avances logrados en la provincia de Valladolid. Alamán juzga que con esa información se logrará una división conveniente del territorio nacional, la justa distribución de competencias, el arreglo de la representación nacional por cada provincia y se conocerán "nuestros recursos y nuestras fuerzas". En la *Memoria* de 1824 se hace una brevíssima referencia a la estadística como elemento de la buena marcha de la administración y en 1829 se acepta que no existen estadísticas confiables que señalen una situación clara del país.

Con esta toma de conciencia, más que avances siquiera mínimos, se estaba inaugurando un campo propio de las modernas tecnologías gubernamentales que, más adelante, cuajaría en el Instituto de Geografía y Estadística, hoy trans-

formado en la asociación civil conocida como Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. La conversión de esta institución en una entidad académica obligó al Gobierno mexicano a crear, a principios del régimen del presidente Miguel de la Madrid, el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática como una institución de Estado absolutamente necesaria.

En las páginas anteriores hemos querido dar constancia de la intervención histórica del Estado mexicano en la vida económica, a pesar del signo liberal anotado en sus principios constitucionales. Ciertamente esta intervención es intensa, pero aún no tanto como lo será luego. Otro aspecto que ahora queremos destacar es el papel constructivo del Estado con referencia a la vida personal, elemento básico profetizado por el liberalismo y el Estado burgués de derecho que, ciertamente, no estaba desarrollado en el seno de la sociedad corporativa de la primera mitad del siglo XIX. Aquí tocó al Estado la función de formar las bases de la vida personal, tratando de suprimir los fundamentos estamentales de la sociedad mexicana.

Administración de la vida personal

La administración de la vida personal tiene un desarrollo original y contrastante, pues el mexicano de principios del siglo XIX está relacionado por poderosos vínculos sociales que, en ese tiempo, no avisaron el desarrollo del individualismo. La sociedad corporativa imperante, herencia del Virreinato y calificado por José María Luis Mora como la *sociedad colonial*, impone un modo de vida colectivo y tradicional que ahoga e inhibe la posibilidad de desarrollo de la existencia y la iniciativa individuales. Sólo la naciente burguesía y los círculos de la pequeña burguesía, formada por profesionistas y pequeños propietarios, escapan a esta condición, pero son minoría en el seno aplastante de la sociedad estamental vigente.

Esto imprime un sentido comunitario a la vida personal, toda vez que la creciente intervención del Estado en los distintos órdenes estamentales, amplían

el espacio público que se combina con los ámbitos corporativos encerrando en su seno al hombre de la primera mitad del siglo pasado. Lo anterior se observa fundamentalmente en el ámbito de la salud, impregnada por fuerte tono asistencial, de la que debe distinguirse el un poco más desarrollado nivel de individualización producido en la vida intelectual por el peso de las profesiones liberales, que también encuadrada básicamente en las responsabilidades del Estado, pero en manos del poderoso cuerpo clerical.

En circunstancias tales, la vida personal tiende a comprimirse en los cuerpos de la vieja sociedad o estatizarse por el influjo de un Estado que, a pesar de las bases tradicionales en que reposa, es el único elemento innovador. La vida civil del México de entonces transita lentamente en la primera mitad del siglo pasado, del imperio de los estamentos a la potestad del espacio público que se expande, hasta que los días de la Gran Reforma de Juárez crea las condiciones que permiten la liberación del mundo del individuo y con ello quedan rotas las cadenas corporativas que aprisionaban a la vida personal. No obstante, los órdenes básicos de la vida personal quedan estatizados, haciendo que la salud pública y la vida intelectual se sumerjan de lleno en el espacio público formado por el ensanchamiento de la actividad del Estado. Las condiciones para el desarrollo de la iniciativa individual y el trabajo burgueses no existen en México durante la primera mitad del siglo pasado, haciendo que estos requisitos indispensables, formulados por el liberalismo, queden ilusoriamente en la Constitución formal de 1824.

Administración de la salud

La administración de la salud nació en México imbricada con la asistencia pública. De hecho, la asistencia se desenvuelve principalmente por medio de las instituciones hospitalarias donde se atienden menesterosos y desvalidos. La administración sanitaria se desarrolla en tres ramas: hospitales, prevención sanitaria y salubridad.

Hospitales. La situación asistencial y hospitalaria fue una de las cuestiones que más pronto reclamaron la atención de la Regencia del Imperio. En 1822

existía el Hospital de Naturales, para el cual se nombró a un comisionado especial que rindió un informe sobre el mismo y se abocó a corregir los problemas que le aquejaban. Esta labor se interrumpió por la supresión de dicho Hospital, tocando al comisionado ejercer dicha misión. En 1823 el Gobierno seguía estando preocupado especialmente por la situación de los sanatorios a cargo de los religiosos hospitalarios, que los dejaron en manos del ayuntamiento de la Capital, y el Hospital de Naturales -renacido- que, aun contando con fincas y capitales, éstos resultaban insuficientes. Los problemas financieros eran, como en los establecimientos básicamente asistenciales, los mayores males que aquejaban a los hospitales mexicanos en los primeros años de existencia del Estado.

En 1824 el secretario de Relaciones Interiores y Exteriores de la República recién constituida declara que los hospitales existentes eran insuficientes e ineficaces para cumplir con su misión, lo que ha provocado la desaparición de algunos y otros han decaído. Los hospitales de la capital estaban a cargo del ayuntamiento, entre los que se mencionan el de San Hipólito -para dementes-, el Hospital General y el de San Lázaro. Por su parte, el Hospital del Divino Salvador, para mujeres alienadas, se mantenía gracias a la buena disposición mostrada por varias personas particulares. El Hospital de Naturales fue clausurado finalmente y sus fondos aplicados al Colegio de San Gregorio, por lo que el número de enfermos aumentó en el mencionado Hospital General. Finalmente, se consigna que en los estados no hay suficientes establecimientos hospitalarios y que los que existen están a cargo de religiosos hospitalarios.

El Hospital de Mujeres Dementes era de por sí una institución muy antigua, nacida en 1700 para dar cabida a las enfermas mentales que deambulaban en la vía pública. Al ser expulsados los jesuitas, que lo habían fundado, la administración del Hospital pasó a la Dirección General de Temporalidades —de la que trataremos en su lugar-, bajo la conducción de la Junta Superior del Patronato del Gobierno, que lo tomó a su cargo y puso en manos directas de un

administrador honorífico. En 1800 fue ampliado su local y mejorados sus servicios, lográndose que se aumentara el número de enfermas recuperadas y al mismo tiempo disminuyó el número de los decesos. Por decreto de junio 13 de 1824, esta institución fu-' convertida en el Hospital General de la República. Entre sus ingresos se tenía una fuente financiera proveniente de la renta del tabaco, además de otros, tales como una rifa organizada en su favor por el Gobierno. En 1826 el Hospital de Mujeres Dementes en medio de un ambiente de administración hospitalaria deficiente, había alcanzado un buen nivel de organización y funcionamiento bajo la mano atinada de su administrador. Tal como se puede observar la intervención estatal en la salud es antigua y aunque no era directa, ciertamente la subsidiaba. Las rifas, como se dijo, las promovía el Estado y la renta del tabaco, de la que hablaremos en su lugar, que era una empresa pública muy importante.

Sin embargo, la intervención del Estado en la administración de la salud, especialmente con referencia a los hospitales, se remonta al Virreinato. El Estado mexicano continuó esta tradición, tal como se ha observado, impelido por la creciente deficiencia de los servicios y por el subsidio entregado a los hospitales a través del ayuntamiento de la Ciudad de México. Se repetía el caso de los establecimientos asistenciales, con los cuales estaban hermanados los hospitales.

El interés y la intervención del Estado en los hospitales está muy clara en el Hospicio de Pobres de la Capital, que fue reorganizado por iniciativa de la Junta de Beneficencia. Las antiguas plazas de administrador, ayudante y capellán fueron transformadas por el Gobierno en las de rector, vicerrector y mayordomo, al tiempo que se ordenó la reforma de su reglamento y la dotación de fondos para que se mantuviera en funcionamiento.

Prevención sanitaria. A principios del siglo XIX la policía sanitaria había obtenido un importante desarrollo, gracias a una experiencia centenaria en el ra-

mo, nacida en Europa desde los albores del siglo XVIII.¹³ En México la prevención sanitaria se había constituido en un cometido esencial del nuevo Gobierno, por medio de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores. En 1822 una epidemia nacida en pueblos circunvecinos de la Capital fue sofocada y al año siguiente ninguna enfermedad contagiosa ocupó la atención del Gobierno. El origen de la epidemia de 1822 se encontró en algunos empleados del correo que servían de vías de trasmisión, por lo que, arreglado el servicio en dos etapas, todo quedó resuelto. La primera llegaba a Xalapa, donde otros servidores lo recogen y lo llevan a la costa, segunda etapa, eliminándose así el contagio. Asimismo se previnieron enfermedades gracias a la vacuna desarrollada por Gesner. En 1824 el titular del ramo de Relaciones Interiores informa que las enfermedades epidémicas, que antaño han diezmado a la población, no han aparecido para el beneficio del país.

Hasta 1830 la prevención sanitaria, a cargo de la Junta de Sanidad, se mantenía ocupada en sus labores sin que se reportaran grandes epidemias, a excepción de la viruela en este mismo año, y en 1829 la escarlatina, sarampión y disentería. Esta Junta había asumido, al mismo tiempo, la administración del Hospicio de Pobres. En 1831 el Protomedicato fue suprimido por decreto de noviembre 21 y se tomaron las providencias necesarias para sustituirle por medio de una Junta formada por 12 individuos.

Salubridad. Por cuanto a administración sanitaria, en 1823 se excitó a las personas a mantener limpios los pueblos y los mercados, cuidar la condición de

¹³ Una de las obras clásicas sobre el tema de la policía, el *Tratado de la policía* del francés Nicolás Delamaire, que se comenzó a publicar en París en 1705, contiene numerosos capítulos sobre el tema de la **prevención** de enfermedades epidémicas, la administración sanitaria y diversos temas conectados con los anteriores, tales como el uso de perfumes como preventivos epidémicos o medios curativos cuando se habían desatado las epidemias. Ver del autor de esta investigación: *Las ciencias de la administración del Estado absolutista*. México, Fontamara. 1986, pp. 200-207. Es muy recomendable la obra de George Rosen: *De la policía médica a la medicina social*; (Méjico, Siglo XXI Editores. 1985), cuyos capítulos relativos al "Camarilismo y el concepto de policía médica" y "El destino del concepto de policía médica 1780-1890", son muy reveladores con relación al desarrollo paralelo y combinado de las prácticas gubernamentales de la policía y el desarrollo de la medicina social.

los alimentos y mantener el agua potable, para lo cual una Junta de Sanidad sigue cumpliendo con sus cometidos. En 1824 se refuerzan disposiciones sobre los cementerios que no se están aplicando, por lo que se hace lo posible para conseguir su observación, en tanto que lo relativo a la salubridad en general se declara competencia estatal, dejando de ser un cometido del Estado nacional. En 1825 apenas se tuvo conocimiento que la viruela estaba azotando a Yucatán, se previno a los estados contra ella, enviándoseles inmediatamente vacunas para prevenirla.

Las medidas preventivas y sanitarias dieron por resultado que en 1829 se difundieran disposiciones sencillas para evitar la viruela, estableciéndose con ello "una buena policía de salubridad", además que se expidió un reglamento sanitario para ser aplicado por los regidores en sus respectivos cuarteles para la asistencia a enfermos y, para apoyar esta causa, se recolectaron fondos por medio de limosnas. En el ramo sanitario el Estado estaba cumpliendo con una labor básica.

Administración de la vida intelectual

La vida intelectual es uno de los campos dilectos de la intervención del Estado mexicano desde su origen, aunque ciertamente esta intervención se remonta a los días del Virreinato. La administración de la vida intelectual se fue formando en cuatro ramas: educación, cultura (ilustración), bellas artes y patrimonio arqueológico (antigüedades).

Educación. Esta ha sido una materia de la vida personal de las que más ha llamado la atención del Estado mexicano, desde su origen. Así, en 1824 se estableció que la Constitución otorgaba a los ayuntamientos lo relativo a la instrucción primaria; pero éstos, desprovistos de recursos, no podían cumplir con su misión. Habían poblaciones sin escuelas, maestros con pagas pobres y padres desobligados en lo concerniente a la "educación cristiana y civil de sus hijos". Se esperaba que en breve los ayuntamientos comenzaran a contar con los medios esenciales para cumplir su encomienda y, en tanto, el Gobierno estaba au-

xiliando a varios particulares para que fundaran una escuela primaria en el edificio que ocupó el convento de Belemitas.

Como en el caso de los establecimientos asistenciales y hospitalarios, en los centros educativos el nuevo Estado intervenía más y más exigido por las magras condiciones económicas en las que se encontraban. Hay que resaltar, sin embargo, que los ayuntamientos tuvieron una intervención decisiva hasta los primeros años del México independiente. En varias provincias del país, como en la Capital, existían diversas universidades, colegios, cátedras sueltas y bibliotecas, pero, como el caso de la beneficencia, se encontraban desarticuladas y sin un plan uniforme. Para dar remedio a este problema en 1824 se formó una comisión de personas enteradas de los asuntos educativos y se proyectó un plan general de instrucción.

También en 1824 fue formada la Junta de Instrucción para administrar de conjunto a los colegios y preparar un plan de estudios, tarea que cumplió, pero que fue inaplicable por carecerse de los fondos necesarios. Al respecto la Secretaría de Relaciones dispuso una visita a los colegios de San Ildefonso y San Gregorio, estándose a la espera de ser informada y decidir las soluciones propuestas, en el entendido que el segundo contará con los recursos provenientes del extinto Hospital de Naturales. Por cuanto a la enseñanza en sí el Gobierno se estaba esforzando por fortalecer el estudio de la medicina -ahora abandonado- la literatura clásica y las ciencias naturales. Ambos Colegios habían sido formados por la Compañía de Jesús, expatriada por Carlos III en 1767.

En 1825 la intervención directa del Gobierno en la materia educativa se incrementó decisiva y oportunamente. El Colegio de San Gregorio, antaño retirado de la administración de los jesuitas y sujeto a la Dirección General de Temporalidades, estaba bajo la administración de la Junta Municipal. En tanto, se debate acerca de si su administración debería adjudicarse al Vicepatronato, por lo que para definir la situación, se formó una Junta integrada por personas "de juicio y literatura" bajo la presidencia del ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, para que proponga un plan de estudios y establezca la

administración económica del Colegio. Por su parte, el Colegio de San Juan de Letrán se encontraba bajo el patronato del Gobierno. El Estado, a partir de la expulsión de la Orden Ignaciana, había tenido que intervenir directamente en los antiguos colegios y hospitales formados por la Compañía de Jesús.

Para la educación de las mujeres se había establecido el Colegio de Niñas en septiembre primero de 1753. A él acudían menores pobres, que en 1825 sumaban 300, donde aprendían, además de la doctrina cristiana, a leer, escribir y bordar sin cobro alguno.

La Escuela Nacional de Cirugía fue fundada en diciembre 7 de 1768, tomándose como modelo los sistemas de enseñanza de Cádiz y Barcelona. Dos catedráticos fueron puestos a su dirección, uno como primero y director, otro como segundo y director anatómico. Sus sueldos provenían, hasta 1823, de la Tesorería General y del Hospital de Naturales, pero ahora sólo Huyende de la primera fuente. En 1825 habían matriculados 82 estudiantes.

En 1826 se define a la educación pública como baluarte de los sistemas republicanos. En ellos se instruía a la juventud, tal como se hace en los Colegios de San Juan de Letrán y San Ildefonso. Por su parte, el de San Gregorio ha sido arreglado por la Junta que el Gobierno estableció al efecto en marzo 17 de 1825. Como sucedánea de ésta, fue nombrada otra Junta a la cual se responsabilizó del establecimiento de la administración y buena razón, así como de lo relativo a las rentas y cuentas del Colegio. Muy pronto se consiguió arreglar estos asuntos y se nombró a un administrador del Colegio, toda vez que se formó una arca con 10 mil pesos de remanentes y habilitado las fincas. El Estado hacía uso frecuente de estas juntas reformistas, que al parecer eran muy eficaces para diagnosticar problemas en las instituciones y ponerles pronto y seguro remedio.

Como en 1825, la intervención del Estado en la educación prosiguió en 1826. Su intervención seguía las líneas establecidas con antelación, a saber: la formación de juntas públicas abocadas a organizar los establecimientos educativos, a mejorar sus rentas y sanear sus gastos, a dirigirlos y mejorar su nivel de

enseñanza. En la *Memoria* de 1827 se vuelve a mencionar a la Junta de Instrucción y su plan de estudios, que contempla a los diversos colegios del país. Siede que el Colegio de San Juan de Letrán está dedicado a la enseñanza de la jurisprudencia, pero que también incluye cátedras de filosofía, latín y lógica. Asimismo, se enseñaba francés y dibujo. En él también funciona la Academia pública de "legislación y economía política", a cargo de personas de reconocida solvencia docente. En tanto se le asignaban los fondos aprobados por el Congreso General, el ayuntamiento de México lo ha estado sosteniendo. Por su parte, el Colegio de San Gregorio estaba a cargo de una Junta Directiva que había logrado sanear su situación financiera e inclusive incrementar sus rentas, además que han valorizado sus fincas urbanas y rústicas. El Colegio de Minería, finalmente, había logrado superar su mala situación y se encontraba funcionando con regularidad. El Estado, por medio de estas juntas, estaba interviniendo más y mas en la vida educativa, como hoy día, pero poderosamente impelido por la situación histórica imperante en la cual la vida del país depende de su actividad.

Los establecimientos educativos del país también son una herencia virreinal. En 1828, en la *Memoria* correspondiente, se reconoce con respecto a los colegios que "todos los que hay de esta clase dependiente del Gobierno Supremo se fundaron en diversas épocas del tiempo del Gobierno español. Por tal circunstancia están montados en lo general sobre bases poco conformes a las luces del siglo, y menos a las instituciones que nos rigen".¹⁴ Ante tal situación, el Gobierno no podía comportarse sino como evidente reformador, en el más amplio sentido de la palabra, de la educación en México, pues la enseñanza correspondía a un tipo de sociedad que aunque vigente, tenía a desaparecer inexorablemente. Esto explica, claramente, porque se incrementó aún más la presencia del Estado mexicano en este ramo.

El año de 1828 se evidenció nuevamente el imperativo de la intervención del Estado, básicamente-por la magra situación financiera de los establecimien-

¹⁴ *Memoria de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores de 1828*, p. 19.

tos educativos, como el Colegio de Minería, que estaba progresando sólidamente desde 1827. El Colegio de San Juan de Letrán estaba siendo subsidiado por la Secretaría de Relaciones Interiores desde julio del año anterior, contribuyendo con ello a cubrir los magros honorarios del Vicerrector y los catedráticos. Se intentaba ayudar en forma idéntica al Colegio de San Ildefonso, pero la escasez de las rentas nacionales lo ha hecho imposible, a pesar de la importancia de esta institución. El Colegio de San Gregorio contaba con sus propias rentas, por lo que no era un problema financiero para el Gobierno. Su Junta Directiva propuso al Gobierno la creación de la cátedra de gramática latina, para incorporar a ella a los jóvenes que deambulan sin provecho. La Academia de Bellas Artes se mantenía en buen estado, a pesar que el Gobierno no ha podido auxiliarla con fondos. En la Escuela Nacional de Cirugía estaban inscritos 94 alumnos y, para auxilio del director, se nombró a un substituto. Finalmente, el Instituto de Literatura, Ciencias y Artes, establecido en 1824 para reunir a los literatos y por medio de ellos difundir las ciencias, estaba paralizado por falta de fondos, pues sólo había recibido 300 pesos provenientes del erario. Hay que hacer notar que este último ha sido establecido en el México independiente, a excepción de todos los anteriores, y que el México independiente contaba ya con las más diversas instituciones educativas y culturales por iniciativa y labor pública.

En 1829 la instrucción general fue dividida en ciencias eclesiásticas; derecho, política y literatura clásica; ciencias físicas y naturales. Las primeras estaban a cargo del Seminario Conciliar, en tanto que el Colegio de San Ildefonso se dedicaba a las segundas y terceras. Así, el Colegio podía agregar otras que hacían falta, a saber: las ciencias físicas, que ya se estaban enseñando en el Colegio de Minería, pero que, aplicadas a su materia, no se cultivaban con la extensión necesaria. Por cuanto a las ciencias médicas, éstas eran atendidas por el Colegio de San Juan de Letrán. Por todo lo anterior, como el Colegio de San Gregorio no entró en esta partición de responsabilidades, con sus rentas cubriría la colegiatura de sus estudiantes inscritos en cualquiera de aquellos establecimientos. En el año mencionado el Colegio Mayor de Santos y el Instituto Nacional consumían fondos que, en otro caso, servirían para sufragar los propios de una Dirección General de Estudios, cuyo establecimiento se había pro-

yectado para arreglar todo lo relativo a la instrucción, sea en lo relativo a lo académico como en lo administrativo, según proposición de Lucas Alamán, secretario de Relaciones.

La Dirección General de Estudios significaría una intervención directa del Estado en la educación y la cultura, ya no sólo por vía de subsidios y la reforma de los establecimientos, sino su administración y vigilancia académica por una institución administrativa descentralizada de Estado. Esta institución fue una realidad posteriormente.

Ilustración. La ilustración general de la sociedad fue también un cometido de gran interés para el Estado mexicano. En contraste con la educación, dotada de múltiples establecimientos formados en el Virreinato y donde el Estado actuaba como reconstructor de espacios públicos, en la materia de ilustración su labor era más bien constructiva. En 1821 existía el antiguo Jardín Botánico, que estuvo muy descuidado en la época virreinal, tanto en su área de cultivo, como en sus plantas. Al efecto, en 1823 el secretario de Relaciones propuso que en el jardín del antiguo Hospital de Naturales se destinara una parte para uso del jardín botánico.

Por otra parte, se reconoce que ha sido tarea inmensa organizar los documentos dejados por la secretaría del Virreinato, que heredó expedientes desordenados, sin ramos ni índices. Por tanto, ha sido necesario formar un Archivo General que ayude al despacho de los asuntos, ahora confusos y retardados por el mencionado desorden. En todos los locales de los ayuntamientos se mandó instalar gabinetes de lectura, para facilitar la ilustración de los vecinos. En ellos están los documentos gubernamentales para ser consultados por los interesados y se invitó a los vecinos a que contribuyan a su conservación y fomento.

El Gobierno de la República en 1824 mantenía dentro del Archivo General, además de la documentación oficial, las antigüedades provenientes de la época prehispánica. Con respecto a los gabinetes de lectura, éstos no habían

proliferado como se esperaba, aunque en muchos pueblos estaban siendo promovidos por los ayuntamientos.

La ilustración general era considerada como uno de los más poderosos medios para la prosperidad de la nación. Por tanto, en 1829 era preocupante que el Instituto Nacional estuviera sin sesionar, quizá por falta de fondos o 10 impracticable de su reglamento, por 10 que "este establecimiento pudiera refundirse convenientemente en la Dirección General de Estudios" propuesta por Alamán. En octubre 7 de 1828 se había creado el Instituto Federal, con el objeto de difundir las cualidades del nuevo régimen gubernamental mexicano, pero también había dejado de sesionar. También Alamán propone que el Museo Nacional y el Jardín Botánico, ahora administrados separadamente, a pesar de la similitud de objetos, se fusionen en una nueva institución denominada Sociedad del Museo Mexicano que esté organizada en tres secciones: antigüedades, productos de industria, e historia natural y jardín botánico. A la cabeza de la nueva institución se establecería una Junta Directiva formada por siete individuos notoriamente ilustrados, nombrados por el Gobierno, que al mismo tiempo eran profesores de las materias que integran el establecimiento. Esta Junta debía difundir lo relativo a su instituto, presentar las piezas que contiene y hacer cuanto sea necesario para su desarrollo.^f

Al año siguiente se compilaron las cartas geográficas de los distintos estados, así como los documentos que detallan observaciones astronómicas y trigonométricas para levantar el Atlas de la República. Al efecto también se usaron los trabajos que elaboró el general Manuel Mier y Terán en los estados internos del Oriente, así como su diario de viaje, que se le ha solicitado arreglo y complemento para proceder a su publicación.

Alamán había propuesto la fusión del Museo y el Jardín Botánico, cuestión aprobada en 1830 por la Cámara de Diputados, no sin importantes modificacio-

¹⁵ Memoria de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores de 1829. Ver especialmente Iniciativa número 6, donde Alamán detalla la organización de la Sociedad del Museo Mexicano.

nes, de la que pasó a discusión en la de Senadores. Por otra parte, la importante Academia de San Carlos continuaba sin recibir los fondos solicitados desde el año anterior, sin que tampoco tuviera un local adecuado, en tanto el Archivo General cuyos trabajos se hayaban suspendidos por haberse ocupado su local por la Secretaría de Relaciones, ya contaba con su propio edificio y había reiniciado sus trabajos.

Los progresos de la ilustración en las entidades federativas eran perceptibles en 1831. En Guanajuato fue creado un Colegio, en el cual se impartían cátedras de ciencias y literatura, alcanzando un elevado lugar entre los establecimientos literarios de la República. También se había formado un gabinete de lectura y una biblioteca. En San Luis Potosí se había reorganizado el Colegio del estado. Se estaba alentando la publicación de obras que se refieran a ciencias, literatura y artes, y, anexo al Registro Oficial, se han agregado la traducción de obras de agricultura e industria que se juzgaban de interés. Varios individuos habían sido encargados de formar un periódico literario, que incluirá importantes datos sobre observaciones meteorológicas que ayudarán a comprender los climas de la República Mexicana. La Cámara de Diputados autorizó el desembolso de dinero para la confección del Atlas geográfico y minero de la República Mexicana. Finalmente, se estaba poniendo atención en los monumentos arqueológicos, como el de Palenque, que era el asombro de los estudiantes extranjeros.

Por ley de noviembre 21 de 1830 se procedió a la formación de la Junta Directiva del Museo y Jardín Botánico, y se adquirieron objetos antiguos y plantas para enriquecerlos. Al respecto sería muy importante la expedición proyectada a Palenque. La Academia de San Carlos mejoró, particularmente por las pinturas traídas de Roma por el Obispo de Puebla. Sin embargo, ni el Museo ni la Academia de San Carlos se habían instalado en los locales que les isignó el decreto de abril 20 de 1830, hasta que no lo desalojara el Cuerpo de Retirados.

Bellasartes. Las bellas artes es un cometido heredado por el Virreinato, por medio de la importante y noble Academia de San Carlos, de la que daremos

cuenta por separado, y que hoy día es parte importante de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Patrimonio arqueológico. La riqueza arqueológica del país suscitó, desde el origen del Estado mexicano, un deseo de preservación y más allá un motivo de definición de la identidad nacional. En 1823 se reconoce que hay desorden en las antigüedades prehispánicas que se conservaban en la secretaría del Virreinato, colecciónadas principalmente por Boturini. Muchas se perdieron, otras están dañadas. Por tanto, se expedieron instrucciones a propósito para su reunión en un solo local, junto con documentos que se están recogiendo en diversas bibliotecas, para que pronto sirvan a las personas estudiosas. Esto mismo se sugirió como labor en otras ciudades del país. Al año siguiente estas labores habían rendido frutos, informando el secretario del ramo acerca de las antigüedades, particularmente de los objetos obtenidos en Oaxaca y Chiapas durante el Virreinato, que para darles un local adecuado, ya se hace necesaria la institución de un museo.

En 1825 se concibe a las antigüedades como motivo de curiosidad para Europa y de atención por el Gobierno. A decir de Alarnán, secretario de Relaciones, "lo que en ella ha sido una consecuencia de su vehemente ardor por dilatar la esfera de sus conocimientos y anudar el hilo de la historia de las naciones y los progresos del espíritu humano, en nosotros es una verdadera obligación por lo que tenemos de no ignorar quienes han sido los habitantes de este país, su origen, la serie de sus generaciones y las mudanzas y acaecimientos de que cuidaron dejarnos memoria".¹⁶

Monumentos y exquisitos objetos dejados a la posteridad serán materia de estudio para las ciencias y las artes, por lo que se hayan reunidos en la Universidad donde hay empeño para darles orden y asegurar su conservación. En tan-

16 *Memoria de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores de 1824*, p. 28.

to, se ha sometido a la consideración del Congreso la creación de un Museo y un Gabinete de historia natural, donde la nación pueda conservar aquello que juzga de valor.

En 1827 se destaca la importancia del "conservatorio de antigüedades", ya establecido, que contaba con 600 pinturas y dibujos sobre la historia de los indígenas, 200 monumentos de piedra y 400 de barro, 60 manuscritos y 42 cuadros de varios pintores. Tal era la base del patrimonio arqueológico mexicano, organizado en el museo de antigüedades, en su modesto origen, hasta el moderno y magestuoso Museo Nacional de Antropología que constituye un lugar de visita obligado para propios y extraños, trátese de especialistas, trátese del público en general.

De la Primera Reforma a 1846

El año de 1833 es muy importante para la historia de México, pues en su tiempo se llevó al cabo la Primera Reforma y con ello el intento inicial por minar desde sus bases a la vieja sociedad colonial. No tenemos mucha información del transcurrir administrativo de aquellos días, pues los secretarios del despacho, probablemente por el torbellino revolucionario, no tuvieron tiempo de preparar memorias de la actividad de sus encargos. El imperativo de obrar fue mayor que el de narrar. La que se conserva¹⁷ fue preparada por el Gobierno precedente a los reformistas del 33 y, en lo relativo a lo interior, es sumamente escueta, en tanto que la de 1835 (que comprende a la de 1834), fue escrita por el régimen que derrotó y sucedió a éstos.

De modo que poco conocemos de este importante año y lo dicho en la inmediata posterioridad trasluce abreviadamente los alcances administrativos de la Primera Reforma.

17 *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, leída por el secretario del ramo en la Cámara de Diputados y en la de Senadores el día 20 de mayo de 1833*. México, Imprenta del Aguila. 1833 (suscrita por Carlos García, en mayo 20 de 1833).

La *Memoria* de 1837 presenta una novedad, pues ella trata de los negocios de una nueva dependencia de la administración pública: el *Ministerio de lo Interior*, el cual, ha decir de su titular José Antonio Romero "ha debido considerarse como una nueva oficina o Secretaría de mi cargo, que antes se llamó de Justicia y Negocios Eclesiásticos,¹⁸ que fue suprimida.¹⁹ Ocurre así un cambio significativo, pues los ramos de lo exterior y de lo interior quedaron separados, toda vez que la materia de lo segundo asumió también lo relativo a justicia y negocios eclesiásticos, creciendo en competencias y potestades. Romero hace notar que la propuesta que hizo para establecer una nueva organización no fue aprobada por el Congreso, quedando subsistente la planta funcionarial de justicia y negocios eclesiásticos, junto a la relativa a los negocios interiores. El nuevo Ministerio existió entre abril 19 de 1837 y octubre 10 de 1841, en que resurge la tradicional Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores.

Debemos agregar que Romero comenta que, por decreto de mayo 22 de 1833, el titular del Ejecutivo fue autorizado para remover libremente a los empleados de las Secretarías "que no merezcan su confianza". Las Siete Leyes Constitucionales abolieron esta disposición: "la oposición que hace esta terrible facultad a los principios de nuestro sistema, en que se fijan irrevocablemente sus límites naturales a cada uno de los poderes públicos y garantizan los derechos de propiedad y seguridad a todo ciudadano, persuade que ha debido quedar derogada...".

La *Memoria* de 1843 comprende las actividades del revivido Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores, ahora denominado de Relaciones Exteriores y Gobernación,²⁰

¹⁸ *Memoria del Ministerio de lo Interior de la República Mexicana, leída en las Cámaras de su Congreso General en el mes de enero de 1838*. México, Imprenta del Águila. 1838 (signada por José Antonio Romero, en enero 12 de 1838).

¹⁹ Según **disposición** de las Siete Leyes Constitucionales, de diciembre 19 de 1836, la administración pública quedó integrada por cuatro Ministerios: Relaciones Exteriores, Hacienda, Guerra y de lo Interior, que reemplazó a la extinta Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

²⁰ El Plan de Tacubaya, de septiembre 28 de 1841, hace retomar la tradición original del manejo de las relaciones interiores y exteriores por la misma dependencia, revivida como **Ministerio** de Relaciones

La nueva dependencia da cuenta de su actividad de 1841, 1842 Y 1843, debido a que en 1841 y 1842 no hubo noticias de la actividad del Ministerio.²¹

La *Memoria* del Ministerio de Relaciones Interiores de 1844,²² muy rica sobre los acontecimientos políticos de su momento, hace algunas referencias de interés para la administración interna, aunque muy breves. Entre ellas destaca las relativas a las *temporalidades*, así conocidos los bienes que desde la expulsión de los jesuitas pasaron a manos de la Corona.

También los bienes de temporalidades, que estaban invertidos en obras de beneficencia, fueron enajenados, siendo por ende perjudicados algunos hospitales y establecimientos que se beneficiaban de ellos. Y, todavía más, estos bienes fueron malbaratados y usufructuados por los especuladores. También los créditos del Banco de Avío fueron vendidos. "Todo fue enajenado", también la hacienda de la Esperanza, propiedad del Ayuntamiento de Querétaro, y la parte que tenía el Gobierno en las minas de Fresnillo. Se vendieron las salinas que eran propiedad del Gobierno, los bienes del Colegio de Santos, muchos edificios y varias fincas rústicas. En suma, se derrochó el patrimonio nacional, a decir del secretario de Relaciones Exteriores y Gobernación.

Sin embargo algunos actos positivos deben acreditarse al Gobierno provisional, tales como el establecimiento de los tribunales mercantiles y las juntas de fomento, que dieron buenos resultados.²³

Exteriores e Interiores en octubre 11 de 1841 y convertido en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación el 18 del mismo mes y año. Este mismo día se expidió una circular que establecía por menoradamente los negocios del nuevo ramo de gobernanía.

21 *Memoria del secretario de Estado Y del Despacho de Relaciones Exteriores y Gobernación de la República Mexicana correspondiente a la administración provisional; leída en las Cámaras del Congreso Constitucional desde el día 12 de enero de 1844.* México, Imprenta de Vicente G. Torres. 1844 (signada por José María Bocanegra, en enero 10 de 1844).

22 *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación, leída en el Senado el 11 y en la Cámara de Diputados el 12 de marzo de 1845.* México, Imprenta Litográfica y Tipográfica de I. Cumplido.

23 1845 (suscrita por Luis G. Cuevas, en marzo 11 de 1845).

Ibid. p. 73.

Administracin de la vida econmica

En lo relativo a la minería y comercio hay información irrelevante en 1833, en tanto que de la agricultura y la industria poco sabemos de sus adelantos. Con respecto a las obras públicas el secretario de Relaciones Interiores explica, que no ha prosperado el proyecto de los barcos de vapor en el Río Pánuco, ni tampoco el camino de Oaxaca a Veracruz. El Canal de Huehuetoca no ha progresado mucho, salvo en sus obras de conservación y limpieza.

El titular de Relaciones, Gutiérrez de Estrada, aclara en 1835 que desde principios de 1833 (no debemos olvidar que la *Memoria* anterior se firmó el 20 de mayo de 1833) no se ha presentado la *Memoria* respectiva y se propone considerar el tiempo transcurrido desde entonces. Esto nos beneficia, porque la información que nos brinda cubre el período de 1834.

Minería

En 1835, como en 1821, se sigue considerando que la minería es el principal fruto de la **República**, pues entre otros beneficios, sirve también para el intercambio comercial. Por tanto, es una rama particularmente protegida por el Gobierno mexicano y, a decir de Gutiérrez de Estrada, se encuentra en una situación lisonjera. Sin embargo, el Gobierno considera que no est demás reforzarla, preparándose al efecto un proyecto para formar un Establecimiento de Minería que cuide la recaudación e inversión de los fondos que le pertenecen, así como del arreglo del Colegio que depende de ellos. El Establecimiento de Minería sustituiría al Tribunal de Minería, antaño suprimido, y estaría formado por dos individuos elegidos por el cuerpo de mineros. Al efecto, los estados mineros de Oaxaca, México, Queretaro, Michoacán, Guanajuato, San Luis, Zacatecas, Durango, Chihuahua, Sonora y Sinaloa, nombrarán a un elector por cada cual.

Las funciones del Establecimiento serían las siguientes: administrar las minas y los bienes que le pertenecen, diligenciar el cobro de los créditos activos,

percibir el producto del real de minería de manera más barata, mantener y dirigir el Colegio de Minería, distribuir los fondos, informar del estado de la minería por medio de una memoria, proponer al Gobierno las mejoras del ramo, hacer corte de caja mensual y rendir cuentas al Gobierno en marzo primero de cada año. Se instalaría en los locales del Colegio de Minería y contaría con dos oficiales, uno para desahogar la correspondencia y el otro para llevar los libros de cuenta y razón. Habrá además un mozo de oficios.²⁴

Obras públicas

Caminos y canales. "El gobierno sabe que el buen estado de los caminos es uno de los mejores testimonios que puede dar una Nación civilizada de los adelantos de su administración", dice en la *Memoria* de 1843 el ministro de Relaciones Interiores y Gobernación y en noviembre 30 de 1841 había dispuesto que los gobiernos departamentales contrataran con particulares el mantenimiento de los caminos y en diciembre 30 y enero 15 de 1842, a pesar de los antecedentes negativos al respecto, y que se establecieron reglas para garantizar que los carruajes no maltrataran a las vías de comunicación.

En 1842 se realizaron las obras que enseguida se relacionan: se comenzó a reparar el camino a Veracruz. José Garay solicitó la concesión para abrir una vía interoceánica en el Istmo de Tehuantepec, contestándose favorablemente, pero con la determinación que las regiones tocadas por la vía de comunicación fueran colonizadas. Para auxiliar esta obra se estableció un presidio formado por 300 hombres, a cargo de la empresa. Se concedió a los acreedores del camino de Perote a Veracruz, la construcción de un camino de fierro de Veracruz al Río San Juan, destinándose al efecto un presidio de 200 hombres para auxiliar la obra. Para financiar este camino se estableció un 2% de avería sobre los efectos que se importen por la aduana de Veracruz. El secretario Bocanegra

²⁴ *Memoria de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores, presentada por el secretario del ramo a las Cámaras del Congreso General, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución General, y leída en la de Diputados el día 26 y en la de Senadores el 30 de marzo de 1835.* México, Imprenta del AgUILA. 1835 (suscrita por José María Gutiérrez de Estrada). Ver la Iniciativa número 6 de la Memoria.

agrega, lisonjeándose, que "es satisfactorio decir que actualmente recibe todo impulso este ferrocarril que por primera vez va a verse establecido en nuestro suelo. Se haya muy adelantado, y presenta las esperanzas más lisonjeras".²⁵

Asimismo se comenzó un camino de México a Acapulco, en apoyo del cual se establecieron tres presidios, concesionándose la ejecución de la obra a particulares. Se decretó el establecimiento de un peaje entre Pachuca y Mineral del Monte, para la construcción de un camino entre ambas poblaciones, igual que de Perote a Puebla, para la construcción de un nuevo camino entre ambas ,)blaciones, para mejorar el tiempo de tránsito del antiguo.

Se concedió a José María Lozada la creación de una empresa para navegar los ríos por barcos de vapor, en el área de Alvarado, para lo cual se abrió un camino de aquí a San Andrés Tuxtla, estableciéndose como puerto de cabotaje el puerto de Santecomapán. Fue construido un camino de Santa Ana (Tamaulipas) a San Luis, dándose como fondo 2% de los derechos de avería a la importación de efectos extranjeros que ingresen por aquel puerto (Santa Anna). Se comenzó el camino de Chalco a Morelos y otro de Mazatlán a Durango, con fondos de la Junta de Fomento de Mazatlán, dándosele en apoyo el presidio situado en Victoria, Durango. Finalmente, en San Miguel Allende se construyó un puente al que se denominó Hidalgo, para el cual se estableció un peaje.

Para llevar al cabo estas obras de interés nacional se constituyó, en 1842, la Dirección General de Caminos, importante institución administrativa descentralizada que vino a implicar de suyo la intervención directa y positiva del Estado en las obras públicas.

Canal de Huehuetoca. En 1835 continuaba en funciones la institución ideada por Alamán para la administración del Canal de Huehuetoca, cuyo director general informó que se han hecho las obras necesarias para mantener el curso

25 *ibid*, pp. 81-82.

del río Cuautitlán. En 1837 se sigue destacando la importancia de esta obra monumental, iniciada en el Virreinato y continuada por los gobiernos del México independiente, pero todavía no había sido concluida. Ahora está a cargo del Gobierno General, no de la Dirección General que la estaba ejecutando, según lo propusiera Lucas Alamán, pero se decidió que pasara al cuidado de la junta departamental correspondiente, en tanto el Congreso decide a quién se asignaba la obra.

Administración de la vida social

Asentamientos humanos. En 1833 la colonización de Coatzacoalcos finalmente se frustró, pero la de Texas ha seguido prosperando. Por su parte, las Californias siguen reclamando la atención del Gobierno, para lo cual se sometió a las Cámaras un proyecto de fomento de colonización e industria.

Continuó el programa de colonización de Texas en 1835, en cuyas poblaciones se han tomado providencias importantes, como la instalación de jueces de primera instancia y un juez para instancias definitivas. Desde el año anterior, el Gobierno envió a un comisionado para informarse de la situación de los pobladores de Texas, quién regresó a la Capital e hizo una relación prolífica de aquel territorio. En aquel entonces habitaban Texas 21 mil personas, su comercio era floreciente y por sus ríos navegan barcos de vapor. La colonia asentada en las Californias no tuvo la misma suerte que las nuevas poblaciones texanas, por lo que en adelante el secretario de Relaciones considera que deberán mejorarse los proyectos de asentamientos humanos en aquellos territorios. Igual suerte han corrido las colonias previstas en Coatzacoalcos, donde inútilmente se ha esperado la llegada de 80 inmigrantes franceses cuyo arribo se anunció en abril de 1834.

Estando así las cosas, resultó muy oportuna la iniciativa de Gutiérrez de Estrada en el sentido de establecer una Dirección General de Colonización: "la administración actual, que no quiere incurrir en esos mismos errores, se propo-

ne establecer una Junta o Dirección de Colonización, con el objeto de que en ella se formen proyectos bien meditados que puedan conducir a un buen sistema de colonización, proponiéndo además, en cada año, las mejoras que estimen convenientes". Para sustentar su proyecto, se pidió a los gobiernos de los estados un informe sobre los terrenos que se encuentran colonizados y los que se hallan en posibilidad de estarlo. Asimismo, se hace necesaria una revisión a fondo de las leyes de colonización, para dar a ésta el impulso necesario.²⁶

La idea de crear una Dirección de Colonización era nueva, pues hasta 1839 se decretó su establecimiento, pero por motivos que ignoramos no se había llevado al cabo este decreto. Tampoco la institución nació a raíz de la proposición de Gutiérrez de Estrada y tuvo que esperar hasta 1846 para arribar a la vida, cuando se formó la Dirección de Colonización e Industria.

Bocanegra sugiere que la colonización extranjera se realice por medio de personas industriosas, sobre todo en lo relativo a la agricultura. Así, en el departamento de Coahuila el general Francisco Garay atrajo a personas de países con tradiciones productivas y el señor Alejandro de Croix, de nacionalidad belga, fue autorizado para poblar terrenos de Tamaulipas con familias venidas de Bélgica, Alemania y Suiza.

Asistencia pública

El Hospicio de Pobres había tenido progresos en 1833, en sus diversos órdenes: la Tesorería General estaba regularizando el suministro de recursos y la Junta de Beneficencia había incrementado sus miembros, mejorando la enseñanza primaria de los menores, así como su vestido y aseo, y se proyectaba instalar una imprenta para publicaciones del Gobierno, dándose con ello ocupación a los niños, en tanto que para formarlos en el oficio se han instalado talleres de tejidos de algodón y seda. "Y en suma se ha hecho cuanto ha estado al

26 *Ibid*; pp. 38.39.

alcance del Gobierno para aliviar la suerte de los pobres, y para proporcionarles educación e instrucción".

El Gobierno arregló a las casas de empeño, que existen desde "inmemorial tiempo", por decreto de enero 15 de 1842. Dicho arreglo estableció el orden bajo el cual deben operar, fijó una cuota para el interés, se señalaron plazos y se determinó acudir a la autoridad para el establecimiento del giro. En fin, se trató de transformarlas de centros de "avaricia", en establecimientos de piedad y filantropía. A pesar de las protestas de los dueños de estas casas, el Gobierno mantuvo en firme su decisión de dar arreglo definitivo a estas instituciones. Con ello se consiguió dar solución a un problema que, desatendido incluso por los gobiernos virreinales, se fue arrastrando hasta 1843.

Administración de la vida personal

Administración de la salud

Hospitales. No existe mucha información en 1835 sobre la situación de los hospitales, salvo lo relativo al Hospital del Divino Salvador, al servicio de mujeres dementes, cuya deteriorada situación urgió a que el Gobierno cubriera los adeudos que tenía, por medio de la Tesorería General, y le suministrara más recursos a través del ramo de multas, por medio del ayuntamiento de la Capital. La materia hospitalaria se había convertido, esencialmente, en un campo de transferencia de subsidios por parte del Gobierno de la República, tal como lo hemos venido constatando a lo largo de estas páginas.

Prevención sanitaria. En 1833 se tomaron precauciones para prevenir el cólera, tan luego se supo de su difusión en Europa. Entre otras medidas, se extremó la salubridad de establecimientos tales como cárceles, hospicios y cuarteles, en tanto que la Junta Superior de Sanidad se estaba ocupando de formar una cartilla que contenga un método preservativo y curativo.

Aunado al precario estado de la enseñanza de las ciencias médicas, en 1837 se hace perceptible la mala situación por la que pasaba el ejercicio de la profesión médica en lo general, motivo por lo cual el ministro Romero llama la atención al Congreso para que atienda su sugerencia de creación de la "Dirección General de Medicina que sisteme y uniforme sobre bases y reglas fijas su ciencia y ejercicio, el examen y licencias de los facultativos, y todo lo concerniente a la economía y buen servicio público de los diversos ramos que tienen una íntima conexión o dependencia con aquella profesión, formando al efecto un código sanitario, y desempeñando las funciones que estaban sabiamente encomendadas al **antiguo** Protomedicato, en cuanto sea compatible con nuestro código político":²⁷

Como el caso de la Dirección General de Estudios, propuesta por Alamán y cuyo destino sería el arreglo integral de la educación pública, implantando en definitiva la intervención del Estado en la materia, la Dirección General de Medicina también brotaría del dictado de las circunstancias que demandaban la presencia estatal en la administración de la salud. He aquí un testimonio irrefutable del porqué de la actividad del Estado en un ámbito de la vida social y el origen, por imperativo histórico, de una institución de la administración pública.

Con respecto a los entierros en los templos, lo que según el Gobierno ofendía a la religión, se hizo una corrección por medio de los decretos de agosto 30 y octubre 24 de 1842, determinándose que las inhumaciones se realizarían en cementerios destinados al efecto.

Administración de la vida intelectual

Educación. Las universidades y colegios permanecían en la situación aquí reseñada, hasta el año de 1833. El Gobierno siguió atento del cuidado de los colegios a su cargo, entre ellos la Academia de San Carlos, la cual contaba ya con su propio local. Por decreto de 19 de octubre la administración de 1833 al-

27 *Memoria de la Secretaría de Relaciones Interiores de 1837*, p. 11.

teró los programas de estudio, encomendándolas a una "Dirección General de Estudios" (Dirección General de Instrucción Pública, de la que trataremos en su lugar). Ella funcionó con bienes de otras instituciones, como la Universidad y el Colegio de Santos, lo que mermó los bienes de estos establecimientos porque tal era la finalidad de la Primera Reforma. Se trataba de sufragar los gastos de la educación laica con recursos disponibles, entre ellos los provenientes de la enseñanza que se proponían suprimir: la eclesiástica. Para Gutiérrez de Estrada los resultados fueron negativos, motivo por lo cual el Gobierno formó una Junta para que hiciera que el estado de la educación volviera a ser como antaño, revirtiéndose los importantes logros educativos de los primeros reformadores.

En 1837 la situación de la enseñanza no era lisonjera. Así, en lo relativo al establecimiento de ciencias médicas, el secretario de lo Interior reconoce que se encuentra en estado lamentable, a pesar del celo con que laboraban en ella los facultativos para formar a la juventud estudiosa, luego de la disolución de la Dirección General de Estudios.

Ilustración. También la ilustración no ha variado su condición del año anterior; de los diversos periódicos establecidos en 1832 sólo sobrevivía el Trimestre Literario, auspiciado por individuos generosos. El viaje de exploración y estudio en Palenque se realizó, sin que se tuvieran noticias de parte de su director, por lo que se ha solicitado información al Gobierno de Chiapas. No hay mucho que decir del Museo y Jardín Botánico, salvo que comenzó a ser instalado en el edificio que se les destinó.

El Gobierno decidió en 1835 la publicación de un periódico trimestral titulado *Revista Mexicana*, puesto al cuidado de personas de talento. Su contenido abarcaba materias tales como la historia, moral, ciencias naturales, ciencias exactas, arte militar, agricultura, bellas artes y, bajo el encabezado de "variedades", ramos relativos a las artes, oficios, descubrimientos e invenciones.

Por su parte, a una década de su fundación (1825), el Museo de Antigüedades no había tenido el desarrollo esperado, a pesar de los adelantos habidos por las exploraciones en México, Mitla, Oaxaca y Palenque. Es más, habían salido del país valiosísimos documentos, lo que se debía impedir en adelante. Gutiérrez de Estrada consideraba lo siguiente: "vergonzoso sería que nosotros cediéramos en él, y que dejáramos yacer en la oscuridad de la historia de los primeros tiempos de la Nación, y los usos, costumbres y gobierno de nuestros antepasados". Por su parte, la Junta Directiva del Museo mudó algunos de sus miembros, incorporándose a ella personas de celo e ilustración. Se planeaba cambiar el Museo al edificio de la Inquisición y se creó el cargo de conservador de la institución.

El secretario de Relaciones Interiores propuso en 1835 la formación de la Academia Nacional de Historia y la Academia Nacional de la Lengua: "deseoso el Gobierno de elevar este monumento de gloria en nuestra patria, con objeto de que se reunan desde luego los materiales necesarios para su construcción, ha excitado el celo y patriotismo de varias personas recomendables por su saber, talentos y dedicación al estudio de nuestras antigüedades, eligiéndolas para formar con ellas una Academia Nacional de Historia, que tenga por objeto la adquisición de materiales históricos, especialmente los documentos originales, obras inéditas, y de cuanto exista en archivos públicos y bibliotecas particulares.

"El Gobierno se ha creído igualmente obligado a atender a la conservación del rico y armonioso lenguaje de nuestros mayores en toda su pureza. A este fin ha creado otra Academia denominada de la Lengua, cuyas atribuciones sean: conservar la lengua castellana en toda su pureza; promover la reimpresión y circulación de las obras de los autores clásicos; formar el Diccionario de las voces hispano-mexicanas, distinguiéndolas de las castellanas corrompidas; formar gramáticas y diccionarios de las diferentes lenguas que se hablan en toda la extensión de la República; determinar las obras que deben servir para el estudio de la elocuencia y poesías castellanas; acopiar materiales que sirvan para la formación del Atlas etnográfico de la República en la parte perteneciente a idio-

mas; censurar el lenguaje y estilo de todas las obras que pasen a su censura el Gobierno, los cuerpos científicos y los mismos autores".²⁸

El Gobierno, por voz de Gutiérrez de Estrada, espera que ambas Academias comiencen a dar fruto en breve y espera que las Cámaras del Congreso les brinden su protección, como lo hacen con el Instituto de Geografía y Estadística, del que trataremos en su lugar. Así como otros proyectos de creación institucional, el de Gutiérrez de Estrada con referencia a la Academia de Historia y la Academia de la Lengua no significaba sino una sola cosa: intervención estatal en la vida intelectual, ni más ni menos. Esta fue una de las proposiciones nacionalistas del que fuera ministro de Relaciones Interiores y postrer patrocinador de la institución del Segundo Imperio, con Maximiliano a la cabeza. Los hombres y sus obras son juzgados por la historia, en su tiempo y medida. La historia ya ha juzgado a Gutiérrez de Estrada.

De 1846 a la formación de la Secretaría de Fomento

La situación de la administración pública mexicana en los primeros 25 años de vida independiente resulta ciertamente interesante, puesto que el joven Estado estaba en proceso de formación, todavía, de sus espacios de actividad fundacionales/²⁹ La cuestión que sobresale sorprendentemente es la amplitud de la actividad del Estado mexicano que, aunque inmaduro y titubeante aún, estaba ya presente en los más diversos órdenes de una sociedad tradicional y buscaba crear nuevos espacios construyendo las bases de una sociedad distinta. Así, la administración pública seguía operando en un mundo social paradójico en el

²⁸ /bid, pp. 4547.

²⁹ *Memoria de la primera Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos, leída al Soberano Congreso Constituyente en los días 14 y 16 de diciembre de 1846, por el secretario del ramo, C. José María Lafragua.* México, Imprenta de Vicente García Torres. 1847 (suscrita por Lafragua, en diciembre 14 de 1846). Esta *Memoria* es uno de los documentos más valiosos de su género porque, además de reseñar minuciosamente los acontecimientos administrativos de 1846, hace una referencia amplia y sustanciosa de los primeros 25 años de vida del Estado mexicano.

cual lo colonial y lo propiamente nacional se disputaban un único lugar en el nuevo Estado.

Los acontecimientos posteriores a 1846 han sido decisivos para el país, pues, entre otros, se perdió más de la mitad del territorio nacional y el país se encaminó a una cita consigo mismo que se tradujo, a partir de 1855, en un tiempo de definición de su destino histórico. Antes, en 1853, la administración interna sufrió un cambio trascendental que derivó en la creación de la Secretaría de Fomento y con ello la centralización, en su seno, de las prácticas estatales del fomento.³⁰

La *Memoria* de 1848 menciona a los establecimientos educativos, los que dice se encuentran en estado floreciente. Se refiere en especial a la Academia de San Carlos. Con relación a la asistencia, trata al Monte de Piedad. Dato relevante es el de las obras públicas, que se encuentran detenidas por falta de fondos, entre ellas el desagüe de Huehuetoca, "trabajo que ha llamado la atención del célebre Humboldt y otros viajeros". Sin embargo, los caminos están comenzando a ser reparados y el de Tatuca opera con regularidad.

Administración de la vida económica

Minería

Las minas seguían siendo fuente importante de la riqueza del país, pero no habían alcanzado la prosperidad esperada, a pesar de la importancia que tenían

30 El período que va de 1847 a 1853 no está muy bien documentado en lo que se refiere a la administración interna. Por tanto, uno **debe** conformarse con los siguientes documentos: *Memoria del Ministro de Relaciones Interiores y Exteriores D. Luis G. Cuevas, leída en la Cámara de Diputados el 5º en la de Senadores el 8 de enero de 1849*. México, Imprenta de Vicente García Torres. 1849 (suscrita por Cuevas, el 15 de enero de 1849). *Memoria del Ministro de Relaciones Interiores y Exteriores leido al Congreso General en enero de 1850*. México, Imprenta de Vicente García Torres. 1850 (suscrita por José María Lacunza, en enero 11 de 1850). *Memoria leída en las Cámaras en 1851 por el secretario de Relaciones Interiores y Exteriores*. México, Imprenta de Vicente G. Torres. 1851 (suscrita por José María Lacunza, en 1851, sin mes ni día).

para nutrir las rentas públicas. Para alcanzar esta prosperidad se había formado la Junta de Fomento y Administrativa de Minería, tiempo atrás, y al mismo tiempo se establecieron 41 juzgados mineros, de los cuales estaban instalados la mayoría. Pero con el restablecimiento de la Constitución de 1824, que no reconoce la existencia de tribunales especiales, éstos fueron suprimidos. Lafra-gua, secretario de Relaciones Interiores y Exteriores, considera que es tiempo ya que se revisen de fondo las ordenanzas de minería, pero dicha Junta no ha presentado aún el proyecto que se le solicitó. Por otra parte, aunque se ha dispuesto que el Museo Nacional pase a formar parte del Colegio de Minería, ocu-pando los mismos locales, ello aún no se llevaba al cabo en 1846.

Los fondos provenientes de la minería, a cargo de la Junta Directiva del rama, a pesar de no contar con recursos provenientes del azogue, fueron suficien-tes en 1850 para sufragar los gastos del importantísimo Colegio de Minería.

Agricultura

Méjico seguía siendo básicamente un país agrícola y minero, pero se pen-saba que debía también incrementar su capacidad industrial sin contentarse con explotar sólo las dos primeras ramas. Al efecto se estableció la Escuela de Agri-cultura y Artes, pero la falta de fondos ha provocado que este proyecto sólo se haya realizado a medias, a pesar de los esfuerzos de la Dirección General de la Industria Nacional,institución de la que trataremos con amplitud más adelante.

Ciertamente Méjico era un país agrícola, pero tecnológicamente muy atra-sado en este campo. Por consiguiente, para el fomento específico de la agricultura se proyectó la creación de una Sociedad, cuyos estatutos estaban por ser aprobados aún, cuestión que no impidió que se encontrara funcionando muy activamente desde el 24 de agosto de 1846. La forma en que se constituyó y fun-cionó dicha Sociedad, constituye un buen ejemplo del *modus operandi* de los particulares bajo el cobijo de la administración pública.

El Gobierno mexicano había formado en 1842 a la mencionada Dirección General de la Industria Nacional, sustituyendo al Banco de Avío, encogiéndole entre otras tareas el fomento agrícola del país. Pero, efectivamente, esta tarea era secundaria frente al fomento industrial. Por ello, el primero de septiembre de 1844 se cuestionó si la Sociedad de Agricultura del Distrito Federal debía depender de esta Dirección General, determinándose que no. "Son obvias las consideraciones que determinaron a los labradores a tomar esta resolución. Observaron primeramente que, así los comerciantes como los manufactureros formaban sociedades separadas, asiste a la agricultura el derecho para constituir la suya propia puesto que es el origen y fundamento de las demás industrias y de una importancia decididamente mayor".³¹ También la especificidad de los intereses agrícolas tuvieron mucho peso, no obstante la proximidad que tienen con los respectivos a la industria y el comercio. Asimismo, siendo la agricultura antigua y la industria nueva, es -se añade- ridículo que la primera se subordine a la segunda.

En marzo de 1844 se habían sometido a la consideración del Gobierno los estatutos de la Sociedad, pero no fueron aprobados por la oposición de la Dirección General de la Industria Nacional, hasta que en agosto de 1846 la mencionada Dirección acordó y publicó dichos estatutos, gracias al apoyo del nuevo vocal de la misma, don José Gómez de la Cortina quien -luego fue nombrado gobernador del Distrito Federal- puso tales estatutos en ejecución e instaló a la Junta Directiva de la Sociedad el 16 de septiembre de este último año. De este modo, no estando resuelta la controversia con la Dirección General de la Industria Nacional, la Sociedad quedó definitivamente fundada con base en su propio peso político.

No teniendo fondos suficientes y apenas con tres meses de vida, la Sociedad de Agricultura había realizado modestas actividades. Asimismo, solicitó la

³¹ Anexo número 45 de la citada *Memoria*, contenido entre los Documentos justificativos de la *Memoria del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores, presentada al Soberano Congreso Constituyente en diciembre de 1846*, p. 160. El documento está suscrito por Francisco Fagoaga y Manuel Piña y Cuevas, presidente y secretario respectivamente de la Sociedad de Agricultura, con fecha diciembre 10. de 1846.

adjudicación de la Hacienda de Ascensión y el Convento de San Jacinto, devuelta por la Dirección General de la Industria Nacional a su antiguo dueño, pero no se obtuvo respuesta alguna. La Sociedad se puso en contacto con los gobernadores de los estados con el objeto que formen sociedades de agricultura locales, obteniéndose una buena acogida. Se formaron dos comisiones, una para elaborar la estadística agrícola y otra para preparar un periódico titulado *Memoria de la Sociedad de Agricultura del Distrito Federal*, cuyo primer número apareció y se remitió al Ministro de Relaciones Interiores.

En un acto de vigor propio y de sentido de empresa, la Sociedad declaró ser ajena a crecidas rentas y a privilegios odiosos, y que tampoco aspiraba a vivir del erario. Su objeto era el interés público, por lo que se limitaría a pedir al Gobierno sólo lo necesario, pero vivir, al fin de cuentas, del tesoro federal como otras instituciones privadas con finalidades públicas. Nótese que, a pesar del propósito autogestivo, esta corporación representativa de los agricultores no desdeñaba la posibilidad de hacer uso de subsidio estatal. Tampoco, para la conservación y administración de sus gremios representativos, los empresarios agrícolas, como otros empresarios, podrían subsistir sin apoyo gubernamental. Esta tradición se ha mantenido hasta nuestros días.

Comercio

Con objeto de proteger el comercio, en noviembre 15 de 1841 se formó la Junta de Fomento y el Tribunal Mercantil, pero ciertamente la primera no había podido llenar su objeto por causa de la turbulencia política que había vivido el país hasta 1846. Puede decirse, sin embargo, que se había conseguido el arreglo de los caminos y de las pesas y medidas. Tampoco se había podido elaborar un código mercantil, tarea incumplida por dicha Junta por la falta de estabilidad de las instituciones que le precedieron. Pensada para suplir al extinto Tribunal de Minería, no había podido aún llenar su objeto.

La ineeficiencia de la Junta de Fomento llama la atención en 1849, pero se explica que la causa es la falta de fondos. Incluso tuvo que suspender una cáte-

dra que era atendida por profesores franceses, quedándose encargada en un maestro interino. Se llegó al caso de deberse los salarios del director, profesores y los empleados de la misma. Al año siguiente el establecimiento tampoco había podido funcionar regularmente ni concluir el Código de Comercio. Como consecuencia, tampoco el Colegio de Corredores, que dependía de su actividad, había podido operar normalmente.

Obras públicas

Los caminos en 1849 prosiguen siendo construidos, a pesar de la escasez de fondos, empeñándose en ello las juntas formadas ex profeso. Por su parte, el ferrocarril de Veracruz a San Juan sigue atrayendo la atención del Congreso. Una junta estaba encargada de la apertura del camino de San Luis a Tampico, contándose con todo el apoyo del gobernador de San Luis. Otra carretera se construye de San Blas a Guadalajara, pero con un ramal a Tepic. Tiempo atrás se proyectó el camino de México a Acapulco y al efecto se hizo una contrata con una compañía particular, según práctica tradicional, la cual, al no llevar al cabo la obra, fue despedida por el Gobierno y ella quejóse ante los Tribunales. El asunto se resolvió finalmente, entregándose la obra al Gobierno. Posteriormente se lanzó una convocatoria para dar el contrato a particulares, pero sólo se han presentado postores para la etapa México-Cuernavaca, por lo que se excitó al gobernador de Guerrero para que hiciera una amplia promoción en su estado. Los particulares seguían muy poco interesados en la construcción de obras públicas.

Con respecto a las reparaciones del tramo México-Cuernavaca, éstas se han hecho con los productos del peaje y ahora es nuevamente circulable. En caso de no encontrar contratistas para seguir encargándose de este mantenimiento, se recomendó que el Gobierno se haga cargo de ella. Se proyectó un camino de fierro entre Veracruz y Acapulco, y al efecto se expidió la ley de mayo 18 de 1849, presentándose al concurso sólo los postulantes originales, pero que presentaron nuevas condiciones para la ejecución de la obra. Otro proyecto se re-

fiere a una carretera para unir ambos puertos, pero bajo privilegios legislativos que están fuera de la esfera del Gobierno, por lo que se turnó el asunto al Congreso.

El camino de fierro de Veracruz a San Juan avanzó tres leguas, según se informa en 1850, en tanto que la carretera de Tampico a San Luis sigue en construcción. Para variar, como no se encontró contratistas para la construcción de la carretera México-Acapulco, salvo en su parte de Cuernavaca, ya reparada, los gobiernos de México y Guerrero se hicieron cargo de la obra. El señor Ramsey se presentó como contratista para esta carretera, pero el gobienro de Guerrero no aceptó su propuesta, a pesar que el de México sí lo había hecho.

Con respecto al canal de Huehuetoca, "en las *Memorias* que el señor D. Lucas Alamán presentó al Congreso en los años de 1831 y 1832, —comenta Lafragua— se pusieron de manifiesto la importancia de la obra y la necesidad de llevarla al cabo. Yo, recomendando la lectura de dichas memorias, me limitaré a exponer al Congreso, que por las incesantes revoluciones que han commovido a la República, este negocio, como otros muchos, de igual importancia, ha sido descuidado; porque tiempo ha faltado a las administraciones para discurrir los medios necesarios para conservarse".³²

Aún persiste la amenaza de inundaciones y se hace necesario que se eroguen fondos para proseguir la obra. Lafragua lamenta la pérdida del general Juan de Orbegozo, titular de la Dirección del Desagüe, quien con celo estaba desempeñando su tarea.

La vida económica era un campo de actividad estatal que, amén de la intervención en la minería y la industria, abarcaba ahora todavía más las materias agrícolas.

³² /bid, p. 101.

*Administración de la vida social**Asistencia pública*

La cuna o casa de expósitos se encontraba trabajando adecuadamente en 1846, sobre todo por considerarse que la educación era importante para el país y más aún porque se trataba de niños abandonados "que no tienen más padre que la República". Fue solicitado un informe a los señores Manuel Gómez Pedraza y Guillermo Prieto sobre el estado de la casa de cuna y el informe resultó más que satisfactorio, pues se supo que en dicha institución se atendían a 247 niños. Era necesario, sin embargo, que el Gobierno entregara puntualmente la asignación que requería dicho establecimiento, para que cumpliera cabalmente con sus servicios.

El Hospicio de Pobres era considerado en algunos aspectos como el complemento de la anterior. El establecimiento ha sufrido por la inestabilidad política y por el descuido de algunos de sus directores. A sabiendas de esta grave situación, también se pidió a los señores Gómez Pedraza y Prieto que visitaran el establecimiento y rindieran un informe, mismo que no había sido entregado por no haberse concluido la labor por los muchos problemas encontrados. La fragua pretendía que el Hospicio dejara de ser una "casa de corrección" y se convierta un asilo para los ancianos, huérfanos e impedidos. Por consiguiente, cree que se deben crear talleres, escuelas, enfermerías y departamentos donde radiquen personas que requieran vivir de incógnito.

Los Tratados de Guadalupe establecieron la libertad de los mexicanos para quedarse en territorios despojados por los Estados Unidos o regresar a México, para lo cual se formó un reglamento y se destinaron fondos. En 1849 los estados fronterizos del norte ofrecieron tierras y el traslado se comisionó en el padre Ortiz, diputado chihuahuense. Como las nuevas autoridades norteamericanas entorpecieron la labor del padre Ortiz, se envió a los Estados Unidos a un cónsul acreditado para dar solución al problema. El asunto no prosperó porque los 200 mil pesos destinados a la migración fueron insuficientes, estando

entonces el asunto en manos del Congreso. Al año siguiente muchas familias habían emigrado a nuestro país.

Readaptación

En 1849 se proyectó el establecimiento de cárceles para sentenciados, presos y detenidos, lo mismo que una casa de corrección. Esta última no se formó, provocándose que los jóvenes siguieran entrando en cárceles que son verdaderas escuelas del vicio.

Administración de la vida personal

Administración de la salud

El secretario de Relaciones Interiores y Exteriores, José María Lafragua, explicaba que "el Consejo de Salubridad llena cumplidamente los deberes que le impuso la ley de su creación; sólo es de notar que carece del poder y de las facultades coactivas, indispensables para que no sean ilusorias sus determinaciones". Por tanto, el Gobierno llama la atención del Congreso sobre la necesidad de la creación de una "corporación" especialmente encargada que los establecimientos industriales guarden las reglas debidas, con el fin de conservar la salud de los operarios y se preserve la salubridad general y la seguridad de la población.³³

La idea de Lafragua merece dos reflexiones: primero, que dicha Junta debía convertirse en una institución ejecutiva y dotada de autoridad en la materia de salubridad, haciendo que con ello el Estado interviniere más decisivamente en este campo. Segundo, la incorporación del sentido de previsión social del trabajo, noción recogida mucho tiempo después por el artículo 123 de la Constitución de 1917.

³³ *Ibid.* p. 109.

Tal como lo hemos podido apreciar, ante la incertidumbre de la situación de ciertas ramas de la administración interna, el Gobierno se ha informado por medio de comisiones, preparando de tal modo su injerencia en estas ramas. Así ocurrió con la materia de salud y el 14 de noviembre de 1846 se nombró una comisión formada por Leopoldo Río de la Loza, Manuel Robredo y Joaquín Navarro, con la finalidad de que informara al Ministro la situación, la historia y las reformas a los hospitales de México. La visita no había sido concluida, pero se informó que existían ocho hospitales: dos sostenidos con fondos municipales, uno costeado por la Mitra de México, el municipio y el Gobierno, y el resto sostenidos por la caridad pública. Dicho de otro modo, el financiamiento de los hospitales seguía siendo básicamente alimentado con fondos provenientes de la República y el municipio de la Ciudad de México.

El Hospital de la Santísima apenas merecía tal nombre. Estaba a cargo de la Congregación de San Pedro y sólo se asistía ahí a dos sacerdotes enajenados. El local era inadecuado y la comisión consideró la conveniencia de trasladar a uno de los enfermos al hospital general de locos. Asimismo, juzgó conveniente que el Hospital pasase al cuidado de la Cofradía de los Custodios. El Hospital de Terceros estaba a cargo de la Tercera Orden de San Francisco. Había en el diez enfermos de males crónicos. La mayoría de sus fondos se habían perdido, por lo que su local se convirtió en una "casa de vecindad". El Hospital se podría mejorar sustancialmente, pero ello --considera Lafragua-s- se encontraba fuera de la órbita del Gobierno. El Hospital de Jesús Nazareno era el mejor de la capital, en todos sus aspectos. Estaba al cuidado del Duque de Monteleone, descendiente de Hernán Cortés, y en 1846 se asistía a 40 enfermos de ambos sexos. El Hospital de San Juan de Dios estaba a cargo de la Archicofradía del mismo nombre y contaba con 60 camas para hombres y mujeres.

El Hospital del Divino Salvador estaba administrado por la Congregación de San Vicente de Paul y en él se atendía a 80 o 90 enfermos enajenados. Sus fondos eran suficientes, siempre y cuando el Gobierno aportara oportunamente los recursos que adeudaba al establecimiento. Su primera mejora, por tanto, sería suministrar oportunamente dichos fondos. La asistencia se considera es-

merada y el aseo adecuado, aunque carecía de tierra para que los enfermos aceleren su curación por medio de la labranza. El Hospital de San Hipólito asistía a 88 enfermos enajenados. Las pingües rentas del pasado han sido despilfarradas por administradores de antaño. Sus fondos los aporta exclusivamente el ayuntamiento y, de convenir así, el potrero se podría convertir en terreno de labranza para uso de los enajenados. La Comisión manifestó su desagrado por la situación del Hospital. El Hospital de San Lázaro asistía a 46 enfermos de ambos sexos y también recibía fondos del ayuntamiento. La asistencia era adecuada, no así la higiene, pues se carece de una adecuada "policía" que la Comisión propondrá en su informe. Finalmente, el Hospital de San Andrés, el más grande de la ciudad, se encontraba abandonado, pese a que atendía a 650 enfermos. La reforma del Hospital implicaría que los enfermos militares se trasladaran a un establecimiento adecuado y que formara un hospital municipal.

Lafragua aclara que no se puede dar más información sobre el estado de los hospitales, importante "ramo de la administración", que tanta atención reclama del Gobierno y la sociedad. "El Gobierno cree que debe establecerse una Junta Directiva de los Hospitales, compuesta por personas inteligentes y activas" que velen por la salud y el destino de todos los necesitados³⁴. Aquí otra proposición, similar a la formación de la Dirección General de Estudios y la Dirección General de Medicina, sobre todo la última. El ramo hospitalario, como en general la salud, fue uno de los espacios que pronto fue llenado por la actividad del Estado. El proyecto de Lafragua, francamente estatizante como los anteriores, va emparentado y en paralelo al Consejo de Salubridad, pero convertido en autoridad ejecutiva para llenar entre ambos, necesidades que brotan de la sociedad y que no han tenido adecuada atención. He aquí otro caso típico del origen de la intervención del Estado.

Por cuanto al estado de los cementerios, se solicitó un informe al Consejo Superior de Salubridad, que dio a conocer que los sitios escogidos no eran los mejores, sobre todo por el movimiento de los vientos y el curso de las aguas plu-

34 *Ibid*, p. 145.

viales. Tampoco la profundidad de las tumbas era la conveniente para la salubridad pública. Por tanto, era imperativo que se adoptaran medidas que pusieran remedio a esta situación.

No cabe duda que una de las áreas de intervención más intensa de la vida civil, ha sido la salud, a la cual el Estado intenta vigilar y corregir su situación, toda vez que como lo hemos podido constatar, permanentemente subsidia por vía del ayuntamiento de México o por la propia tesorería. El vasto y complejo espacio de la salud pública en México se comenzó a fraguar desde estas épocas, cuando la salud se asumió como deber público y reclamó la intervención directa del Estado. Modernamente el Estado creó en 1917 el Departamento de Salubridad y después, por una fusión organizativa con la Secretaría de Asistencia, nació la Secretaría de Salubridad y Asistencia, hoy Secretaría de Salud. Paralelamente surgieron y se desarrollaron instituciones tales como la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez (heredada del efímero Departamento de Asistencia Social Infantil, establecido en la época de Cárdenas), diversos institutos como el de Nutrición, Neurología, Psiquiatría, Infantil, Cardiología y otros más que han alcanzado notable prestigio como centros de investigación y hospitalización, además del ISSSTE y el IMSS. Nada se ha construido en un día, sino bajo el influjo de una acumulación histórica que se remonta a mucho tiempo atrás.

Administración de la vida intelectual

Educación. En agosto de 1843 se llevó al cabo el proyecto, formulado años atrás por Lucas Atamán, en el sentido de que se formara una institución dedicada a la conducción de la educación pública, luego de la extinción de la Dirección General de Instrucción Pública, pues fue integrada la Junta Directiva General de Estudios, de cuyos trabajos se dará cuenta aquí. El objeto de la Junta fue fomentar la instrucción pública, pero la apatía de las autoridades encargadas de efectuar la ejecución de sus disposiciones, impidió que se lograra tal objeto. Sin embargo, la Junta no cejó en su empeño y mandó que se formasen juntas subdirectoras en cada uno de los estados, que sin embargo no habían lle-

nado su objeto por la falta de fondos, salvo la de Michoacán, que restableció el Colegio de San Nicolás, uno de los primeros fundados en el país, donde se formaron algunos héroes de la Independencia, y para lo cual se contó con la cesión de derechos del cabildo eclesiástico de esta entidad federativa.

La Compañía Lancasteriana había sido establecida en 1822 y desde entonces favoreció el fomento de la instrucción primaria. En 1845 fue suprimida la ley que la fusionó a la Dirección General de Instrucción Pública, volviendo a su condición actual, haciendo su mejor esfuerzo a favor de la enseñanza como "sociedad eminentemente popular". Estaba viviendo con fondos particulares y con 300 pesos que producía el impuesto sobre el pulque, aportados por el Gobierno. La Compañía mantenía dos escuelas para infantes, donde aprenden alrededor de 500 niños de ambos sexos. Institución particular, como otras muchas, dependía también del subsidio que le entregaba el Gobierno de la República.

En 1849 el Secretario de Relaciones Interiores, José María Lacunza, menciona que en 1843 el ministro del ramo, el señor Baranda, expidió un nuevo plan de estudios y estableció el financiamiento adecuado para sufragar los estudios. Otro de sus aciertos fue la formación de la Junta Directiva de la Instrucción Pública: "antes los colegios no tenían un centro de unión: la Universidad, que parecía destinada a conservarla, había caído en el desprecio, y realmente los colegios eran totalmente independientes de ella...". Dicha Junta estaba formada por todos los titulares de los establecimientos educativos y por otras personas instruidas, funcionando adecuadamente para llenar su cometido. Pero, según el secretario de Relaciones Interiores, hace falta sin embargo dar más injerencia a la Universidad en los estudios y sacar más provecho a la misma. Se consigna asimismo que, para el beneficio de la educación, la Escuela Lancasteriana había reabierto sus puertas, ahora subsidiada por el ayuntamiento de la ciudad de México.]S

]S *Ibid*, p. 14.

Debido a que la educación estaba federalizada, en 1850 sólo se contemplan a las instituciones educativas situadas en el DF, que "han servido de modelo y estímulo para las de los estados". Hay que mencionar que, a mediados de la centuria pasada, prácticamente toda la educación estaba siendo subsidiada por el Gobierno Federal. En el Distrito Federal existían en 1850 seis establecimientos de lo que se llamaba la "instrucción secundaria": San Ildefonso, San Juan de Letrán, San Gregorio, Medicina, Minería y Militar. A pesar de su especialidad, también la Academia de San Carlos era considerada de enseñanza secundaria.

El Colegio de San Ildefonso tenía como objeto la enseñanza del derecho, las ciencias eclesiásticas y la teología. Estaba regido por varias disposiciones, lo que causaba confusión, hasta que en 1849 se le dio un reglamento único y se formó una Junta de catedráticos para imprimirlle mejor organización. El Colegio tenía en 1850 una renta anual de 15 mil pesos, sin contar el subsidio del Gobierno. El Colegio de San Juan de Letrán estaba dedicado a la carrera de foro y la jurisprudencia. Debido a la ocupación norteamericana su edificio sufrió un fuerte deterioro, por lo cual el Gobierno se ocupó de hacer los arreglos del inmueble. Sus rentas anuales eran en este año de 12 mil pesos, además de los 8 mil provenientes del Gobierno.

El Colegio de San Gregorio disfrutaba de gran atención por parte del Gobierno. Lo encabezaba una Junta que celaba de su buen desempeño. En 1843 se le adjudicaron nuevos bienes, por lo que era uno de los colegios con más recursos económicos, a pesar de que no contaba, irónicamente, con financiamiento alguno por parte del Gobierno. Se impartían en él las carreras del foro y la eclesiástica, y más recientemente la enseñanza de la agricultura. Desde antaño se enseñaban también cátedras de gimnasia, música y del arte de imprimir. Sus rentas sumaban 63 mil pesos. El Colegio de Minería, una institución establecida desde el siglo XVIII, funcionaba gracias a una contribución que pesaba sobre la producción minera y estaba dedicada a la enseñanza de las ciencias naturales, especialmente con relación al laboreo de minas.

El Colegio de Medicina era totalmente nuevo, por lo que el aprendizaje de la profesión médica era más privado que público. Entre 1819 y 1821 el Doctor Arechederreta fundó una cátedra de medicina en el Colegio de San Juan de Letrán, comprendiendo en toda ella la enseñanza de todas las ciencias médicas. Tiempo después la cátedra fue suprimida. El primer establecimiento firme de la enseñanza de la medicina ocurrió en 1833, para lo cual se formó un plan de estudios, se dotó de un edificio y se proveyó de recursos, pero todo fue anulado al año siguiente. Sin embargo, por libre decisión los médicos siguieron profesando gratuitamente. Así continuó la enseñanza de la medicina, llena de peripecias por cierto, hasta que finalmente la Escuela fue instalada en el edificio de San Hipólito. A pesar del pequeño presupuesto, la Escuela contaba con local apropiado y los medios didácticos mínimos para la impartición de las **cátedras**. La Junta Directiva de la Instrucción Pública le dotaba de fondos, a razón de 25 mil pesos anuales, además del financiamiento que proviene de la tesorería nacional.

Debemos insistir: la instrucción pública corría principalmente a cargo del Gobierno de la República, que le proveía principalmente de sus fondos.

Ilustración. Dentro del ámbito de la ilustración, la Academia de Literatura de San Juan de Letrán había dado frutos magníficos, como Calderón y Rodríguez, gloria y honor de la literatura mexicana. Lafragua considera que se podía fomentar todavía más la actividad de esta institución, por medio de premios y estímulos para los jóvenes que ingresen al mismo, así como apoyándola materialmente, pero sin dañar su independencia de funcionamiento y organización. "De este modo podría realizarse del todo la bella idea de la creación de una literatura nacional --explica Lafragua-, y formarse una escuela práctica de oratoria y de poesía. Muchos de los que me escuchan están sin duda interesados en ello y tienen vivas simpatías por el establecimiento de que hablo: ¿por qué, pues, no había de tocar este punto, aunque no falte quién lo vea con indiferencia, cuando la gloria nacional no sólo se cifra en el estrépito de las armas

y el ruido de las discusiones, sino también en los triunfos bellos y pacíficos de la literatura y de las ciencias?"³⁶

Una idea similar había sido planteada antaño por Gutiérrez de Estrada, cuando propuso el establecimiento de la Academia Nacional de la Lengua. El Estado no dejaba de ser considerado como entidad natural del fomento de las bellas letras.

La ilustración, un campo del mundo social que podría pensarse distante de las responsabilidades básicas del Estado mexicano, ha sido en contraste uno de sus ámbitos de mayor actividad. Y para ilustrar el caso, particularmente por vía del método tutelar y de subsidio, vale la pena que dediquemos algunos pasajes a comentar el caso del Ateneo Mexicano, una institución cultural formada por particulares, y que representaba fielmente el incentivo de intervención del Estado en la alta cultura. Lafragua menciona que a la fecha no había reclamado la atención del Gobierno, por depender de particulares, "a pesar de lo cual lo hago porque siendo en mi concepto de suma importancia, ya no pudiendo subsistir por sí solo, como ya se ha visto, es indispensable que para su sostenimiento se le apliquen algunos fondos". Su existencia era considerada por el secretario de Relaciones como indispensable para el desarrollo científico del país,³⁷

El Ateneo Mexicano fue establecido en 1841 por particulares interesados en el desarrollo de las ciencias y las artes, que acordaron su sostenimiento con su peculio, así como el abrir cátedras atendidas por ellos mismos. A poco tiempo, por adeudos de sus socios, el Ateneo comenzó a padecer y por tanto reducir sus cátedras a geografía, cronología y dibujo lineal. Sin embargo, se consiguió formar una **biblioteca**, que corría peligro por el reclamo de parte de su acervo del gobernador del Estado de México. La situación era tan grave que, a falta

³⁶ *Ibid.*, p. 107.

³⁷ *Ibid.*, p. 115.

del pago de renta del local que ocupaba, el Ateneo había dejado de contar con edificio y se encontraba en vía de extinción.

Afortunadamente se le dio acomodo en los locales de la Universidad y volvió a reanimarse, ahora por medio del establecimiento de lecturas, pero pronto vino nuevamente a decaer y junto con él las cátedras de matemáticas e idiomas. Tampoco sirvió el encomiable esfuerzo de don Francisco Fagoaga, que destinó dinero para la formación de un premio para la persona que hiciera la mejor memoria sobre la situación de la embriaguez en México. Habiéndose comprometido a crear un periódico, éste fue posible hasta 1844, pero sólo en un volumen que incluyó trabajos originales y traducciones. No bastaron las suscripciones, por lo cual Lafragua, editor del periódico, pensó en buscar otras formas de financiamiento. Por consiguiente, el Ateneo requería auxilio para sobrevivir y éste no puede sino venir de donde siempre emanaba el salvamento de la sociedad mexicana: el Estado.

El acento en la difusión de la cultura es apreciable en el restablecimiento de la Academia Nacional de Historia y la Academia de la Lengua, ideas y obras que, como dijimos, se debieron al conservador Gutiérrez de Estrada. "La honra y lustre que deben resultar a la nación de tener su historia escrita y libre de los errores de que está plagada, así como la utilidad de conocer los usos, costumbres, legislación e inclinaciones de los moradores y las reglas administrativas del gobierno de España en las Indias, movieron al que suscribe a restablecer la Academia Nacional de Historia, con la esperanza de que ella prosperará merced a los talentos, instrucción y eficacia de sus miembros". Asimismo, prosigue Lafragua, "el rico lenguaje de nuestros antepasados debía también llamar la atención del gobierno, y a ello se obligaba no sólo el cuidado de este lenguaje armonioso, sino la multitud de voces nacionales y provinciales con que nosotros lo hemos aumentado. Por estas razones mando también restablecer la Academia de la Lengua, bajo las mismas bases que en otro tiempo la organizaron".³⁸

³⁸ *ibid.*, p. 118.

Junto con las importantes instituciones de alta cultura mencionadas, se encuentran otras más que el Estado creó para divulgar los frutos del saber: la Biblioteca Nacional, el Archivo General, el Museo Nacional y la Academia de San Carlos. En 1833 se estableció la Biblioteca Nacional, pero las diversas revoluciones del país lo privaron de los beneficios que le hubiera proporcionado tan importante establecimiento. Con fecha primera de diciembre de 1846 se restableció a la Biblioteca Nacional y se esperaba que el Congreso también le brindara su protección. Los trabajos de organización de la Biblioteca estaban en marcha, aunque aún incompletos, de lo cual se lamenta Lafragua. Propone que se establezcan gabinetes de lectura para artesanos y "demás personas poco acostumbradas", que sirvan para difundir la cultura entre estas ellos.

El Archivo General, hay que enfatizarlo, había sido concebido desde los días de Atamán, como una institución de cultura. Se formó en agosto 22 de 1823, pero por diversas circunstancias no había cumplido cabalmente su función. En 1846 Lafragua estableció una sección de historia a cargo de tres jóvenes preparados al efecto, para facilitar el estudio de la historia nacional. El Museo fue establecido en 1822 para conservar las antigüedades y servir de gabinete natural, pero no tuvo dirección fija hasta que en mayo 20 de 1831 se formó su Junta Directiva. En agosto 8 de 1843 se incorporó al Colegio Nacional de Minería. Sin embargo, este cambio no tuvo las mejoras que se esperaban, pues en 1846 aún no contaba con los locales ofrecidos. La solución sería el cambio a otro local y la decisión de independizarlo del Colegio de Minería, lo cual Lafragua solicitó al Congreso.

Junto a estas instituciones, Lafragua sugiere la creación de otras más que juzgaba importantes para la ilustración del país, como una Escuela de Declamación. Dice que en esta materia dependemos exclusivamente del extranjero, del cual provienen actores de baja calidad, no de primer orden. ¿Por qué siendo México un semillero de talentos en pintura y escultura no puede ser lo propio en declamación? Se requería por tanto la formación de una Escuela de Declamación que dotara a los teatros mexicanos de actores y que difundiera en

provincia el buen gusto por este arte, al tiempo que se abría curso al establecimiento de una ocupación honrosa.

Se concibió también la creación del Conservatorio de Música. "El Conservatorio, pues, no sólo será únicamente un monumento de gloria, sino un verdadero elemento de felicidad para la nación". Abriría una nueva senda de ocupación y dará una forma honrosa de vida a muchas familias. Así, también se haría que nuestros músicos no sólo interpretan composiciones extranjeras, si no que compongan propias para el país. Finalmente, se hacía necesario el establecimiento de un gimnasio para ejercitar a la juventud, pues la gimnasia se considera a la vez como elemento de salubridad, como ocupación y como diversión.

No hay duda: la alta cultura y las bellas artes son obra del Estado, tal como aquí se ha dado fe, Posteriormente Venustiano Carranza formó a la Dirección General de Bellas Artes, cuando fungía como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, que con el tiempo se convirtió en el prestigiado Instituto Nacional de Bellas Artes. No debemos olvidar a la añeja y trascendental Academia de San Carlos, hoy día viva y activa luego de dos centenas de existencia, y los múltiples museos, bibliotecas e instituciones de difusión cultural dedicadas a fomentar la ilustración de los mexicanos. En México, en suma, las artes y las letras han prosperado al amparo del Estado y su actividad, fructíferamente ampliada.

La Secretaría de Fomento

Una de las más importantes reformas de la administración interior tuvo lugar en 1853, no sólo porque implicó una reorganización general de la administración pública, sino por la fundación del nuevo e importante Ministerio de Fomento, alrededor del cual funcionarían los grandes rubros de la administración interna. Esto era la culminación de un proceso nacido con la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores, proseguido con el establecimiento del Mi-

nisterio del Interior y la materia de gobernación, tal como aquí lo hemos observado.

El Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio adquiere esta denominación el 22 de abril de 1853, fecha en que es fundado como pieza maestra de la administración pública. Toma después el título de Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio el 12 de mayo del mismo año, teniendo a su cargo las siguientes funciones:

1. formación de la estadística general, industrial, agrícola, minera y mercantil, manteniéndola actualizada;
2. colonización;
3. medidas conducentes al fomento industrial y mercantil;
4. establecimiento de la enseñanza en estos ramos;
5. expedición de patentes y privilegios;
6. exposiciones públicas de los productos de la industria agrícola, minera y fabril;
7. caminos, canales y todas las vías de comunicación de la República;
8. desagüe de México y obras conexas al mismo;
9. obras de utilidad y ornato que se han edificado con fondos públicos;
10. conserjería, muebles, útiles y obras del palacio, incluyendo las que se hagan en las cámaras;
11. Sociedad de Geografía y Estadística, y todo tipo de mejoras materiales e ^{Industriales.}³⁹

³⁹ *Méjico a través de los Informes Presidenciales: la administración pública*. México, Secretaría de la Presidencia, 1976. Tomo S, volumen 1, p. 154. En las *Bases para la Administración de la República*, de abril 22 de 1853, se habían determinado exclusivamente las funciones de esta Secretaría, a excepción de las dos últimas. *Las Bases* fueron rubricadas por todo el Ministerio, a saber: Lucas Alamán, Teodosio Lares, José María Tornel y Antonio Haro y Tamariz, bajo la Presidencia de Santa Anna. Ver *op. cit.*, pp. 347-348.

Los cometidos de la Secretaría de Fomento cubren toda la administración de la vida económica, pero también dos actividades de la vida social: la colonización y la estadística, ambas materias básicas de la política poblacional.

La reforma mencionada se consolidó en definitiva, por medio del decreto por el cual se establecieron las *Bases para la administración de la República*, del 22 de abril del año mencionado. El centro de la reforma administrativa lo constituyó la creación de la Secretaría de Estado de Fomento, si bien es cierto que se hace una nueva distribución de competencias entre las diferentes dependencias de la administración pública. Hay que destacar, al mismo tiempo, que a partir de 1853 la administración de lo interior estaba siendo compartida por la mayoría de las dependencias centralizadas, pues crecía y se diversificaba, toda vez que dos de ellas, Gobernación y Fomento, estaban en su centro. Esta creación fue el último gran ingenio de Lucas Atamán y el receptáculo de los avances de otras instituciones creadas por el propio Atamán con anterioridad.⁴⁰

Antes de la creación de la Secretaría de Fomento, existieron algunos establecimientos autónomos muy relevantes dentro de la administración interna: el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional, sustituido por la Dirección General de la Industria Nacional y ésta por la Dirección de Colonización e Industria, cubriendo con su sucesiva actividad de 1830 a 1853; el Instituto de Geografía y Estadística, la Dirección General de Caminos y Puentes, la Junta de Fomento de Comercio y la Dirección General del Desagüe (de Huehuetoca). Todas ellas fueron suprimidas por las citadas *Bases para la administración de la República*, sección segunda, fundiéndose todos sus cometidos y transformándose en funciones de la nueva Secretaría. Desde entonces, la colonización, industria, comercio, agricultura, ganadería, las obras públicas y el mantenimiento y administración del desagüe de Huehuetoca, se transformaron en tareas de la nueva Secretaría.

Sin embargo, argumentos a favor de la institución de un Ministerio de Fomento fueron formulados por Mariano Macedo 16 meses antes de la formación

40 Ver las *Bases*, *Op. cit.* pp. 347-348.

de la nueva Secretaría. Según lo expresa, la amplitud de las materias relativas a la industria, el comercio, la agricultura, y las artes, y su gradual imbricación, además del relacionamiento cada vez más estrecho entre la industria nacional e internacional, reclaman de ellos más atención por parte del Gobierno. El gabinete gubernamental mismo es un reflejo de los distintos intereses de la sociedad: "en el seno mismo del Gobierno hay siempre una contraposición entre diferentes intereses, ya materiales, ya morales, que se reflejan en el gabinete desde la sociedad, y nada parece más conveniente que colocar ahí representantes de todas las pretensiones legítimas". Sin embargo, un interés material de primer orden, "la producción nacional", no está allí representado siendo más importante que muchos intereses morales, pues la riqueza pública no es "accesoria ni secundaria" para el Gobierno nacional.⁴¹

La exposición de Macedo supone un cambio de actitud con relación a la industria nacional, actitud ciertamente centralista, pues antaño esta rama de la vida económica no había requerido ascender al nivel ministerial, pues se creía desde los días de Atamán que el curso de sus negocios era más pertinente por medio de la descentralización. Esta forma de visualizar las cosas administrativas iba asignar al México del futuro inmediato y tiempo después haría nacer a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas para ejecutar trabajos otros asignados a instituciones descentralizadas. Comenzaba una fase de gran centralización.

La creación de la Secretaría de Fomento fue obra de Atamán, pero la necesidad de la institución de la nueva Secretaría era ya una necesidad manifiesta. En este sentido, Mariano Macedo, director de Colonización e Industria, afirmaba que "la actividad de la República mexicana va a depender de que el

⁴¹ *Memoria que la Dirección de Colonización e Industria presentó al Ministro de Relaciones el 7 de enero de 1851, sobre el estado de estos ramos en el año anterior*. México, Tipografía de G. Torres. 1851. Tiempo después, en 1853, dentro de su magna obra *De la administración pública en México y medios de mejorárla*, p. 6, Luis de la Rosa hablaba de la "necesidad de establecer un Ministerio del Interior encargado de todo lo relativo a la administración general de la República".

poder y el celo del Gobierno se apliquen a promover con voluntad decidida los intereses positivos del país, yesos intereses están cifrados en el aumento de la población, y sobre todo en el de la industria, la agricultura y el comercio. Lo que acaso conviene más para impulsar estos elementos de riqueza y de prosperidad, y la ilustración pública industrial, que a juicio de la Dirección es base de toda mejora, es la creación de un *Ministerio de Fomento* de esos ramos, que necesitan una atención constante y no distraída a cada momento por lo que piden otros negocios gravísimos del Departamento del Exterior, y los repetidamente urgentes de la Gobernación interior. V. E. sabe por su experiencia de mucho tiempo, que es necesaria una fuerza de aplicación extraordinaria para el trabajo, a fin de poder atender al que requieren todos los ramos asignados hoy al Ministerio que es a su cargo. La agitación inevitable que es consiguiente a la inmensa acumulación de negocios, no da lugar a la meditación indispensable, y a las combinaciones que requieren la formación de reglamentos y de iniciativas de ley, de cuya naturaleza es mucho de lo que hay que hacer respecto de la industria, la agricultura, el comercio y la colonización de los terrenos de la República".

La administración interna era en 1853 un amplio campo de actividad del Estado. Así lo hace sentir Luis de la Rosa, quién hace una amplia referencia de ella con relación a las esferas de competencia de la República, los estados y los municipios. Con respecto a la administración general de la República, ésta se encontraba formada de la siguiente manera: tierras públicas, colonización y emigración extranjera; división territorial de la República; censo y población; catastro general del país; fomento de la agricultura, artes e industria; comercio, navegación, caminos, empresas de caminos de fierro, puentes, calzadas, telégrafos, correos, diligencias, navegación fluvial y marítima, arsenales y astilleros, faros y lanchas de salvamento; pesas y medidas, ensaye, apartado y amonedación; ley general de quiebras y bancarrota; educación, bellas artes, literatura y ciencias; comercio con las tribus salvajes; civilización de las tribus salvajes; centralización administrativa. Estas materias estarían a cargo del propuesto Ministerio del Interior.

Las materias de la administración interna de los estados eran las siguientes: caminos; fomento de la minería, agricultura, industria y comercio; instrucción secundaria; penitenciarías y correccionales; hospicios, hospitales e instituciones de caridad; policía de seguridad pública; fundación de nuevas poblaciones. Los municipios, por su parte, estaban atribuidos de la siguiente manera: sistema de abasto; mercados, alhóndigas y rastros; acueductos y fuentes públicas; hospitales, cementerios, baños y lavaderos públicos; vacunas; cárceles y casas de corrección; policía municipal; policía de ornato y recreo.⁴²

La administración interna, dentro del régimen federal mexicano, era el ramo más amplio y comprensivo para las tres esferas de gobierno aquí mencionadas.

Con la formación del Ministerio de Fomento se cerró un ciclo vital para la formación de la administración interna y más en lo general para la administración pública, y al mismo tiempo se abrió otro por el cual transitaría el país hacia el México moderno. La administración interna quedó así centralizada y en espera de que la Revolución de 1910 mantuviera el curso de la centralización, ciertamente muy incrementada, y a la vez desdoblara el proceso de la descentralización en una multiplicidad de instituciones descentralizadas que en la época del Presidente López Portillo llegó a sumar más de un millar.

En México han existido dos grandes olas o flujos en gran escala de entidades descentralizadas: el originado en la segunda mitad del siglo XVIII y que per-

42 De la Rosa, Luis. *La administración pública de México y medios de mejorarla* (Méjico, sin editorial. ISS3), pp. S-7. Un texto contemporáneo al de Luis de la Rosa, aparecido en ISS7, deja ver nuevamente la importancia de la administración interna en México y, al mismo tiempo, sus vínculos con España. Se trata de la obra del hispánico Francisco de Paula Madrazo, *Manual de administración* (París, librería de Rosa, Bourcier YC. ISS7), publicado como parte de la amplia y variada Biblioteca Popular Mexicana. La mayor parte de los capítulos que lo integran se refiere a la administración interna: cárcel y presidios, sanidad pública, agricultura, aguas, montes, caza, pesca, ganadería, pastos, póntos, industria, aranceles, comercio, montes de piedad, cajas de ahorro, asociaciones de obreros, minería, bancos, moneda, pesas y medidas, ferias, mercados, caminos, obras públicas, canales, correos, religión, diversiones públicas, imprenta, instrucción pública y beneficencia pública.

duró hasta los gobiernos de Porfirio Díaz; y el producido por efecto de la Revolución de 1910 y que permanece hasta nuestros días. En suma: el camino del crecimiento económico, el bienestar social y el desarrollo personal ha sido preferentemente seguido en nuestro país por medio de lo que hoy conocemos como organismos descentralizados y empresas públicas, y a pesar del peso político de las dependencias centralizadas como instituciones de autoridad, han sido aquellos los instrumentos más usuales para hacer fluir la actividad del Estado en el seno de la sociedad civil.

Las revoluciones y la administración pública

El desarrollo de las prácticas estatales de la policía en Europa durante el siglo XVIII, ocurrieron en tiempos de tránsito en los cuales el feudalismo convivía con energéticos brotes de vida capitalista. Este período de vigoroso absolutismo estatal mostraba sin embargo una irrefrenable tendencia hacia la supresión de la vida estamental, pues aquellas prácticas gubernamentales no tenían más fin que desarrollar los elementos constitutivos de una sociedad distinta a la medieval.

En el México de la primera mitad del siglo XIX ocurría algo similar, pues elementos de la vieja sociedad convivían con otros, aún incipientes, del moderno modo de producción capitalista. Algo contrastaba, empero: que el elemento predominante era la "sociedad colonial", estando la burguesía en evidente desventaja. La sociedad mexicana estaba organizada estamentalmente en los tradicionales cuerpos encarnados en el clero, la milicia y la burocracia, ante los cuales la débil burguesía y la naciente pequeña burguesía vivían marginadamente.

El *modus operandi* de la administración pública en la formación social mexicana de entonces, no distaba mucho en estilo y método del que era el usual en Europa, pero los resultados de su acción sí eran muy diferentes. En su seno, la administración interna funcionaba bajo límites frustrantes porque su acom-

tida a favor del fomento y con ello del desarrollo de una sociedad civil nueva, chocaba con los intereses creados en una sociedad tradicional estacionaria donde imperaban intereses estamentales, fundados en la propiedad de la tierra y la división corporativa del poder político.

El Estado mexicano funcionaba en una paradoja: por un lado, representaba los intereses estamentales, esencialmente los del poderoso clero católico; por el otro, era el único elemento modernizador hacia el capitalismo. En esta situación, era ciertamente contrastante cómo el Estado perpetuaba una forma de sociedad tradicional, al tiempo que se esforzaba por atender múltiples deberes que una nación en vías de gestación le demanda. Esto explica porqué la actividad del Estado se multiplicó y ocupó espacios estratégicos en el mundo social, al tiempo que sus resultados fueron desalentadores.

Ante una perspectiva en la cual los estamentos no tienen un proyecto de nación, pues representan los intereses del pasado, y no estando en condiciones la burguesía ni otra clase o categoría social de asumir un compromiso con el país, el Estado ocupa la laguna de poder de clase que van dejando los estamentos y que aún no está en posibilidades de llenar la clase capitalista. Sin embargo, el Estado no es revolucionario en sí; las revoluciones las hacen las clases y este papel lo asumió la pequeña burguesía y los sectores medios, los cuales, en 1833 asumen el Gobierno de la República y por medio del Estado emprenden una notable reforma, frustrada entonces, y ampliamente exitosa a partir del año de 1855.

Los procesos secularizantes: la ampliación del espacio público

En un documento trascendental, el *Manifiesto a la Nación* del 7 de julio de 1859, signado por Benito Juárez y sus colaboradores, se representa nítidamente el momento de tránsito entre los progresos alcanzados por los reformadores en esa fecha y los pasos que se darán en el futuro inmediato. Muestra, igual-

mente, una ideología de Estado fraguada al calor de las luchas contra los conservadores y su inspiración en el pensamiento de José María Luis Mora.

El *Manifiesto* significa asimismo una puesta en crisis de los modos tradicionales de administrar, un "modo de ser social administrativo" donde "se conservan los diversos elementos del despotismo, de hipocrecía, de inmoralidad y de desorden". Por consiguiente, con el régimen de Benito Juárez se inaugura un nuevo estilo de administrar que trata de abolir vicios del pasado y cimentar las bases del gran proyecto reformista, que el *Manifiesto* sintetiza en seis programas: 1)perfecta independencia entre el Estado y la iglesia; 2) supresión de las corporaciones del sexo masculino, secularizándose a los sacerdotes que hay en ellas; 3) extinción de las cofradías, archicofradías, hermandades y corporaciones similares; 4) clausura de los conventos de monjas, conservándose a las que actualmente existen en ellos con los capitales o dotes con los que hayan ingresado, y dándoles lo necesario para el mantenimiento del culto; 5) "declarar que han sido y son propiedades de la nación los bienes que hoy administra el clero secular y regular con diversos títulos, así como el excedente que tengan los conventos de monjas, deduciendo el monto de sus dotes, y enajenar dichos bienes, admitiendo en pago de una parte de su valor títulos de la deuda pública y de capitulación de empleos"; 6) declarar que los aportes que dan los fieles por la administración de sacramentos y otros servicios eclesiásticos destinados al sostencimiento de sus ministros, como "objeto de convenios libres entre unos y otros, sin que para nada intervenga en ellos la autoridad civil".¹

Además del programa reformista, se proyectaron otras modificaciones sustanciales para la vida del país: educación pública a cargo del Estado, asumiendo la enseñanza primaria con carácter gratuito; eliminación de los pasaportes interestatales; establecimiento del registro civil;supresión de las alcabalas, contraregistros, peajes e impuestos que entorpecían el movimiento de las personas y la riqueza; extinción de la translación de dominio en fincas rústicas y

Manifiesto a la Nación, de julio 7 de 1859. *La administración pública en la época de Juárez*. México, Secretaría de la Presidencia. 1974. Tres tomos. Tomo II, pp. 27-28.

urbanas; disminución de las pensiones civiles y militares, y con ello también la reducción de aquéllos que con el título de retirados, cesantes, jubilados y viudas, pretendían vivir a expensas del erario, y acortar el número excesivo de empleados públicos. Con todo esto, los reformadores dicen que "así se dejará ver a todo el mundo que sus pensamientos sobre todos los negocios relativos a la política y la administración pública, no se encaminan sino a destruir los errores Yabusos que se oponen al bienestar de la nación.".2

Los cambios anunciados en 1859 tenían como antecedente la Ley Juárez de 1855 y la Ley Lerdo del año siguiente. La Reforma era, así, una magna transformación de la sociedad, que se constituía en sociedad civil, y del Estado en sí, que encabezaba el cambio mutando él mismo. Los procesos estaban dirigidos a transformar a la sociedad, alterando su organización y las relaciones de producción. Esta fue, en suma, una acción consciente y deliberada, tal como se constata en la copiosa legislación administrativa expedida durante y después de la Guerra de los Tres Años.

Abolición de la vieja sociedad

Una de las ideas dominantes era la de abolir la forma de organización básica de la sociedad, a saber, la organización corporativa, creando en su lugar la unidad civil de la nación, es decir, crear a la nación misma. Esto lo comprendió perfectamente José María Luis Mora, cuando decía que "si la independencia se hubiera efectuado hace cuarenta años -é^l escribe en 1837-, un hombre nacido o radicado en el territorio en nada habría estimado el título de mexicano, y se habría considerado solo y aislado en el mundo, si no contaba sino con él. Para un tal hombre el título de oidor, de canónigo y hasta de cofrade habría sido más apreciable, y es necesario convenir en que habría tenido razón puesto que significaba una cosa más positiva; entrar en materia con él sobre el interés nacional habría sido hablarle en hebreo; él no conocía ni podía conocer otros

2 *Ibid.* pp. 29-49. Subrayado nuestro.

que los del cuerpo o cuerpos a los que pertenecía y habría sacrificado por sostener los del resto de la sociedad aunque más numerosos e importantes... si entonces se hubiera reunido un Congreso, Zquién duda que los diputados habrían sido nombrados por cuerpos y no por las juntas electorales, que cada uno de ellos se habría considerado como representante de ellos y no de la Nación, y que habría habido cien mil disputas, sobre fueros, privilegios, etc., y nadie se habría ocupado de lo que podía interesar a la masa? ¿No vemos mucho de esto hoy, a pesar de que las elecciones se hacen de otra manera y se repite sin cesar que los diputados representan a la Nación? He aquí el espíritu de cuerpo destruyendo el espíritu público".³

Añade que los cuerpos tiranizan a sus miembros y hacen ilusoria la "libertad civil y la independencia personal" que tienen los hombres como ciudadanos. Los cuerpos dominan la opinión de sus miembros y los someten a sus doctrinas. Por tanto, estos cuerpos se han convertido en "un embarazo perpétuo para la justicia", pues se defienden tras los fueros. Asimismo, obstaculizan la buena marcha de la administración porque ésta trabaja uniformemente, en tanto que los cuerpos son ínsulas donde no puede penetrar. La sociedad colonial, como llama Mora a la sociedad de su tiempo, rompe con la idea de una sociedad igualitaria. Los miembros de los cuerpos se sustraen a la igualación ciudadana, se evaden de la totalidad social. Hay uno sin embargo, que además de mantenerse al margen de la sociedad, conserva el dominio de sus miembros: el clero. Así pues, dice Mora que "el clero es en su mayor parte compuesto por hombres que sólo se hallan materialmente en la sociedad y en coexistencia accidental con el resto de los ciudadanos". Aunque sólo debieran interesarse por las cosas celestiales y el evangelio, más bien lo hacen por afianzar su poder terrenal y consolidar sus fueros. Se siente ajeno a la autoridad civil, a la que no se somete, y "por el celibato se halla enteramente libre y aislado de los lazos de familia, primero y principal vínculo del hombre con la sociedad". Por sus ocupaciones y leyes internas, renuncia a toda empresa lucrativa, al "amor al trabajo" y a los adelantos de la fortuna, "que establecen en segunda línea los vínculos

³ Mora, José María Luis. *Obrassuetas*: México, Porrúa. 1963, p. 57.

del hombre con la sociedad".⁴ Esta parece ser la regla, según el pesado argumento de Mora, pero en tratándose de la Compañía de Jesús encuentra ciertamente una excepción en lo relativo al trabajo y la eficacia con que lo realizaron. En su momento trataremos de ello.

Insiste Mora en que el clero siente repugnancia por la libertad de pensamiento y de imprenta, porque ella rompe su imperio sobre las conciencias; detesta la igualdad legal, porque suprime sus fueros; resiste la administración de los asuntos civiles por el Gobierno, porque elimina su influencia sobre los principales actos de la vida y sobre la suerte de las familias en lo referente a los nacimientos, matrimonios e inhumaciones. Es un obstáculo para el crecimiento demográfico porque, al oponerse a la colonización por extranjeros, ve en ellos a enemigos que traen la novedad y por tanto el cambio de las costumbres. Por esto, en buena medida el país estaba despoblado y grandes territorios corren el peligro de perderse a favor de Rusia y los Estados Unidos. Se opone a la educación pública porque libera las conciencias, por lo cual entorpece la difusión de la cultura y persigue a los libreros.

Muchos de los mexicanos vivían de tal modo dentro del orden estamental, -según magistral interpretación del Doctor Mora- del cual no podían evadirse por haber jurado los votos eclesiásticos. Pero otros más, no siendo miembros del clero de ambos sexos, fungían como su apéndice organizados en otros cuerpos estamentales asociados: las cofradías, archicofradías y hermandades.⁵ Estas tenían a su cargo, fundamentalmente, las labores asistenciales cedidas a la iglesia, así como la organización de festejos religiosos para los fieles.

Esta es la forma de sociedad que los reformadores querían suprimir, por lo que se procedió primeramente en 1833 a posibilitar el rompimiento de los la-

⁴ *Ibid*; p. 61.

⁵ El concepto Q[radla, según] apreciación de Mora, nos da una idea de todos estos cuerpos: "las cofradías son especie de comunidades o asociaciones civiles, compuestas de seglares en su mayor parte, autorizadas por el poder civil para promover los objetos de piedad y beneficencia y adictas por común a algún templo o iglesia en la cual celebran sus funciones religiosas, teniendo de ordinario sus reuniones en alguna de las piezas comprendidas en su recinto". *[ibid]*, p. 297.

zas que mantenían inalterada a la sociedad corporativa. Una medida, histórica y fundamental, fue la abolición de los votos monásticos, pues con ello se diezmaba una de las bases más firmes del poder y la autonomía de la iglesia y, al tiempo que ocurría una especie de aceleración de la acumulación originaria del capital, muchos hombres y mujeres quedaban en libertad para incorporarse a una sociedad civil en ciernes. De este modo, a la par que se reinvertían los capitales rescatados de los monasterios y conventos, hombres y mujeres quedaban en posibilidad de dedicarse a la ocupación que desearan, a unirse en matrimonio, a nutrir con su fructífera unión a la sociedad. Esto coincidía con aquello que Karl Deutsch ha entendido modernamente como el proceso de *mobilización social*.

José María Luis Mora había captado acertadamente la naturaleza coercitiva de los votos monásticos, por un lado, y el comportamiento servil del Estado al forzarlos en beneficio del clero, por el otro. Asintía en que los ministros de la iglesia tienen el derecho de exigir retribuciones a los fieles a quienes sirven, ya que cada cual debe vivir del fruto de su trabajo. Pero desechaba el argumento de que el clero considerara que el Gobierno debía apoyarlo, forzando estas obligaciones y coaccionando a los fieles bajo reglas propias de la iglesia. Así, no sólo los fieles, "sino también los gobiernos son considerados como" subditos. De aquí el empeño del clero para que los pecados y faltas religiosas se definan como "delitos civiles" y por extensión fueran castigados con penas temporales. El fin del Gobierno, dice Mora, no es proteger tal o cual religión, sino mantener el orden social; por tanto, no puede exigir a los fieles que den sus oblaciones en bienes raíces, capitales o rentas, porque éstos son civiles por naturaleza y existen por el principio del derecho de su propietario."

6 "Si por bienes se entienden las obligaciones voluntarias de los fieles, destinados, no a formar fondo administrable, sino a consumirse precisamente en el sustento de los ministros del culto y en los gastos anexos a él, no hay duda que la iglesia aun considerada como cuerpo místico, tiene derechos a poseerlos". Mora, José María Luis. *Disenocion sobre la naturaleza y aplicación de las rentas y bienes eclesiásticos, y sobre la autoridad a que se hallen sujetos en cuanto a su creación, aumento, subsistencia o supresión. Obras sueltas.* México, Porrúa. 1963. pp. 282-284.

Un nuevo elemento es encontrado por don José María, a saber, que puesto que el Estado está al servicio de la iglesia, el pecado se convierte en delito, haciendo que el primero, transformado en brazo secular de la segunda y convertido en súbdito de ella, abdique a su condición soberana y desvirtúe el sentido de la justicia terrena. Era indispensable pues, que el Estado se abstuviera de intervenir en la coacción de los votos monásticos, impidiendo con ello que una falta espiritual, que es sólo un asunto de conciencia, siga transfigurándose en delito del fuero común. La disertación de Espinosa de los Monteros en la Cámara de Diputados demostró esta verdad y, tiempo después, se decretó la suspensión de la coacción civil en los votos monásticos,⁷"

Espinosa de los Monteros argumenta que, decir que los medios y disposiciones eclesiásticas son ineficaces sin la concurrencia y colaboración de la autoridad civil, significa que el "supremo legislador de la iglesia" tiene un poder manso y requiere de otros auxilios para obtener eficacia y con ello sostenerse.

7 El discurso de Espinosa de los Monteros representa muy bien el espíritu de la Primera Reforma, en este importantísimo renglón. Dice que *contra* el dictamen sobre los votos monásticos, se ha dicho que se encamina contra la religión. Se escucha que estos votos nacen del desprendimiento de las cosas terrenas que hacen aquellos que tienen "vocación celestial"; no hay cosa más elevada que desprenderse de lo terreno, para dedicarse a lo propio de Dios, y qué acto puede ser más digno por las leyes civiles que esto mismo. Estos votos, "tan santos y divinos", sin embargo quedan en suspenso si la autoridad civil no fuerza para que sean cumplidos. El que esta coacción sea retirada no implica un ataque a la religión, sino, por lo contrario, retirar lo civil de aquello que *es* puramente religioso. "Pero es necesario *agregar* que el marcar exactamente la línea divisoria de las dos potestades, para que a la espiritual y sólo a ella quede todo su distrito, sin que la temporal se introduzca en él ni aún con pretexto de defendérselo, debe más bien en el fondo de las cosas estimarse como un verdadero obsequio a la religión, porque aunque los votos sean en sí mismos unos actos los más eminentes de la protección evangélica, esto se entiende de los votos que espontánea y libremente se emiten y que con más espontaneidad y libertad se cumplen, preservando los que los hicieron constantemente fieles a sus promesas". Estos votos, por tanto, no son objeto de ley, ni objeto del sostentamiento por medio de "la mano fuerte de la potestad civil" contra la voluntad de quienes los emitieron. Con relación a estos votos, la autoridad civil ni relaja ni dispensa, simplemente se abstiene de tomar parte en su observancia. Es mejor así, dejando que quienes dieron sus votos permanezcan unidos a ellos por convicción y no amarrados a ellos por la fuerza, "Especies que el señor Espinosa de los Monteros vertió al usar de la palabra en la sesión secreta de la Cámara de Diputados apoyando al dictamen que presentó la comisión eclesiástica, sobre la derogación de las leyes que imponen cualquiera género de coacción civil, directa o indirecta, para el cumplimiento de los votos monásticos". Mora, *Obrassuetas*. México, Porrúa. 1963. pp. 322-323.

La iglesia sólo tiene un tipo de coacción en su haber, aquélla relativa a su naturaleza, es decir, la espiritual, pero nunca la civil. Se critica su *Dictamen* porque, supuestamente, atenta contra la Constitución federal, que establece que protegerá a la religión católica, según preceptos del artículo tercero. Se puede alegrar en contra -añade-, que el artículo treinta señala que la nación está obligada a proteger los derechos del hombre y el ciudadano por medio de leyes sabias y justas.⁸

No pueden conciliarse dos condiciones opuestas, cuando la esencial es el derecho del hombre a la libertad. Este derecho significa hacer lo que las leyes no prohiban, sólo sujetándose a aquéllas que la sociedad establece. "Así es que no puede ser objeto de leyes en nuestro sistema castigar las fragilidades, ni apremiar a los asociados a que se sostengan en la última perfección".⁹ En fin, "querer llevar la protección de la potestad temporal a la religión, hasta el extremo de que constriña al cumplimiento de los votos monásticos, es lo mismo que pretender que la potestad temporal no se contente con que cierta clase de ciudadanos obren bien, sino que se ensañe contra ellos cuando su voluntad haya desfallecido en la perfección a que aspiraba". Tal es, en suma, la voluntad del poder estatal.

Poco podría hablarse de la administración interna y de su impotencia, cuando funciones básicas como las relacionadas con el uso legítimo de la violencia no estaban desarrolladas del todo y el Estado compartía generosamente sus potestades coercitivas con la **iglesia** e incluso le **servía** de brazo secular. Por tanto, revertir este proceso era un imperativo impostergable.

⁸ Para no dejar duda del sentido de su **aseveración**, insiste en que "es difícil **reconocer** la diferencia que existe en una disposición y oferta **obsequiosa** y una obligación esencial, por manera que si en estos dos artículos cupiera algún contraste, porque la protección ofrecida a la religión y la protección necesaria a los derechos del hombre y el ciudadano se hallasen en conflicto en determinado caso, debería la sociedad atender más bien a su obligación esencial y tener por seguro que esta sería el mayor obsequio

⁹ que podría hacer a la religión". *Ibid*, p. 323-324.
Ibid, p. 325.

Reivindicación del monopolio de la fuerza física

La disertación de Mora, que con justicia puede ser mostrada como la mejor representación del sentido inherente a la supresión de los votos monásticos, expresa uno de los primeros pasos reivindicatorios del Estado como entidad soberana. Al negarse a participar o no en la coacción para obligar al cumplimiento de los votos monásticos, está expresando que el uso de la fuerza es su monopolio y que sólo puede usarla en su provecho. Y este paso fue dado el 6 de noviembre de 1833, por medio de la ley que suprime la coacción civil en los votos monásticos. La ley manifiesta que "se derogan las leyes civiles que impiden cualquier género de coacción, directa o indirecta, para el cumplimiento de los votos monásticos". Por tanto, los religiosos de ambos sexos quedan en libertad, en lo que atañe a la sociedad civil, "para continuar o no en la clausura y obediencia de sus prelados". Los que permanezcan en clausura obedecerán el régimen interno, pero quedan en libertad de abandonarlos cuando así lo quieran. Esta disposición fue signada por Andrés Quintana Roo, Ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos.¹⁰

Reivindicación de la administración hacendaria

Antes, sin embargo, el Estado había caminado hacia su reivindicación soberana, cuando el 27 de octubre de 1833 decretó que "cesa en la República la obligación civil de pagar el diezmo eclesiástico, dejando a cada ciudadano en entera libertad para obrar en ésta con arreglo a lo que su conciencia le dicte". Como el diezmo era también una fuente de ingresos para la Federación suministrado por las tesorerías de las entidades federativas, también se estableció que a éstas se les rebaja la parte correspondiente a esos ingresos. Esta forma de ingreso, que recuerda algunas rentas procedentes del Medioevo, gravitaba sobre el campesinado obligándolo a sostener con sus productos al culto ya la burocracia sacerdotal. El decreto, que igualmente había sido rubricado por Andrés Quintana

¹⁰ Ley que suprime la codicilística en los votos monásticos. Mora, op. cit., p. 32.

Roo,¹¹ venía a poner fin temporal a una situación gravosa para la economía rural e inaceptable por un Estado burgués de derecho. Quizá esté llena de razón la tesis que sostiene que el diezmo favorecía más al Estado que al clero; sin embargo, de ser así, más hubiera sido de su conveniencia cobrarlo para sí mismo o abolir la práctica de cobrarlo para otro cuerpo. Se siguió el segundo camino.

Ambas disposiciones tuvieron vigencia dispar, pues la primera fue anulada una vez que los reformadores dejaron el poder en 1834, en tanto que la segunda fue abolida hasta el 26 de julio de 1854, estando en vigor por casi veinte años. Esto significa, por un lado, que la segunda medida pasó a los gobiernos sucesivos como un legado útil para los dirigentes, conservadores o liberales, moderados o radicales. Por el otro, constituye un triunfo de los reformadores y el principio del fin que rompería los vínculos que mantenían unida a la vieja sociedad.

Reivindicación de la administración de la justicia

La coacción civil en los votos monásticos. La coerción fiscal del Estado en el cobro del diezmo y la concesión parcial de la función jurisdiccional en los estamentos, restaban fuerza y potestad al Estado como tal. Ya suprimidas las primeras, la Ley Juárez eliminó a la última. Con ello, a la vez que el Estado asumía la función judicial en pleno, se suprimía otra de las bases de la sociedad corporativa: los fueros estamentales de los cuerpos dominantes: el clero y la milicia.¹² La función jurisdiccional que el Estado comienza a recuperar tiene dos aspectos:

¹¹ Decreto con el que se suprime la obligación civil de pagar el diezmo. Ibid, pp. 303-304.

¹² El 23 de noviembre de 1855, pocos meses después que Santa Anna había anulado a la ley sobre los votos monásticos, el nuevo Gobierno expidió una disposición por la cual "se suprime los tribunales especiales, con excepción de los eclesiásticos y militares. Los eclesiásticos cesarán de conocer en los negocios civiles, y continuarán conociendo de los delitos comunes de los individuos de su fero, mientras se expide una ley que arregle ese punto. Los tribunales militares cesarán también de conocer los negocios civiles, y conocerán tan sólo los delitos puramente militares o mixtos de los individuos sujetos a su fero". *Ley sobre la administración de justicia y orgánica de los tribunales de la Nación, del Distrito y Termorios. La administración pública en la época de Juárez*, 1, p. 632.

tos: uno, segregar a los cuerpos de la administración de justicia de personas ajenas a ellos; dos, iniciar la supresión de tribunales inherentes a cada cuerpo, existentes en su interés y beneficio.

Sin embargo, todas las disposiciones precedentes eran metas intermedias hacia una finalidad superior y, por tanto, el proceso iniciado con la supresión de la coacción en los votos monásticos debía concluir con la abolición completa de la célula vital de la vieja sociedad: la corporación clerical. Esto ocurrió como corolario de la Gran Reforma, precisamente el 26 de febrero de 1863,¹³ cuando por decreto de esa fecha fueron suprimidas las comunidades religiosas.

La vieja sociedad había recibido su golpe de gracia. Terminaba una época, comenzaba otra y el México que nacía arribaba a la modernidad, luego de 300 años de dominación española y casi cuatro décadas de sufrir los efectos de los remanentes de la sociedad virreinal. Al mismo tiempo el país continuaba con una tradición establecida desde los días de la expulsión de los jesuitas y que implicó un gigantesco proceso de expropiación, tanto política como económica, seguido por vía de la secularización. Según decreto de febrero 26 de 1863, antes examinado, los bienes de los conventos ingresaban a la hacienda pública como antes lo fueron otros expropiados por la Gran Reforma y el Fondo Piadoso de Califomias. La expropiación ha sido la vía decisiva para la consolidación del Estado mexicano y la formación de las grandes entidades descentralizadas que forman a la administración pública.

13 En el **Considerando** de esta disposición se alude a la guerra contra los invasores franceses y la necesidad de financiar la defensa del país, lo cual se espera hacer con los recursos provenientes de las comunidades suprimidas. Dato interesante, es que se menciona que, siendo libre la observación del voto monástico, se sigue ejerciendo coerción sobre las señoritas religiosas sin que en ello medie ni derecho ni autoridad. Se corta pues de raíz el mal, toda vez que había un clamor popular contra estas comunidades, decretándose que "quedan extinguidas en toda la República las comunidades de señoritas religiosas" y los conventos serán desocupados en un plazo de ocho días. Los recursos de los conventos, no pertenecientes a las religiosas en lo particular pasan al erario, en tanto que los bienes de su uso personal les queda en propiedad, toda vez que se les entregará su dote. Sólo se hizo la excepción con las Hermanas de la Caridad, porque no hadan vida en común y estaban "al servicio de la humanidad doliente". *Decreto de 26 de febrero de 1863, por el cual son suprimidas las comunidades religiosas. La administración pública en la época de Juárez*, 11, pp. 142-147.

Esta vía dotó al Virreinato de los cuantiosos bienes de la Compañía de Jesús que dieron origen a la Dirección General de Temporalidades, establecida para enajenar unos y administrar otros, entre ellos los del Fondo Piadoso de Californias; esta vía revirtió al Estado varios cometidos encargados en el clero, como la enseñanza, beneficencia, cementerios, matrimonio, inhumaciones y registro civil, brotando de ello la Dirección General de Instrucción Pública y la Dirección General de Beneficencia Pública, agregándose la desamortización de la riqueza producida por medio de la Ley Lerdo y la Ley de Nacionalización de los bienes del clero.

Fue también la vía de la expropiación por la que se realizó la reforma agraria con el triunfo de la Revolución de 1910 y que recuperó en beneficio de la nación el dominio de los recursos naturales, enajenados por la política librecambista de Porfirio Díaz. Fue la expropiación la que dio vida a las grandes empresas de Estado: Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y banca nacional.

Efectos en la administración interior

Incidencia en la vida personal

La administración interna, tal como lo hemos observado, está compuesta por tres ramales íntimamente relacionados, pero cada cual caracterizado por la diferenciación y la especialización en otras esferas de actividad del Estado más precisas y concretas. Estos ramales son la administración de la vida personal, la administración de la vida social y la administración de la vida económica.

La administración de la vida personal significa, brevemente hablando, la actividad del Estado en los procesos naturales e individuales de la sociedad civil. Tal como lo pudimos constatar con antelación, la vida personal en México yacía sumergida y determinada en el mundo existencial de los estamentos. Mora decía, debemos recordar, que el concepto de mexicano era infinitamente me-

nos agregativo que el de cofrade o cualquier otro. La Primera Reforma de 1833 y la Gran Reforma comenzada en 1855, al desatar los lazos estamentales de las corporaciones religiosas y de sus asociaciones anexas, como las cofradías, archicofradías y hermandades, liberó grandes fuerzas y recursos capaces de reconstituirse en nuevas formas de organización. Estas fuerzas tenían que ser reagrupadas y movilizadas dentro de un nuevo régimen, y al efecto, a la vez que la sociedad civil comenzaba a ser construida, se estaba fraguando en el mismo crisol la administración de la vida personal.

En México, la administración de la vida personal comprendía dos grandes campos: la administración de la vida física individual y la administración de la vida intelectual. Comencemos con la primera. Toca a la administración de la vida física individual el desarrollo de la unidad natural de la sociedad: la familia; desenvolver la totalidad natural de la misma: la población, y garantizar la reproducción familiar y con ello asegurar la progresión demográfica por medio del matrimonio; finalmente, tomado el dominio de estas materias, asumir su conocimiento por medio del registro civil.

Uno de los grandes poderes de la sociedad antigua era el control de la unión matrimonial, autorizándola o impidiéndola, vigilando y coartando su modo de vida. Este control estaba en manos del clero hasta que, por medio de la ley del matrimonio civil, del 23 de julio de 1859, el Estado recuperó esta potestad. Se establece que, debido a la independencia del Estado y la iglesia, "ha cesado la delegación que el soberano había hecho al clero para que con sólo su intervención en el matrimonio, este contrato surtiera sus efectos civiles". Del mismo modo, el matrimonio queda definido como "un contrato civil que se contrae lícita y válidamente ante la autoridad civil", por medio del consentimiento de los contrayentes, garantizándose por medio del mismo, que los así unidos contarán con los derechos y prerrogativas de la ley.¹⁴

¹⁴ Ley del matrimonio civil *La administración pública en la época de Juárez*, II, pp. 254-258.

El control del matrimonio, usado por el clero en su beneficio, sirvió antaño para **chantajear** a la sociedad, para diezmar su desarrollo, para consolidar la sumisión de la ~~fe~~**iglesia** hacia la iglesia. Era, asimismo, fuente de ingresos para el clero, motivo de penas y castigos para católicos, y arma poderosa para perpetuar una forma tradicional de sociedad. Una vez que el Estado recuperó lo que la ley definía acertadamente como una concesión temporal, pudo asegurar la forja de un nuevo tipo de sociedad articulada por los fuertes lazos de unidad natural de ella, la familia, que era consecuencia del matrimonio. Ahora, la población podía desarrollarse y con ello crecer las fuerzas productivas del país.¹⁵

Con relación a lo anterior, y con objeto de hacer más perfecta la independencia del Estado y la iglesia, por medio de la ley sobre el Estado civil de las personas, del 28 de julio de 1859, se declara que "no puede encomendarse a ésta por aquél el registro que había tenido del nacimiento, matrimonio y fallecimiento de las personas, registro cuyos datos eran los únicos que servían para establecer en todas las aplicaciones prácticas de la vida del estado civil de las personas". Era obligado un cambio radical y que la propia sociedad recupere su registro, para hacer valer sus constancias ante la ley. Dicho de otro modo, era la iglesia la que validaba estas constancias y con ellas la persona asumía una con-

¹⁵ El mismo día que se **expidió** la ley del matrimonio, ésta fue acompañada de una **circular** como medio de **remisión**, donde se asienta que fue **retirada** la facultad que permitía la **intervención** del clero en el propio matrimonio. En ella se **explica** que el clero había hecho de este contrato civil un **recurso** de **poder** y que antaño, por el hecho que algunas personas prestaron su juramento a la Constitución **vigente**, el clero había negado el enlace conyugal. Por tanto, al no estar cumpliendo el clero con esta delegación de la autoridad soberana, y "minado a la sociedad en su parte esencial que es la organización de la familia", se suprime su **intervención** en la materia. *Circular del Ministerio de Justicia, por la cual se remite la ley del matrimonio*, *ibid.*, pp. 251-252. La circular -firmada por el ministro Antonio de la Puente- introduce un factor **relevante**: la condición de la mujer, quien ha estado a la fecha al **margin** de los **progresos** de la civilización. Por tanto, "el gobierno se ha formado el deber de levantarla de ese abatimiento, rompiendo las trabas indebidas que la tiranía ha puesto a sus legítimos **derechos**, para que tan honrada por la ley como **enriquecida** por la naturaleza, pueda llenar dignamente los sagrados deberes de la maternidad". Finalmente, el **Estado** manifiesta su aquiescencia para que, de **así desearlo**, la **pareja** unida por la ley civil pueda luego reclamar la bendición del culto del que sea **creyente**. Queda pues abolida, en principio, la desigualdad formal del **hombre** y la **mujer**, **puntualizando**se un **elemento sustancial** de la administración de la vida **física** individual: la potenciación de la sociedad por medio de la **reproducción** biológica de sus **miembros**.

dición al nacer, matrimoniarse o morir. Era la posesión de lo que Javier de Burgos entendía como propio del cuidado de la administración, ni más ni menos: el hombre. Si el Estado, y con él su administración, no actúa integralmente sobre el hombre, no existe cabalmente aún la administración interna y la historia no ha pasado, por decirlo así, del MedioevO.¹⁶

Esto -que se cuestiona en la mencionada circular- tiene también efectos disolventes sobre las costumbres de los ciudadanos, diezmando a la sociedad civil, "y el más robusto fundamento de la sociedad, la familia legítima, quedaría servilmente subyugada y caprichosamente oprimida por los constantes abusos del clero mexicano...". Las Leyes de Reforma, pues, están haciendo que la sociedad civil pueda reorganizarse a partir de la recomposición de su base: la familia y el estado civil de las personas.

Por cuanto a la administración de la vida intelectual, la intervención plena del Estado en materia educativa dio comienzo en 1833 cuando, al ser suprimida la Universidad de México, fue formada en su lugar la Dirección General de Instrucción Pública para conducir y administrar este importante ramo. Fue este acto la corroboración de una intensa actividad del Estado en esta materia, que llega hasta nuestros días, y que efectivamente consolidó la administración de la vida intelectual, aunque ciertamente esta forma de intervención fue mucho más profunda y revolucionaria que las tradicionales modalidades antes mencionadas' tales como los subsidios y las comisiones de reorganización para las

16 En una **disposición posterior** dirigida a los gobernadores, la circular de agosto 6 de 1859, signada por el ministro de Gobernación, Melchor Ocampo, se hace una referencia abundante al matrimonio y el estado civil de las personas, a los que considera esenciales para "la vida social" por el valor de las constancias referentes a estos actos. Recuerda que el clero negó el enlace matrimonial a quienes juraron la Constitución, provocando con ello que el ciudadano debe "abnegar todo sistema de creencias políticas, contradecir los antecedentes de una vida patriótica y honrada, cambiar por el mandato de un superior, las más de las veces ignorante y siempre arbitrario, todo su modo de ver sobre las cuestiones de patria, libertad y orden, independencia y dignidad personal, derechos y garantías personales o caer en el concubinato o la prostitución". Esto, que Mora había advertido como el espíritu de cuerpo diezmado el espíritu de nacionalidad, es para Ocampo equivalente a que el ciudadano pida permiso al ele-ro para obedecer al Estado, algo que, subraya, es inadmisible. *Circular del Ministerio de Gobernación, recomendando a los gobernadores la ejecución de las Leyes de Reforma. Ibid:* p. 270.

instituciones educativas. La Primera Reforma se caracterizó por una copiosa legislación sobre el ramo de instrucción pública, que cubrió un tiempo brevísimo, pero de enorme trascendencia histórica.

Hay que hacer hincapié que en 1833 la instrucción pública se había reformado la mixtura en la que se combinaba la administración de la vida personal y la administración de la vida social. En nuestro país, la lucha contra el monopolio educativo de la iglesia se planteó como una empresa reivindicadora de su carácter público, que el Estado asumió como propia. Por tanto, aunque relativa a la administración de la vida personal, la administración de la vida intelectual ha tenido siempre en México una trascendencia social insoslayable.

La intervención reformista del Estado en la instrucción pública dio inicio con el decreto de 19 de octubre de 1833, que autorizó al Gobierno para formar un fondo para el arreglo de la instrucción pública en el Distrito y los territorios federales. El mismo día fue suprimida la Universidad y establecida en su lugar la Dirección General mencionada, que estaba integrada por seis personas nombradas por el Gobierno, y que se encargó de la administración del fondo y de la conducción de la instrucción pública. El 23 del mismo mes se expidió un decreto sobre los establecimientos de instrucción pública en lo relativo a los estudios preparatorios, estudios ideológicos y humanidades, ciencias físicas y matemáticas, ciencias médicas, jurisprudencia y ciencias eclesiásticas. La disposición incluía la organización de la enseñanza, el orden de los estudios y los grados académicos,¹⁷

La instrucción pública no sólo estaba dejando de ser un monopolio eclesiástico, sino también el dominio clerical de las conciencias. El Estado no sólo tenía a asumir la materia, como algo propio de su responsabilidad, sino también socavar las bases materiales del monopolio eclesiástico de la instrucción, al expropiar algunos de sus fondos y edificios. Por decreto del 24 de octubre de

17 Moreno Valle, Lucina. Abreviación número 3182' *Catálogo del Archivo Lafragua*. México, UNAM, 1975.

1833, el fondo y las fincas del convento y templo de San Camilo pasaron a la Dirección General de Instrucción Pública, lo mismo el hospital y templo de Jesús, el antiguo y nuevo hospital de Belén, el Hospicio (y huerta) de Santo Tomás, el edificio que ocupó en su tiempo la Inquisición, el templo y convento del Espíritu Santo, el fondo del ayuntamiento para escuelas, el fondo del Instituto de Ciencias, Literatura y Artes, el fondo de las escuelas lancasterianas y la imprenta del Hospicio de Pobres. Después de la expropiación de la Orden Ignaciana, decretada por Carlos M., ésta fue la mayor reversión de bienes y recursos a favor del Estado, que con ello nutría de medios de administración a la mencionada Dirección General. La expropiación, pues, ha sido como dijimos la vía decisiva para la formación de las grandes entidades administrativas descentralizadas.

También el día 24 se decretó otra medida trascendental: la formación de la Biblioteca Nacional. El mismo día se dictó una disposición con respecto al teatro. El 26 de octubre, también por decreto, se creó la Escuela Normal para la formación de profesores de enseñanza primaria, se establecieron escuelas para niños y niñas, y se instituyó la plaza de inspector para la vigilancia de estos establecimientos. En el mes de diciembre, el día 26, se decretó la formación de la Escuela para artesanos adultos, maestros oficiales y aprendices, con horario nocturno, y el 15 de enero de 1834 se regló la titulación de agrimensores. Para éstos se instituyeron cátedras de dibujo y alineación el 16 de febrero, y el día siguiente se dispuso que la Escuela Lancasteriana atendiera la enseñanza para adultos en horario nocturno.

El 21 de abril aumentó el número de miembros de la Dirección General de Instrucción Pública, con la incorporación de dos personas más, y un día antes se había reformado el plan de estudios de medicina y ciencias físicas y matemáticas. Tiempo atrás Gómez Farías había arreglado la instrucción pública haciendo uso de facultades extraordinarias, mismas que cesaron el 23 de abril de 1834. Finalmente, el 2 de junio del mismo año se expidió un reglamento de la Dirección General mencionada para sistematizar la instrucción pública en el Distrito Federal.

Como es sabido, los diez meses de la Administración de 1833-1834 fue casi completamente abolida cuando los reformadores abandonaron el Gobierno. Las medidas educativas fueron suspendidas, pero no su espíritu, que sobrevivió hasta los días de Juárez para resucitar de sus cenizas y recrearse en la educación pública, gratuita y laica que hoy día es vigente. La Primera Reforma no sólo estableció las bases de la instrucción pública, sino también los fundamentos de la cultura, el arte y las ciencias sociales y físicas, desligándolas de los prejuicios religiosos. Este, fue también un gran logro de la Administración de Gómez Farías.

En su lugar haremos una referencia sobre las funciones de la Dirección General de Instrucción Pública, así como de la posteror Dirección General de Fondos de la Instrucción Pública, instituciones que representan el más vigoroso esfuerzo del Estado mexicano en el siglo pasado para establecer plenamente a la administración de la vida intelectual bajo la responsabilidad del Estado.

Sin embargo, para que la administración de la vida intelectual tuviera una existencia plena, era necesario que el Estado dejara de sostener una religión única, la católica, porque condicionaba su actividad en la sociedad. La libertad educativa era imposible sin una más amplia libertad de pensamiento y de conciencia, lo que no se había logrado en la Constitución de 1824 y la de 1857. El Estado "en suma, no podría establecer su propia razón, si la sinrazón religiosa guiaba su conducta y, por otra parte, una sociedad civil en formación y en condiciones de reorganización de sus lazos civiles debía reconstituir la conciencia histórica de su destino. Esto fue posible a partir del 4 de diciembre de 1860, cuando se expidió la Ley **de libertad de cultos**.

La nueva disposición declara que protegerá el ejercicio del culto católico "y de los demás que se establezcan en el país, como la expresión y el efecto de la libertad religiosa", considerada como un derecho natural del hombre que no tiene más límite que los derechos de terceros y las exigencias del orden público. La libertad de cultos, como otras disposiciones importantes emanadas de la Gran Reforma, tienen como base, y así se hace saber, la separación entre el Es-

tado y la iglesia. Se define a la iglesia como una sociedad religiosa formada voluntariamente por hombres que así lo manifiestan directamente o por medio de sus padres o tutores. Del mismo modo, se establece que cada iglesia, de las varias que pueden existir, fijarán libremente las condiciones de admisión y exclusión en ella, pero nunca forzando lo uno ni lo otro, ni definiendo las faltas minternas como delitos civiles.¹⁸

Evocando la supresión de la coacción civil en los votos monásticos, declara que "la autoridad de estas sociedades religiosas y sacerdotes suyos, será pura y absolutamente espiritual, sin coacción alguna de otra clase, ya se ejerce sobre los hombres fieles a las doctrinas, consejos y preceptos de un culto, ya sobre los que habiendo aceptado estas cosas, cambiarán luego de disposición". Caso contrario, el Gobierno concede acción popular para acusar y denunciar a los infractores. Se ratifica indudable e incontrovertiblemente lo establecido por el decreto sobre votos monásticos, en el sentido de no coercitividad dentro del orden religioso y eclesiástico, pero se va más allá: el Estado se declara ajeno al culto, no forzando a los fieles, y prohibiendo la coerción en su seno define claramente la distinción entre el delito y el pecado. Finalmente, no hay duda alguna de que sólo la potestad pública puede hacer uso de la fuerza física y únicamente para asuntos mun^danos.¹⁹

De acuerdo con lo anterior, se prohíbe a la iglesia o sus directores ejercer actos de la potestad pública, so pena de sufrir castigo. Asimismo, la iglesia deja de ser una ínsula autárquica de poder, pues se suspende el derecho de asilo en los templos, quedando el Gobierno autorizado para recurrir a la fuerza para detener a los reos en su interior. Se estrecha la publicidad religiosa a los templos, prohibiéndose los actos fuera de estos recintos sin permiso de la potestad públ

¹⁸ Ley sobre libertad de cultos. La administración pública en la época de Juárez, n, pp. 314-317.

¹⁹ En esta disposición se insiste que "en el orden civil no hay obligación, penas, ni coacción de ninguna especie con respecto a los asuntos, faltas y delitos simplemente religiosos. En consecuencia, no podrá tener lugar, aun precediendo excitativa de alguna iglesia o de sus directores, ningún procedimiento judicial o administrativo por causa de apostasía, cisma, herejía, simonía o cualesquiera otros delitos eclesiásticos", /bid, p. 314.

ca. Diezmándose el poder material del clero, y como una alusión a la *Ley de nacionalización de los bienes del clero*, se prohíbe instituir heredero o legatario al director espiritual, independientemente de la iglesia a la que pertenezca. Recordando al decreto sobre diezmos, se establece el requisito de la autorización gubernamental para la petición de limosnas con objetos religiosos, so pena también de sufrir castigo.

Cesa el privilegio llamado "de competencia", mediante el cual los clérigos podían retener, con perjuicio de sus acreedores, una parte de sus bienes, pero se autoriza la retribución para aquellos como contraprestación a sus servicios, siempre que no sean en bienes raíces ni como legados. Dejan de tañir libremente las campanas, cuyo uso se ciñe a los reglamentos de policía. Los sacerdotes quedan exentos del cumplimiento de la milicia y otros servicios obligatorios, pero no de cubrir las contribuciones nacidas de la exención.

Por último, algo extraordinariamente importante: todos los funcionarios y militares quedan en libertad de profesar la religión que les acomode, pero no de asistir oficialmente a los actos del culto.²⁰ El corolario natural fue que, finalmente, se declarara que "cesa el trato oficial que solía darse a diversas personas y corporaciones eclesiásticas", quedando rotos para siempre los poderosos lazos que mantenían unidos al Estado y la iglesia."

Los beneficios de la libertad de cultos forman parte de otro de los más importantes derechos del hombre nacidos de la libertad de pensamiento: la libertad de imprenta, que nos es otra cosa que el derecho irrestricto de escribir y expresar el propio pensamiento. Pocos meses después de la expedición de la *Ley de cultos*, el 2 de febrero de 1861 se publicó el *Decreto sobre la libertad de*

²⁰ Desde el 26 de agosto de 1859 se había decretado, junto con la fijación de los días festivos, que se derogaban todas las disposiciones formales, las instituciones testamentarias y las costumbres por las cuales el cuerpo oficial concurría a las funciones públicas de la iglesia. *Decreto de gobierno que declara que días deben tenerse como festivos y prohíbe la asistencia oficial a las funciones de la iglesia*. *Ibid*; p. 273.

²¹ *Ley sobre libertad de cultos*, *ibid*, p. 317.

imprenta, por medio del cual se declara como inviolable "la libertad de escribir y publicar en cualquier materia". Se prohíbe que cualquier ley o autoridad ejerzan previa censura, que exijan fianza a autores o impresores, que coarten la libertad de imprenta, que no tiene más límites que la vida privada, la moral y la paz pública. Igualmente, se declaran plenamente libres a la industria tipográfica, las oficinas de imprenta y los sistemas conexos.

Como contraparte a la libertad de imprenta se exige la responsabilidad, motivo por el cual se demanda la firma del autor, a menos que se trate de publicaciones científicas, artísticas y literarias. Hay otra limitación: las manifestaciones del pensamiento, sea por medio de la pintura, escultura, litografía u otra forma, quedan sujetas a las prevenciones de la ley, pero no habrá censura sobre el teatro, salvo que los autores o traductores quedan obligados y responsables de su trabajo.

Así, entre 1859 y 1861, la ley de cultos y el decreto de libertad de imprenta han puesto finalmente dos grandes cimientos sobre los cuales descansa el moderno Estado mexicano.

Como el caso de la vida intelectual, la salud pública también ha sido un campo de actividad estatal a la cual el desarrollo histórico del país le ha dado un carácter peculiar. La salud pública fue también un campo sustraído al control del clero, con el cual el Estado compartía su administración desde los primeros días del México independiente. Las distintas instituciones sanitarias que se sucedieron, hasta los días de Juárez, manejaban sus negocios con arreglo a sus atribuciones, en tanto que el clero hacía lo propio con base en sus poderes. Sin embargo, entre 1859 y 1861, con base en la perfecta separación entre el Estado y la iglesia, la co-administración de la salud pública quedó cancelada.

Por otra parte, debemos consignar que la trascendencia pública de la salud descansa también en su estrecha relación que en México ha tenido, de siempre,

22 *Decreto de gobierno sobre la libertad de imprenta; ibid*, p. 346.

con la asistencia pública. El desarrollo sanitario y el desenvolvimiento de la asistencia pública, siempre se han considerado como partes del mismo problema.

En su lugar trataremos con alguna extensión a las instituciones administrativas responsabilizadas de la salud pública en el siglo XIX, por lo que aquí sólo comentaremos que el 18 de octubre de 1841 puede ser considerado como la fecha en la cual el Estado asume como un deber la atención de la salud pública. Esta aceptación de deber público, brota de la formación del concepto de "gobernación" como envolvente de los problemas sanitarios y al respecto se reorganiza la antigua Secretaría de Relaciones Exteriores, a la cual se le agrega el ramo de gobernación. Entre sus diversas materias relativas a *gobernación*, la Secretaría se hace responsable de la policía de salubridad, las juntas de sanidad, la prevención de epidemias y el suministro de vacunas. Con respecto a la asistencia pública, le correspondía lo relativo a las casas de beneficencia, hospicios y montes de piedad.

Lo anterior consistió en un paso harto significativo, y necesario, pero históricamente insuficiente, pues la salud pública seguía en buena parte en manos de la iglesia. Como en el caso de la educación, también la salud pública tuvo que ser rescatada del poder del clero. En la *Ley del matrimonio*, durante la Gran Reforma, se establecieron algunas prevenciones relativas al enlace conyugal que significaban relevantes efectos sobre la salud. En esta ley se declara la prohibición del matrimonio entre hombres menores de 14 años y mujeres menores de 12, salvo cuando la naturaleza se anticipa a tales edades. Se impide igualmente en caso de parentesco de consanguinidad legítima o natural, sea ascendente o descendente, o en línea colateral cuando se trate de tíos y sobrinos en tercer grado. Igualmente, se prohíbe el matrimonio cuando exista locura incurable.

También se dan progresos importantes en lo relativo al divorcio, que es permitido cuando es temporal y sujeto a condiciones. No se aprueba cuando los contrayentes son reos del mismo delito y cuando el esposo prostituya a la espo-

sa con su consentimiento; se aprueba, por lo contrario, cuando exista enfermedad contagiosa o demencia en uno o en ambos.

En agosto 6 de 1859 el ministro de Gobernación, Melchor Ocampo, hizo una excitativa a los gobernadores para que ejecutaran las Leyes de Reforma por medio de una circular del Ministerio del ramo. Explica que el clero católico se había negado a dar servicios mortuorios a quienes no fueran fieles de su culto. Con la expropiación de los cementerios y camposantos, de la que trataremos enseguida, el Gobierno asumía los deberes de "policía, de salubridad y limpieza que le obligan a inhumar o alejar de los centros poblados aún los cadáveres de los pequeños animales".²³

Tal como se hacé constar, la reversión de competencias al Estado no se limita a la expropiación, es decir, a la recuperación por el Estado de ciertos bienes o recursos. Va más allá: consiste en la posesión de atributos del poder y rasgos de la soberanía enajenados a favor del clero católico. La Gran Reforma fue, de suyo, una enorme revolución que inició la supresión de la sociedad "colonial", que echó mano de todos los medios a su alcance para quebrantar las fuerzas del viejo orden, entre ellos la reversión de concesiones de servicios públicos y la expropiación de bienes y recursos materiales, además de otras formas de recuperación de deberes propiamente estatales. La liberación de las conciencias, por medio de la ley de cultos y la libertad de imprenta, consistieron en la asunción de deberes de Estado no ejercidos por sí mismo, sino por el clero, en tanto que la salud, las inhumaciones y la asistencia son reversiones de servicios sociales concedidos a esta misma corporación.

La ley del matrimonio fue expedida el 23 de julio de 1859; este mes y año, pero el día 31, se decretó cancelada toda intervención del clero en los cementerios y camposantos/²⁴ Esta disposición, que pone fin al control del clero sobre

²³ Circular del Ministerio de Gobernación, recomendando a los gobernadores la ejecución de las Leyes de Reforma. *Ibid*, p. 274.

²⁴ Decreto por el que se declara que cesa toda intervención del clero en los cementerios y camposantos. *Ibid*, pp. 266-268.

la muerte; que pasa desde luego a la administración pública, además que constituye una medida plena de control sobre cementerios, camposantos, panteones, bóvedas y criptas, donde descansan finalmente los hombres, es al mismo tiempo un asilo para los muertos y un recuerdo de su miseria para los vivos, y una lección de moralidad, según frase feliz de don Javier de Burgos. Esto se comprobó plenamente en nuestro país en los días de la Gran Reforma. La administración pública incide en la vida, pero también debe preocuparse de la muerte para garantizar que la existencia sea-sana y prospere al margen de la enfermedad y los peligros.

La reversión de esta materia propiamente administrativa fue plena, pues abarcó también las bóvedas situadas en la Catedral y las iglesias, que pasaron a ser inspeccionadas por el Gobierno por medio de funcionarios públicos nombrados al efecto. Invocándose disposiciones precedentes, se recuerda la prohibición de enterrar cadáveres en los templos. Los jueces del estado civil quedaron encargados de la inspección de los cementerios y al mismo tiempo fueron facultados para vigilar el funcionamiento de los camposantos establecidos y administrados por los particulares. En todo caso, estos funcionarios deberían estar presentes en los entierros. Por cuanto a las inhumaciones en sí, se ordenó que, además de la presencia de los jueces del estado civil, habrá testigos que atestiguarn que las fosas miden cuatro pies en terrenos duros y seis en suelos blandos.

Se determinó que en lo sucesivo se podrán establecer nuevos panteones, pero fuera de las poblaciones, situados a sotavento del viento reinante, rodeados por un muro y cerrados con una puerta. Se exige que en las cercanías haya árboles que se desarrollen rápidamente y, para aquellos difuntos que no puedan ser enterrados en la parte principal, habrá un departamento especial para que ahí sean inhumados. Los fondos que se recaben de la administración de los panteones serán usados por la autoridad civil para mantener y ornamentar estos lugares. En los estados, los gobernadores fueron facultados para dictar me-

didas complementarias para la conservación, decoro, salubridad, limpieza y adorno de estos establecimientos.^f

Incidencia en la vida social

Gracias a la cesación de la intervención del clero en cementerios y camposantos, concluye el ministro de Gobernación, Ocampo, que "sobre todo, se quitará la especie de anatema, el olor de infamia que en el vulgo persigue, aun más allá del sepulcro, al desgraciado que no se enterró en donde el clero había echado sus bendiciones; y las familias de tales infelices no soportarán la especie de afrenta que hoy hereda por acciones las más veces inocentes y casi siempre extrañas, y por lo mismo inculpables a la familia".²⁶

Con relación a la beneficencia pública, por el decreto de 2 de febrero de 1861 quedaron secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia. Por esta disposición también se dicta que cesa toda la intervención del clero en estas instituciones, que a la fecha "han administrado". En adelante, el Gobierno se encargará de su cuidado, dirección y mantenimiento en el Distrito Federal, y al mismo tiempo pasaban a su control las fincas, capitales y rentas de estos hospitalares y establecimientos. Esta misión se encomendó a la Dirección Gene-

25 En la circular del 6 de agosto de 1859, antes citada, Ocampo se refiere al nacimiento, el matrimonio y la muerte, pero aclara que poco puede agregarse a la importancia de los dos primeros. Prefiere ceñirse a los últimos, donde los abusos son más "bárbaros y repugnantes". Reconoce que es comprensible que el clero rehuse inhumar a quienes mueren fuera de sus cánones o son ajenos a su gremio, pero no lo es que junto al condenado ponga al miserable, negando a los dos la sepultura. El asunto, pues, toca también la asistencia pública, porque las medidas clericales tocan también a los menesterosos. Añade que algunos miembros del clero han actuado con avaricia y bárbara frialdad frente a la pobre viuda y el huérfano desvalido, a quienes, imposibilitados de cubrir los derechos de los servicios mortuorios, se les ha contestado diciéndoseles: "cómetelo". Atinadamente, el Gobierno tiene panteones laicos donde van a parar quienes, por negativa del clero, no tienen más tierra para su sepultura, sea por buenos motivos, sea por "viles pasiones". Dice Ocampo que tal fue la suerte de Manuel Gómez Pedraza y Valentín Gómez Farías, a quienes el clero negó sepultura, pero con tales establecimientos quedan desagraviados. Circular citada, *ibid.*, p. 271.

26 *ibid.*, p. 272.

ral de Beneficencia Pública, en tanto que en los estados se atribuyó a sus respectivos gobernadores.²⁷

Incidencia en la vida económica

El ámbito de la sociedad civil en el cual el Estado mexicano ha intervenido directa, intensa y sistemáticamente, es el de la vida económica. En México, desde el nacimiento del Estado en 1821 -y aun antes, por herencia virreinal-, ya estaba formada la economía de Estado. Además de las distintas Direcciones Generales que atendían el apetito hacendario del Estado, como la Dirección General de Impuestos, la de Rentas Federales o la de Contribuciones Directas, o aquellas otras que administraban sus monopolios, como la de la Renta del Tabaco o la del Azogue, dos han sido los ramos privilegiados por la actividad estatal: el desarrollo regional y el fomento de la industrialización. Dentro del primero, los territorios de las Californias fueron una gran preocupación para los gobiernos mexicanos, fuera por medio del Fondo Piadoso, fuera mediante la Junta de Fomento de Californias. En todo México, ya se tratara de las entidades federativas, ya lo fueran las poblaciones importantes, en cada cual se establecieron Juntas de Industria locales. Con respecto al fomento de la industrialización, la actividad del Estado abarcó completamente el período de 1830 a 1842, por medio del Banco de Avío y la Dirección General de la Industria Nacional.

Sin embargo, todos los esfuerzos a favor del desarrollo implican necesariamente el crecimiento de las fuerzas productivas y por tanto la supresión de las relaciones de producción existentes, y con ello, una revolución en la sociedad y en el Estado, y una convulsión en las formas de conciencia social. Los proyectos de industrialización fueron inspirados y dirigidos por la poderosa mente de Lucas Atamán, pero como se ha advertido antes, estos proyectos estaban limi-

²⁷Decreto de gobierno, por el que quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia. *Ibid*, pp. 344-345.

tados por un formidable obstáculo: la sociedad "colonial", con su organización estamental. La industria manufacturera y todavía más la fábrica maquinizada, presuponen relaciones de producción entre el capital y el trabajo dentro de un mercado en el cual el segundo es una mercancía; supone, asimismo, que el trabajador esté libre en dos sentidos: uno, de cualquier relación "feudal"; dos, libre de cualquier propiedad de medios de producción. Del mismo modo, se requiere que el capital esté concentrado en manos de los propietarios y que éstos detengan, por tanto, el monopolio de los medios de producción. Finalmente, es imperativo que se acelere el predominio de la economía social, por encima de la economía natural, es decir, que la industria ocupe el lugar preponderante que tenía la agricultura y, por extensión, que se revolucione la organización económica de la sociedad.

Nada de esto ocurrió hasta 1856, por lo cual los proyectos de industrialización no cuajaron completamente. En esto es aplicable la *ley de la impotencia de la administración pública*, enunciada por Carlos Marx en 1844, pues la acción de ésta llega hasta el límite de los elementos constitutivos de la sociedad, los cuales no puede alterar sin peligrar ella misma. Los proyectos alamanistas tuvieron un éxito relativo porque las instituciones administrativas responsables de ellos no modificaron las bases de la vieja sociedad "colonial". Los reformadores sí estaban en condiciones de llevar al cabo la transformación de las bases económicas de esta sociedad y así lo hicieron al trastocar la forma de propiedad en manos muertas, por medio de la disposición de 25 de junio de 1856, por la cual se decretó la desamortización de las fincas rústicas y urbanas que administraban las corporaciones eclesiásticas y civiles.

Este fue un acto administrativo que aceleró la acumulación originaria del capital, pues vastos recursos quedaron en posibilidad de ser apropiados en forma distinta a como lo estaban. En el *Considerando* de la ley, inspiración de Miguel Lerdo de Tejada, se dice "que uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la nación, es la falta de movimiento o libre

circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública....²⁸

Ciertamente esta forma de propiedad no era solamente clerical, pues corporaciones civiles también la tenían, como las municipalidades. Pero la acumulación originaria del capital, como en la Francia de Luis XIII, fue acelerada con la supresión de los privilegios municipales y la autonomía de las ciudades. En México los municipios eran propietarios territoriales con bienes raíces aletargados, que la centralización administrativa de la ley Lerdo puso en actividad, aunque a costa de la autonomía y la autosuficiencia municipales. También las comunidades indígenas fueron desposeídas, pero hay que recordar que el capitalismo se fortalece del hecho de diezmar las formas pre-capitalistas de producción, que son abolidas o supeditadas a él.

Sin embargo, la gran propiedad en manos muertas era la eclesiástica, pues el clero detentaba la tercera parte de la riqueza territorial, además de grandes fincas rústicas y urbanas, capitales, rentas de diversas fuentes y el control del crédito y la usura. Era, pues, la gran propiedad en la cual se sustentaría el apetito económico del Estado, tal como lo había advertido José María Luis Mora al estudiar la naturaleza de la propiedad eclesiástica. Recientes investigaciones han explicado que la riqueza del clero no era tan grande. Sin embargo, la cuantía no modifica la condición: en todo caso, la propiedad inmueble y mueble de la iglesia católica era suficiente para soportar y sustentar su poder. La Gran Reforma tuvo éxito por haber eliminado la forma de la propiedad, más que su monto.

Según explica José María Luis Mora, la Iglesia puede considerarse bajo dos aspectos: o como cuerpo místico o como asociación política; bajo el primer aspecto, la obra de Jesucristo es eterna e indefectible, eternamente independiente de la potestad temporal; bajo el segundo aspecto, es obra de los gobiernos cívicos.

²⁸ Decreto sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas que administren como propietarias las corporaciones civiles y eclesiásticas de la República. *[bid]*, pp. 726-731.

les, puede ser alterada y modificada y aún ser abolidos los privilegios que deben al orden social, como los de cualquier otra comunidad política. Antes de Constantino era lo primero, con lo segundo pasó a formarse como "comunidad política": por tanto, adquirió bienes, jurisdicción coactiva y capacidad de subordinar a sus súbditas.²⁹

La sociedad -dice- no puede existir sin religión ni culto, pero ciertamente esto no se puede confundir con la superstición, ambición y codicia de los ministros del altar. Por su parte, "los bienes eclesiásticos no son otra cosa que la suma de valores destinados al culto y al sustento de los ministros". Estos bienes, en su esencia y naturaleza, son bienes "temporales", y por su aplicación se llaman eclesiásticos. Consisten en dinero, tierra y sus frutos. Pero son de naturaleza terrenal, "pues todo mundo sabe que la esencia de las cosas es absolutamente independiente de la voluntad o caprichos de las gentes que de ellos hacen uso". Por tanto, estos bienes no son espirituales, porque de ser así, no podrían sustentar a los ministros ni sostener al culto.³⁰ Son lo que llanamente la economía política entiende como capital.

Explica que el derecho canónico es en parte eclesiástico y en parte civil. La primera parte se refiere al arreglo de los deberes de conciencia, los ritos y las ceremonias, es decir, la disciplina interna de la comunidad católica considerada como cuerpo místico. En tal forma se le considera en países tales como los Estados Unidos, Inglaterra, Prusia, Holanda, Francia y Rusia. La parte civil, por lo contrario, es la suma de las facultades que los gobiernos delegan al clero, bajo la autoridad civil, relativas a los bautizos y el matrimonio. Esta parte consiste en el arreglo del culto externo.

Los bienes eclesiásticos -añade- se comenzaron a formar con las herencias dejadas por viudas y "gentes débiles y timoratas". Otras formas de ingresos

29 Mora, José María Luis. "Disertación sobre la naturaleza y aplicación de las rentas y bienes eclesiásticos, y sobre la autoridad a que se hallen sujetos en cuanto a su creación, aumento, subsistencia o su presión", p. 281.

/bid, pp. 279-280.

comprenden el diezmo, que tuvo su origen en la décima parte de los frutos de la tierra, según tradición nacida en el antiguo Israel, y la estola o derechos parroquiales, cobrados por la administración de ciertos sacramentos, tales como bautismos y entierros. Otros ingresos provienen de los capitales impuestos a las capellanías y obras pías. Otros bienes han sido reunidos por las cofradías, que "en ellas se han sumido inmensos capitales sin la utilidad y el fruto que debían haber rendido a la nación puestos en manos industriosas". Tampoco las fiestas de los santos rinden frutos para obras de beneficencia, hospicios y hospitalares, cual debiera ser por la labor que por ellas harían las cofradías. Ello ha incrementado la prostitución, el latrocínio y otros vicios. Los fondos recabados en estos festivales se usan, por lo contrario, para gastos de ornato y de los juegos artificiales usados en ellas.³¹

Mora explica que el clero se divide en obispos, capitulares, ministros de las parroquias y capellanes sin cura de alma. Los primeros recibían dotaciones cuantiosas, que eran generalmente más del doble del sueldo del Presidente de la República. Los obispos absorbían la cuarta parte del diezmo, en tanto que su cabildo o consejo consumía otro tanto. Quedaba pues sólo la mitad del diezmo, que se divide a su vez en nueve partes: dos para la hacienda pública, tres para la fábrica de la iglesia catedral y cuatro para invertirse en las parroquias, lo que efectivamente no ocurría. Tal como se puede apreciar, el culto externo, que se supone es lo esencial, no recibe desembolsos provenientes del diezmo. Por otra parte, el diezmo se sustentaba de la agricultura, lo que constituía un subsidio del labrador para clases sociales que vivían de ocupaciones más lucrativas. Además, como se paga en especie, el producto se podía dañar y perder valor. "En el orden de los derechos impuestos sobre el matrimonio, baste decir que ellos lo dificultan y aún lo hacen imposible para ciertas clases, con lo cual se forma la pública prostitución, mal gravísimo de la sociedad". Gravar el matrimonio, era canonizar en laces HClOS conciuye Mora.³²

31 *Ibid*, p. 297.

32 *Ibid*, p. 300.

Los conventos no tenían utilidad alguna, por más que se les buscara. "Los más de estos establecimientos son un simple encierro de mujeres, cuya reunión no dejaban de ofrecer graves inconvenientes a la moral y a la política". Además, eran un "abismo sin fondo" donde por 300 años se han sumido una masa inmensa de capitales, sin que nadie pueda explicar lo que ocurrió con ellos. Quienes ingresaban a los monasterios, sea de un sexo u otro, lo hacían por medio de una dote de 4 mil pesos, dote que se multiplicaba con el paso del tiempo. Al respecto de lo dicho por Mora, debemos recordar que el enclaustramiento era irrenunciable, hasta 1833, lo que significaba que estos capitales nunca salían del monasterio. Cuenta don José María que los conventos de monjas eran propietarios de la mayor parte de las fincas urbanas del país y sus beneficiarios los mayordomos de los mismos e inclusive estos personajes, por sus malos manejos, habían provocado la quiebra de algunos conventos.³³

En suma, Mora sostiene que los bienes del clero debían ser desamortizados, pues son una gran masa de riqueza pública sustraída de la circulación. También se debía retirar al clero el derecho de testar, pues ésta es una facultad puramente civil. Frente al clero, la única responsabilidad del Gobierno es "acordar ciertos derechos civiles al cuerpo de los fieles que se llama iglesia". Por todo lo anterior, "así podemos decir al clero: restituid al César y en su persona a la autoridad civil de que es depositario, lo que está designado por la moneda, es decir, los bienes temporales que ella representa; hacedlo pidiese como lo hizo Jesucristo cuando le pedían la capitación los recaudadores del tributo y quedaos con lo que es de Dios, es decir, con los bienes espirituales y las llaves de los cielos".³⁴

Las propuestas de Mora fueron llevadas al cabo por medio de la Ley Lerdo de 1856: las corporaciones civiles y eclesiásticas fueron expropiadas y sus bienes adjudicados en propiedad a quienes las arrendaban, por el valor correspondiente a la renta que pagaban en el momento con un rédito anual del

³³ *Ibid*, pp. 302.303.

³⁴ *Ibid*, p. 320.

6%. Estas corporaciones, que son ennumeradas como comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías, archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos y colegios --es decir-, son agregadas a cualquiera otro establecimiento o fundación con duración perpetua o indefinida, esto es, a toda la organización estamental vigente en la vieja sociedad. En su lugar, como se observa, se pretendía formar propietarios individuales, por lo que, en caso de que hubieran varios inquilinos en una finca rústica, se adjudicaría al más antiguo, en tanto que una finca rural se dividiría entre todos los arrendatarios.

La Ley Lerdo implica el punto de inicio de la supresión de las bases de la **vieja** sociedad, corporativa y estamental, comenzando a ser sustituida por los nuevos elementos individuales que anuncian el nacimiento de la vida personal y con ella la sociedad civil.

Por cuanto a las fincas urbanas y rústicas que no estuvieran arrendadas a la fecha del decreto de desamortización, se adjudicarían al mejor postor en almoneda realizada ante la autoridad local, dentro de los tres meses siguientes a partir de la publicación de dicho decreto. Asimismo, las propiedades podrían subdividirse, pues se autorizaba a los nuevos propietarios a adjudicarlas a favor de otras personas, pero, por seguridad, se prohibía que las adjudicaciones se hicieran a sus poseedores originales: las corporaciones. Más propiamente, quedaba desautorizado que éstas pudieran en adelante administrar bienes raíces, salvo los edificios dedicados inmediata y directamente al objeto de su instituto, tales como **conventos**, palacios episcopales y municipales, colegios, hospitales, hospicios, mercados y casas de beneficencia y corrección. Finalmente, todos los ingresos de las corporaciones sólo podrían invertirse en empresas agrícolas, industriales o mercantiles, nunca en bienes raíces, intentándose con ello incorporarlas al régimen capitalista de producción en forma de mercancías.

La desamortización de bienes de las corporaciones fue un progreso importante porque, al crecer las fuerzas productivas con la movilización de la riqueza, toda la sociedad se convulsionaba, estallando las instituciones estamentales. Al crearse nuevas relaciones de producción, por el nacimiento de propietarios

individuales y futuros trabajadores, es decir, capitalistas y obreros en ciernes, los primeros surgidos de la apropiación de bienes y los segundos de la expropiación de las corporaciones civiles, se estaban consolidando las bases de la sociedad capitalista. No obstante, la vieja sociedad reaccionaria vendió muy caro su extinción: la Guerra de los Tres Años así lo demostraría. La lucha obligó a los reformadores a radicalizar sus ataques contra los estamentos dominantes y suprimir la fuente de su poder. Junto con las diversas disposiciones relativas al nacimiento de la sociedad civil -sobre el matrimonio, registro civil, libertad de cultos, libertad de imprenta, cementerios y panteones, y hospitales y establecimientos asistenciales-, y como base de ellas, fue expedida el 12 de julio de 1859 la ley de nacionalización de los bienes eclesiásticos, dándose con ella el golpe de gracia a la vieja sociedad.

El *Considerando* de la ley transparenta su motivo: la Guerra de los Tres años ha sido promovida por el clero, deseoso de "sustraerse de la dependencia de la autoridad civil", rechazando incluso los beneficios ofrecidos por el Gobierno. La Ley fue firmada por el Presidente de la República, Benito Juárez, y rubricada por sus colaboradores: Melchor Ocampo, Presidente del Gobierno, ministro de Gobernación y encargado del despacho de Relaciones Exteriores, y del de Guerra y Marina; Manuel Ruiz, ministro de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, y Miguel Lerdo de Tejada, ministro de Hacienda y encargado del despacho de Fomento.^{3S}

En contraste al decreto de desamortización, propiamente una medida de reversión de la riqueza a la sociedad civil, la *Ley de nacionalización* fue un paso más firme para el fortalecimiento de la economía de Estado, porque, además de ejecutarse el procedimiento de expropiación en gran escala, entraron al dominio de la nación todos los bienes del clero secular y regular, fueran inmuebles, derechos o concesiones, que estaban administrando a la fecha. Sin embargo, la ley es más que un acto económico, pues se trata de la

^{3S} *Ley de nacionalización de los bienes eclesiásticos. La administración pública en la época de Juárez*, 11, pp. 241-245.

declaración de la perfecta independencia entre los negocios del Estado y los negocios puramente eclesiásticos. El Gobierno se limitará a proteger con su autoridad el culto público de la religión católica, así como el de cualquier otra.³⁶ Es, en suma, el acta de divorcio de un matrimonio que duró centurias y llegó a su fmal. La nacionalización de los bienes del clero consistió en una nueva expropiación a favor del Estado y que, al tiempo que sustraía al clero las bases materiales de su poder, fincaba para el Estado nuevos cimientos económicos para la expansión de sus fuerzas interiores.

El Estado deja de arreglar los cobros a los fieles y de intervenir en los convenios entre aquellos y el clero, permite que éste reciba compensaciones por sus servicios, como cualquier trabajador, pero pactadas libremente. Desautoriza oblaciones en bienes raíces. Asimismo, adelantando en el camino abierto por el decreto de desamortización de 1856, que expropió sus bienes a las corporaciones religiosas y anexas, la ley de nacionalización suprime a las órdenes religiosas, cofradías, archicofradías, congregaciones y hermandades, asociadas a las primeras, así como a las catedrales, a las parroquias y a las iglesias. Quedó prohibido asimismo que se volviera a establecer cualquiera de ellas. Todos sus libros, manuscritos, pinturas, antigüedades y esculturas, que también pasan al dominio de la nación, son usados para formar bibliotecas, museos, liceos y establecimientos públicos, enriqueciendo con ello la cultura de la nación.

Estando los antiguos religiosos en posibilidad de incorporarse a la sociedad civil ejerciendo otra profesión, el Gobierno les ofreció 500 pesos de una vez para su sostenimiento temporal, en tanto que advierte a quienes no acaten la disposición en los siguientes 15 días, que perderán esta cantidad, y que, de usar hábito y vivir en comunidad, en los posteriores 15 días serán expulsados del país. Se trata, brevemente, de eliminar del todo a la vieja sociedad y evitar, del todo, que renazca. Por cuanto a las religiosas, de inmediato se les devolvía su dote, en tanto que los bienes del convento pasaban al erario público. Las que decidieran permanecer en el claustro, pues se admitía la opción, también tomarían

³⁶ *Ibid*, p. 242.

posesión inmediata de la dote y, en caso de morir intestadas o no tener parientes, la dote se incorporaría también al erario. Tal como lo constatamos, tiempo después una medida más radical suprimió también a los conventos de sexo femenino.³⁷

La Gran Reforma tiene su asiento en la razón de Estado y en los deberes tenidos con la nación. Al respecto, De la Fuente, ministro de Justicia, denuncia que "de todas partes se lanza un grito de desesperación, reclamando al gobierno las medidas convenientes para salvar la triste situación a que hemos llegado, y el gobierno, consecuente con su deber, ha escuchado el grito"; porque inútilmente esperó la buena voluntad del clero, empeñado en conservar sus fueros, inmunidades, prerrogativas y derechos, "que ya ninguna nación culta le tolera". Con base en los tesoros a él confiados por los fieles, el clero ha fincado su opresión sobre ellos, toda vez que, malversándolos, ha traicionado su confianza. Por tanto, cuando "el clero, siguiendo las huellas de su Divino Señor, no tenga en sus manos los tesoros de que ha sido tan mal depositario", cuando su conducta evangélica se le parezca, entonces ciertamente será su personificación en la tierra, como ha ocurrido en España, donde finalmente se ha alcanzado el orden y la paz públicos.³⁸

Por todo lo anterior, el Estado ha decidido ya no "obsequiar su voluntad soberana", respondiendo con ello a la confianza ilimitada de la nación, y por tan-

37 Al día siguiente de la expedición de la Ley de nacionalización, fue dado a conocer el reglamento para su cumplimiento. En su Considerando se declara que con la expropiación de los bienes eclesiásticos se "contribuye eficazmente a la subdivisión de la propiedad territorial", diciendo con ello que otro de sus motivos es la recomposición de la división de clases sociales. *Reglamento para el cumplimiento de la ley de nacionalización*. *Ibid.*, pp. 245-251. La ley de nacionalización también fue acompañada por una circular de la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia, donde se explican las razones de la misma, comenzando por la alusión de las insurrecciones del clero en 1833, 1836, 1842 Y 1847, que obedecieron a su afán de perpetuar la opresión del pueblo. Que en 1853 se asoció a su "caudillo" -Santa Anna-, ensangrentando su período de gobierno, que también alentó la sangrienta guerra de 1856 que al año siguiente tomó el poder ante la abdicación de un Presidente débil - Comonfort -. El elección ha convencido a ilusos con espíritu fanático, para que defiendan con las armas sus fueros, privilegios e intereses materiales, entendidos como principios religiosos. En fin, que en el confesionario y el

38 púlpito ha engendrado una falsa doctrina del cristianismo.

Ibid., pp. 239-240.

to "afianzar perpetuamente en la República el ejercicio del poder eminente y supremo de la autoridad civil, en todo lo concerniente de la sociedad humana". Dicho de otro modo, el Estado alcanzaba su razón de ser, asumiendo plenamente la soberanía, luego de reconocer que a la fecha no lo había hecho.³⁹ Así, al retirar los recursos al clero, con los cuales alimenta el fuego de la guerra, el Estado evita la destrucción del país.

"De aquí la necesidad y la conveniencia de independizar absolutamente los negocios espirituales de la iglesia y los asuntos civiles del Estado". Manuel Ruiz, ministro de Justicia, agrega -recordándonos a Mora- que siendo la iglesia una asociación perfecta, en nada requiere del auxilio de autoridades extrañas, porque está sostenida y amparada por sí misma y por el mérito de su Divino Autor. Esto es lo que enseña y sostiene el propio clero. Esto explica porqué "para nada" requiere la iglesia del Estado para asuntos espirituales, como tampoco el Estado a la iglesia para negocios temporales. Con esta separación, la autoridad civil ganará independencia en la órbita de sus deberes, no interviniendo ya en la presentación de obispos, en la previsión de prebendas y canongías, parroquias y sacristías mayores -abdicando en fin, al Patronato-, suprimiendo para siempre "ese enlace que tan funestos resultados ha dado a la sociedad". El argumento de Ruiz es contundente: el Estado renuncia al Patronato, escogiendo la vía de la separación plena. Fue quizá la historia, cruenta en conflictos por causas económicas y efectos religiosos, un poderoso acicate para la radical decisión asumida por los reformadores.

Recordando categorías jusnaturalistas, Ruiz sostiene que el deber del Gobierno es atender el bienestar social, mantener a cada cual en su lugar, igualar la justicia y amparar a todos los habitantes del país. Con la nacionalización de los bienes del clero y con sus medidas anexas, "se logra para la sociedad civil un

³⁹ acampo, Melchor. *Obras completas*. México, Ediciones El Caballito. 1978. Tres volúmenes. Volumen 11, pp. 174-180. Jesús Reyes Heroles, *El liberalismo mexicano*. México, Fondo de Cultura Económica. 1974. Tres volúmenes. Volumen 11, pp. 193-200. Aguilar Monteverde, Alonso. *Dialéctica de la economía mexicana*. México, Editorial Nuestro Tiempo. 1972. pp. 126-140.

número mayor de personas útiles que mediante los tiernos vínculos de un amor honesto, formen una virtuosa familia" de todo aquello que antes fue materia humana para *nutrirlos* noviciados que formaban parte de la antigua sociedad. Un nuevo México había nacido.

Los efectos económicos, sociales y políticos han sido objeto de varios estudios. Melchor Ocampo se opuso a los principios de la *Ley de desamortización* por haber reconocido como propietario a quien no lo era, el clero, cuya riqueza había nacido del abuso, toda vez que gravaba perniciosamente el capital y no a la renta, en tratándose de los nuevos propietarios. Jesús Reyes Heroles observa aciertos y desaciertos en esta Ley, pero reconoce que fue un paso adelante. Para Alonso Aguilar Monteverde significa la secuela de una lucha universal entre la burguesía y la iglesia en pro del control de la propiedad territorial, iniciada en Inglaterra, pero que en España tenía antecedentes que se remontaban a la expropiación de los bienes de la Compañía de Jesús, por Carlos III.

La Gran Reforma, como proceso global, ha sido muy bien calificado por Jesús Reyes Heroles conforme la siguiente idea: "el hombre, de acuerdo a la legislación liberal, puede nacer, vivir y morir dentro de la pura legislación dictada por la autoridad civil. De aquí que la Reforma tenga por contenido esencial la secularización cabal de la sociedad mexicana". Aguilar Monteverde, prosiguiendo su versión histórica, no visualiza a la Gran Reforma como un punto de arranque sino como la culminación de un proceso iniciado en la Independencia y que desde el siglo XVIII consistía en una crisis cuya solución requería una transformación estructural. La Reforma significó para él, en síntesis, la culminación de un proceso que afianzaría al capitalismo como sistema dominante.

El papel de la burguesía en la Gran Reforma fue secundario, a pesar de que de sus filas habían egresado varios de los reformistas. Leopoldo Zea sostiene que la burguesía como clase emprendedora, trabajadora e industrial era un proyecto, motivo por lo cual "la Revolución liberal en México, a diferencia de otras revoluciones, fue hecha desde arriba, desde el poder, desde el Estado. Nuestros liberales, convertidos en gobierno, iniciaron la transformación del

país". Aguilar Monteverde, parafraseando a Zea, asiente señalando que ciertamente la burguesía mexicana no tenía cualidades empresariales y fue el Estado el que asumió la tarea revolucionaria.⁴⁰ La burguesía, en suma, seguía alejada de los grandes proyectos nacionales.

Las dos revoluciones del siglo XIX habían sido efectuadas desde el Estado. En 1833 se habían alcanzado metas parcialmente, de 1855 en adelante se lograrían grandes objetivos, entre otros, la formación de la sociedad civil y la independencia del Estado con relación a la iglesia. Quedaba con ello allanado el camino para la ampliación de la administración interna y la expansión de la actividad del Estado.

Razón de Estado y administración pública

El desarrollo de la administración interna tendrá un freno estructural, invariablemente, si el Estado no ha alcanzado plena conciencia de su principio vital: la *razón de Estado*. Esta asunción de conciencia básica y vital, fue asumida tardíamente por el Estado mexicano. Ocurrió sin embargo y ella fue obra de la Primera y la Gran Reformas, formándose en sus procesos revolucionarios la ideología de Estado esencial del México moderno: la *secularización*. En México, a partir del triunfo de la Reforma juarista la ideología básica de la vida política es la concepción del *Estado laico*. En suma, la razón de Estado en México, es la laicidad del propio Estado, tal como se da fe en los artículos 30., 27 y otros más de la Constitución de 1917, que mantienen la separación entre la iglesia y la *cosa pública*.

A lo largo de estos artículos constitucionales, así como en las ideas que acompañaron las luchas de los reformistas y las diversas disposiciones que suprimieron el poder del clero católico, se encontrarán, sin mucho buscar, al ideólogo mexicano del Estado laico y la razón del Estado: José María Luis Mo-

40 Aguijar Monteverde, *op.cit*; p. 172, donde se cita también a Leopoldo Zea.

ra. Su concepción de razón de Estado fue el ideario básico de la Primera Reforma.

Teoría de la razón de Estado

Antes de analizar el pensamiento secularizador de Mora, debemos hacer una breve referencia al concepto de *razón de Estado*. Según lo expresa un autor francés contemporáneo, Michel Foucault, la razón de Estado nació para diferenciar y especificar los principios y métodos de gobierno del Estado, frente a los correspondientes a la familia, la iglesia o cualquier organización particular. Brevemente consiste en la definición de la especificidad del arte del gobierno estatal. Añade que la razón de Estado es un arte basado en reglas fundadas en costumbres y tradiciones, así como en el conocimiento racional. La racionalidad, pues, es la esencia del gobierno y supone al mismo tiempo un tipo específico de conocimiento. Así, Foucault sentencia que "el gobierno sólo es posible si la fuerza del Estado es conocida", aunque también deben ser conocidas las fuerzas de otros estados. De aquí el desarrollo de un saber concreto, preciso y medido, cuyo resultado fue el nacimiento de lo que se conoció como aritmética política y hoy día se llama estadística.⁴¹ En suma, la racionalidad es la especificidad del gobierno en el Estado moderno.

Para Reyes Heroles la razón de Estado, como otras ideas, ha sobrevivido a los tiempos y a los hombres: "el concepto de razón de Estado parece defenderse por sí. Invariablemente se haya hasta nuestros días como trasfondo de decisiones estatales". La razón de Estado corresponde al Estado, propiamente hablando es de y para el Estado, es su razón de ser y medrar, su base de conservación y desarrollo; todavía más, la biografía de la razón de Estado se confunde ciertamente con la biografía del Estado mismo. La razón de Estado es desvirtuada si se convierte en dogma religioso, razón dinástica o causa de gru-

41 Foucault, Michel. "Dioses, pastores y hombres: el origen de la tecnología del poder y la razón de Estado". *Revista ¡Siempre!*, sobretiro cultural, octubre 27 de 1982.

po, clase o partido.⁴² La razón de Estado es inherente al Estado y sólo a él, por lo que se encuentra al margen de la religión o la ética.

Otro estudioso contemporáneo, Manuel García-Pelayo, considera que la razón de Estado significó el descubrimiento del *lagos* propio de la política y de su configuración histórica por excelencia, es decir, el Estado: "significa una *desvelación* de una esfera de realidad hasta entonces oculta por el ropaje religioso, aristotélico o retórico....". Este mundo descubierto "no gira en torno a dios ni al diablo", ni tampoco alrededor de lo bueno y lo malo, a lo bello o lo feo. Así, la teología, la ética y la estética, son irrelevantes para conocerlo. El eje a partir del cual gira *el logos* de la política es el poder, es decir, la capacidad de enseñorearse sobre los hombres. García Pelayo argumenta que la política es un universo donde imperan las fuerzas de la polémica y la tensión, por lo cual la razón de Estado tiene como función entender estas relaciones polémicas. La razón de Estado se refiere a cómo es la política, no a cómo debe ser, por lo que el *sapere político* consiste en la capacidad de establecer condiciones para mandar y obedecer.

Añade que antaño la política se ejercía empíricamente, ahora reclama el *10gos* de racionalidad de las cosas propias del Estado. Así, el hecho de que en la Edad Media hubieran actos políticos impíos, demuestra que entonces los actos políticos se juzgaron con criterios ajenos a la política. "En resumen, la razón de Estado es la respuesta a la necesidad de una técnica política, pero como supuesto de esta técnica descubre un *lagos* político".⁴³ La razón de Estado no existía en las poliarquías teocráticas medievales, ella es una doctrina moderna y supone la supresión de los criterios teológicos como normas del quehacer político.

El pensador político alemán Friedrich Meinecke sostiene que "la razón de Estado es la máxima del obrar político, la ley motora del Estado. La razón de

⁴² Reyes Heroles, Jesús. *En busca de la razón de Estado*. México, Miguel Angel Poma. 1982.

⁴³ García-Pelayo, Manuel. "Estudio Preliminar" a la obra de Juan Botero, *La razón de Estado Y otros escritos*. Caracas, Universidad Central de Venezuela. pp. 8-29.

Estado dice al político lo que tiene que hacer, a fin de mantener al Estado sano y robusto. Y como el Estado es un organismo, cuya fuerza no se mantiene plenamente más que si le es posible desenvolverse y crecer, la razón de Estado indica también los caminos y metas de ese crecimiento". La razón de Estado significa que el Estado se conozca a sí mismo, así como su ambiente, extrayendo de este conocimiento las máximas de su obrar. La razón de Estado consiste en el conocimiento de los métodos y mecanismos del ejercicio del poder, dentro de los intereses objetivos del Estado, no los relativos a talo cual político.⁴⁴ La razón de Estado es un conjunto de criterios políticos que norman la acción del Estado, que fijan los objetivos a alcanzar y los medios para conseguirlos.

Un politólogo del siglo pasado, J. Ferrari, consideraba que la razón de Estado, nacida en los desgarrados principados italianos del siglo XVII, fue concebida originalmente como un principio superior, más elevado que todos los conocidos, que diera unidad al Estado y capacidad de subsistencia. Esta doctrina se encamina contra la iglesia católica y esta institución es derrotada, haciendo que, en vano, monseñor de la Casa denuncie ante Carlos V que los ideólogos de la razón de Estado están provocando la insurrección contra los dioses de la edad media.⁴⁵

Dentro del contexto de la doctrina de razón de Estado, los teóricos examinados observan consensualmente una toma de conciencia del Estado como tal. La asunción de conciencia del Estado como Estado significa que es capaz de desarrollar la idea de que constituye un organismo que puede desenvolver su fuerza y poder, que puede crecer y que puede evitar decaer, que funciona con arreglo a criterios políticos y es regido por principios fundados en estos criterios. El espacio ocupado por el Estado no es compatible, porque su existencia excluye la existencia de cualquier otra institución que pretenda hacer valer su interés como interés público. El Estado, en suma, es el único ente capaz de agre-

44 Meinecke, Friedrich. *La idea de la razón de Estado en la edad moderna*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos. 1959. pp. 3-8.

45 Ferrari, J. *Histoire de la raison d'EtoL* París, Michel Levy Freres, Libraires-EditEURS. 1860. pp. V-VI.

gar en sí mismo, como bloque en el poder, a distintas clases y fracciones de clase dominantes, función ajena a cualquier institución de la sociedad civil. Antes de 1833 era impensable en México un Estado cuya condición de tal estuviera fundada en la razón de Estado. Por ello, para que se configurara el Estado como envolvente nacional, como expresión oficial de la sociedad civil, era indispensable la secularización y con ella la disociación entre el Estado y la iglesia.

La secularización del Estado mexicano

La secularización del Estado es la base de la razón de Estado, propugnada por los reformadores de 1833 y 1855. Mora, ideólogo del Estado laico, es el doctrinario mexicano de la razón de Estado. Entiende perfectamente la naturaleza de la sociedad mexicana de la primera mitad del siglo XIX. Para él, como lo hemos advertido, se trata de una sociedad "colonial", explicándonos que en el tránsito del Virreinato al México independiente, por medio del transcurso del "Imperio" a la "República", se significó por la conservación de las viejas instituciones, es decir, "una sociedad que no era realmente sino un Virreinato de la Nueva España con algunos deseos vagos de que aquello fuese otra cosa".⁴⁶ El que la organización de la República creada en 1824 fuese federal, hizo más confusa la situación. En el nuevo régimen se trataron de amalgamar elementos re-fractarios: libertad de imprenta e intolerancia religiosa, igualdad legal y fueros; en suma, las fuerzas del progreso y las fuerzas del retroceso conviviendo dentro del marco constitucional, imposibilitándose con ello la razón de Estado.

Así se estableció un "sistema de estire y afloje" basado en un conflicto natural que terminó con la derrota de una de las fuerzas. En la Carta Magna habían dos "centros constitucionales", uno formado por los estados federados, el otro por la milicia y el clero. Las fuerzas del retroceso triunfaron, usurpando el poder a Vicente Guerrero. Ahora --explica el Doctor Mora-- en el Gobierno el

⁴⁶ Mora, José María Luis. "Revista política de las diversas administraciones que la República mexicana ha tenido hasta 1837". *Obras sueltas*. México, Porrúa. 1963, p. S.

clero estaba representado por Lucas Alamán (secretario de Relaciones Interiores y Exteriores) y José Ignacio Espinosa (secretario de Justicia y Negocios Eclesiásticos), en tanto que la milicia lo estaba con José Antonio Facio (secretario de Guerra) y Rafael Mangino (secretario de Hacienda). Asimismo, el Ministerio, cuya cabeza visible era Alamán, estaba apoyado en un tercer estamento: la burocracia, pues "contaba con la falange de los empleados que siempre son de quienes les paga y carecen por lo común de conciencia política, o la sacrifican al sueldo".⁴⁷

En diez meses, los reformadores llevaron al cabo un programa destinado a reformar a la sociedad colonial, programa que resume lo que la razón de Estado dictó al Estado mexicano en aquellos días. Mora resume el programa de la siguiente manera:

a) Libertad absoluta de opinión y supresión de las leyes restrictivas de la prensa; b) abolición de los privilegios del clero y la milicia; e) supresión de las instituciones monásticas y de las leyes que atribuían al clero asuntos civiles; d) reconocimiento, clasificación y consolidación de la deuda pública; e) reparación de la bancarrota de la propiedad territorial y con ello aumento del número de los propietarios territoriales, fomento de la circulación de la riqueza y creación de los medios de vida a las clases indigentes; f) mejoramiento del estado moral de las clases populares, con la destrucción del monopolio clerical de la educación. Con este programa, la Administración de 1833 difundió los medios de aprender e inculcó los deberes sociales. Se establecieron instituciones de literatura clásica, de ciencias y de moral. El programa reformista se complementó con: g) la abolición de la pena capital para todos los delitos públicos y para aquellos otros que tuviesen el carácter de hecho pensado, y h) fomento a la colonización para garantizar la integridad del territorio nacional.

Este era el "Programa de la revolución administrativa que en sentido del progreso empezó a formarse en 1830, y que se pretendió plantear desde prin-

⁴⁷ *Ibid*, p. 29.

cipios de 1833 hasta fines de mayo del año siguiente" ... "la administración de 1833 a 1834 pertenece ya a la historia; el conjunto de aquella época en hombres y cosas, no volverá a presentarse sobre la escena" sentenció Mora. Sin embargo, los reformadores resurgieron a partir de 1855 e implantaron finalmente muchas de estas ideas.

Mora identifica la "marcha del progreso" con la revolución del estado de cosas. Esta marcha tendió a efectuaren forma más o menos rápida la ocupación de los bienes del clero, la abolición de los privilegios de tal estamento y de la milicia; la difusión de la educación pública en las clases populares, con absoluta independencia del clero; la supresión de los monacales; la absoluta libertad de opinión; la igualdad de extranjeros y nacionales con respecto a los derechos civiles; y establecimiento de jurados en las causas criminales. Por su parte, la "marcha del retroceso" pretendió abolir los avances del progreso.⁴⁸

La marcha del progreso se encaminó a establecer la razón de Estado, pues se esforzó en 1833 por desembarazarlo de diversos deberes eclesiásticos y suprimir la intervención del clero en varios negocios públicos. Intentó, sencillamente, hacer mas político al Estado mexicano. Los reformadores se propusieron *estatizar* a la administración gubernamental, desligando de ella al clero. Mora afirma que "el clero es una corporación coetánea a la fundación de la Colonia y profundamente arraigada en ella; todos los ramos de la administración pública y los actos civiles de la vida han estado y están todavía más o menos sometidos a su influencia". Virreyes, jueces, administradores de rentas y magistrados, "en una palabra todos los hombres de gobierno han sometido por muchos años el ejercicio de las funciones públicas al dictamen del confesor, que hoy todavía se hace escuchar e influye de una manera eficaz en todos los actos de la soberanía y en las personas que bajo su tutela las ejercen...".⁴⁹ El Estado mexicano funcionaba todavía con base en criterios ajenos a la política, pues las

⁴⁸ /bid, pp. 3-4.

⁴⁹ /bid, p. 65.

decisiones de los estadistas y funcionarios estaban muchas veces determinadas por el púlpito y el confesonario. Aun no se consolidaba la razón de Estado.

Pero si la influencia del clero en la administración pública, punto estratégico del Estado, era perniciosa, no dejaba de serlo también en la vida social que estaba en sus manos, pues el nacimiento, y el matrimonio la inhumación se realizan bajo sus reglas, procedimientos y validación formal. La magna sentencia de Javier de Burgos, que reza que la administración pública acompaña al hombre de la cuna al sepulcro, era ciertamente inaplicable al México de aquellos días. Con este poder, el clero validaba los derechos de sucesión, el matrimonio, el parentesco y las causas, ocasión y legalidad del divorcio, así como la sepultura de cadáveres y "las cuestiones de salubridad". La administración interna, llanamente hablando, estaba pervertida y amputada sensiblemente en muchos de sus importantes cometidos públicos.

Tan débil era el Estado mexicano que el clero se gobernaba por sí mismo, no sólo en lo celestial, sino también en lo temporal. "Así pues --explica Mora--, su organización lo constituye en un poder público cabal, completo, distinto de la sociedad en que se halla implantado e independiente de ella por consecuencia forzosa". Una República cuyos "ramos de la administración pública se hayan fuera de sus quicios y los hábitos de subordinación enteramente perdidos", cuyos fondos no cubren sus presupuestos; en fin, una República débil, desordenada y en desconcierto, no es capaz de enfrentarse a un cuerpo que tiene la voluntad y el poder de destruir a la Constitución.⁵⁰

Esta dramática pintura de la situación de la República está llena de verdad, de una verdad transparente: existe una oposición de tiempos históricos entre una sociedad estamental atrapada en la historia del mundo virreinal y un Estado constitucionalmente fundado en las luces del progreso del siglo pasado. El Estado no puede existir si no es capaz de crear las condiciones de su subsistencia y de su crecimiento, pero el Estado bajo el control de las fuerzas conserva-

⁵⁰ *Ibid.* p. 66.

doras no puede desarrollarse porque su base social, los estamentos, no tienen un proyecto viable de fomento económico a pesar de las grandes luces intelectuales y a las muyencomiables acciones de Lucas Atamán. Un Estado formalmente federal o central, pero organizado con base en los cuerpos sociales tradicionales, no puede alcanzar una condición plena como Estado ni tomar conciencia de la razón de Estado.

El clero no es una clase, sino un estamento, pero ello no implica que su poder no emane de la propiedad. Mora sostiene que los bienes del clero, fuente de sus potestades, no deben ser puestos en subasta pública y rematados al mejor postor, sino adjudicados a sus inquilinos. "Esta medida traslada del clero a la sociedad civil y a su gobierno esa masa de intereses que constituye un poder tan formidable, y por una simple evolución hace perder al enemigo tanto poder cuanto es el que confiere a la sociedad; en otros términos, el uno queda completamente desarmado y la otra plenamente robustecida". En suma: la deuda pública ha sido producida por la milicia, en tanto que el clero ha colaborado a perpetuarla. Cuánta razón tuvo la Administración de 1833 para hacer desaparecer "de la escena política a estas dos clases privilegiadas", concluye José María Luis Mora.⁵¹ Y cuánta certeza hay en las palabras del doctor Mora, puesto que en 1833 comenzó el Estado a adquirir plena conciencia de sí mismo como entidad política, allanando los obstáculos que se alzaban a su razón de Estado. No debemos olvidar que la transferencia de capital del clero a sus inquilinos, fue precisamente lo que efectuó la *Ley de desamortización* al establecerse el principio de asignación de los bienes eclesiásticos a sus arrendatarios.

Las tendencias reformistas hacia la secularización tuvieron sus momentos cimeros en 1833 y a partir de 1855. Sin embargo, estas tendencias se dejaron ver desde los orígenes del Estado mexicano y aún, más tempranamente, en la España gobernada por los borbones.P

⁵¹ *Ibid.*, p. 95.

⁵² Un libro notable **representa los tiempos** incipientes de la secularización en España: *Tratado de la regalía de la desamortización*, de Pedro Rodríguez de Campomanes, miembro del Consejo real. La obra apareció en 1765, en Madrid, publicada por la Imprenta Real. Hay una edición *facsímil impresa* en

Según lo explica Jesús Reyes Heroles, la Constitución de 1824 no resolvió la situación del Patronato dejando una fuente de conflictos, que permanecerá "hasta las Leyes de Reforma, cuando el Estado mexicano, olvidándose del viejo Patronato Indiano y partiendo de la delimitación de los ámbitos de la Iglesia y el Estado, hace laica a la sociedad y permite el nacimiento de la vida y la muerte del individuo dentro de normas dictadas por la propia sociedad civil". Antes, sin embargo, el ejercicio del Patronato, o el no hacerlo, fue el origen de aproximadamente cuarenta años de luchas internas. Dentro de este período de tiempo, los liberales van formando una "concepción unitaria del problema", aunque por vías diversas: el principio democrático de igualdad ante la ley, como camino a la justicia laica; la lucha infatigable por la libertad de conciencia, como camino a la libertad de cultos; el conocimiento del poder de la iglesia, para en contraparte sustentar a un poder secular, como sendero para la secularización y nacionalización de los bienes del clero. Asimismo, en todo ello está implícito el que el Estado deje de ser brazo secular de la iglesia, para imponer, con base en causas extrasociales, sanciones o ejecución forzosa de conductas espirituales; implícito, también, el que la Iglesia dejara de tener funciones judiciales. "De esta manera se elaboraba la teoría mexicana de la secularización de la sociedad".^{s3}

Agrega que dentro del Congreso también se intentó desembrollar el problema suscitado por el Patronato. El 10 de abril de 1827, Manuel Crecencio Rejón y Cipriano Blanco, apoyados por los señores Evia, Guido, León y Gondora, presentaron un proyecto de ley que debe ser considerado como un antecedente de lo que será la desamortización de los bienes de la iglesia. El proyecto es el siguiente:

Madrid recientemente, prologada por un magnífico Estudio Preliminar de Francisco Tomás y Valiente, donde se reseña la historia del inicio de la desamortización en la Península.

^{s3} "Por patronato se entiende la potestad de nombrar o presentar en beneficio vacante al clérigo que se quiera promover o instituir". *Manual compendio del regiopatronato indiano*, citado por Jesús Reyes en su obra *El liberalismo mexicano*, tomo III, pp. 69-71.

- a) La miseria del país descansa, en alguna medida, en la ilimitada adquisición de bienes en manos muertas.
- b) Esta adquisición constituye un "parto monstruoso del gobierno feudal", que debe ser combatido por medio de la libertad civil, la industria popular, los derechos del ciudadano, las bases del orden moral y las leyes dictadas por la sabiduría que engrandece a las naciones.
- c) Tan nociva para el país es la amortización eclesiástica, como la civil.
- d) Por tanto, el Estado tiene el deber de remover todos estos inconvenientes para el progreso del país.

Con base en lo anterior, hacen su propuesta de proyecto de ley, que, en suma, señala que nadie podrá en lo sucesivo, bajo ningún pretexto, establecer cappellanías, patronatos, fideicomisos y obras pías en el territorio del país. Igualmente, las donaciones hechas después de esta fecha, regresarán a sus donadores o a sus herederos naturales. Ninguna comunidad religiosa, secular o regular, conventos, iglesias, cofradías y hermandades, así como ningún otro establecimiento eclesiástico o laico, podrá adquirir bienes por medio de testamentos.

Añade Reyes Heroles que, a pesar de las diferencias doctrinales y a la estrategia para definir las disposiciones con respecto a las relaciones entre el Estado y la iglesia, surgidas entre los reformadores de 1833, la administración encabezada por Gómez Farías se caracterizó por la rapidez con que se quiso llevar al cabo la secularización. Ya se tratara del problema del Patronato, ya lo fuera el de la separación entre el Estado y la iglesia, en la legislación reformista y en las doctrinas de los reformadores se revela el profundo conocimiento que se tenía sobre el poder del clero. Esto es claro también en los trabajos de Mora y en la *Disertación* de Espinosa de los Monteros, como lo hemos constatado. Encontramos, en todo caso, la finalidad de reducir el poder clerical. Asimismo, las medidas relacionadas con la eliminación del monopolio eclesiástico

de la educación, los impedimentos a la acción política del clero, las secularizaciones parciales y la supresión de la coacción estatal para el cumplimiento de obligaciones espirituales, "indican, sin duda alguna, que las ideas confluyen a la separación y secularización".⁵⁴

La Primera Reforma comenzó el 30 de marzo de 1833, tan luego Santa Anna y Gómez Farías asumieron, respectivamente, la Presidencia y Vicepresidencia de la República. Por tanto, "la acción reformista no puede ser silenciosa", a decir de Reyes Heroles. Según Cué Cánovas, en abril de 1833 la "clase media ilustrada", que se había agrupado alrededor de Gómez Farías y estaba inspirada por las ideas de José María Luis Mora, "uno de los más inteligentes políticos mexicanos", se preparó para asumir el poder y poner en marcha "una Reforma para la que el país no estaba maduro todavía y que tuvo por tanto los perfiles de un proyecto romántico dirigido a transformar las condiciones sociales y políticas del país". Bassols considera que la vieja sociedad está a punto de caer, aunque su eclipse durará todavía 20 años; se trata de saber -añade- si se formará un país, "es decir, una sociedad organizada políticamente, un Estado, o sólo una Iglesia dueña de la tierra y los capitales".

Comenta Cué Cánovas que el propósito de la reforma era extirpar a "la teocracia, el pretorianismo de los jefes militares, y convertir al país en una verdadera nación". Esta obra no se pudo realizar, por la resistencia exitosa de las clases privilegiadas. Era indispensable que el Estado reivindicara el derecho de Patronato, que la iglesia negaba que fuera una función de la potestad civil. A fines de 1833 se dictó una ley que declaraba libre el ejercicio de la usura, haciendo que con ello el clero perdiera el monopolio del crédito. La Reforma, que se había realizado en menos de un año, fue anulada casi completamente en doce meses.⁵⁵

⁵⁴ /bid, III, pp. 112-113.

⁵⁵ Cué Cánovas, Agustín. Historia social y económica de México: 1521/1854. México, Trillas. 1974. pp. 321-326.

Don Jesús Reyes Heroles sostiene que "la secularización de la sociedad exige la previa secularización del Estado". La Administración de Gómez Farías estaba apoyada por una alianza entre liberales radicales y una fracción militar aforada, motivo por el cual no se puede eliminar el fuero eclesiástico y con ello suprimir la facultad jurisdiccional del clero. En cambio, se terminó con el requerimiento que hacía que el Estado obligara a los feligreses al cumplimiento de obligaciones espirituales con relación a la iglesia.

Añade que, "al respecto, el 27 de octubre de 1833 se toma una medida decisiva en la secularización de la sociedad. Se trata de la supresión de la obligación civil de pagar diezmos. Tal acto quedará como una herencia consolidada de la administración de Gómez Farías". Se deja a cada ciudadano en libertad de obrar, a este respecto, según lo dicte su conciencia. "Es decir, se retira la sanción y la coacción civil en materia eclesiástica. La potestad temporal deja de proteger a la espiritual en un punto de gran importancia'Y"

El 17 de diciembre de 1833, por medio de una ley, se determinó que se proveyeran en propiedad los curatos. Fue el ejercicio unilateral del Patronato, por parte del Estado. Según Mora, por este medio se impuso el ejercicio del Patronato sobre el proyecto de la separación estricta entre el Estado y la iglesia. "La idea secularizante -añade Reyes Heroles- quedó postergada. No fue vencida, en virtud de que, como hemos visto, en ciertos aspectos fue conservada. Pero el sentido general de la acción reformista de Gómez Farías resultó determinado por el ejercicio unilateral del Patronato. En honor a la verdad, puede decirse que aunque la legislación de Gómez Farías se fundó en el ejercicio del Patronato, los problemas fueron contemplados con vías a la secularización y separación". Mora entendía que el propósito consistía en circunscribir al clero en sus funciones espirituales, retirándolo al mismo tiempo de sus funciones civiles. Reyes Heroles sostiene que "la idea meta era hacer civiles los actos del hombre de la cuna a la tumba, dejando la intervención de la iglesia exclusivamente sujeta a la conciencia individual" ... "El Estado tenía que recobrar un

⁵⁶ *Ibid*, p. 120.

poder civil que de hecho era ejercido por el clero". Las acciones reformistas de Gómez Farías, aunque parciales, sirvieron de herencia ideológica y método político para años futuros. Algunas medidas permanecieron, otras fueron derrogadas y unas más, apenas ideas, ni siquiera se convirtieron en leyes. "Todas, sin embargo, vinieron a constituir un cuerpo de doctrina que en sus aciertos y equívocos mucho sirvió para la Reforma".^{s7} El que actos civiles en manos del clero fueran asumidos por el Estado, era de sí la asunción de sus deberes y con ello de la razón de Estado.

Comenta Reyes Heroles que una vez que Gómez Farías dejó el Gobierno, la reacción se puso en movimiento. Sin embargo, las contradicciones internas entre las fuerzas conservadoras y "la acción liberal ininterrumpida" pusieron límites a la contrarreforma. "Todo ello va a hacer que la acción legisladora de Gómez Farías no sea nulificada en su totalidad", quedando en vigor la ley que suprimió la coacción civil para el cobro del diezmo, en tanto que el decreto y reglamento de 6 de noviembre de 1833, referentes a la supresión de la compulsión civil para el cumplimiento de los votos monásticos, fue derogado por Santa Anna hasta el 26 de julio de 1854. "Por consiguiente, la ley de 6 de noviembre de 1833 estuvo en vigor aproximadamente veinte años". Sin embargo, todos los planes y medidas educativos fueron derogados inmediatamente por ley de 31 de julio de 1834. Ocurrió lo mismo con la ley de 17 de diciembre de 1833, basada en las leyes de Indias, que determinaba que se proveyera en propiedad curatos que ejercía el Patronato, así como a la circular de 31 octubre de 1833 -que prohibía que en el púlpito se trataran materias políticas-, que fueron derogadas por circular de junio 23 de 1834. Por ley de 25 de mayo de 1835 las corporaciones eclesiásticas fueron declaradas expeditas para hacer uso legal de las propiedades que les pertenecieran. Finalmente, por ley de 7 de noviembre de 1835 se suspendió la secularización del Fondo Piadoso de Califomias.^{s8} La reacción había vuelto al poder.

^{s7} *Ibid.*, 111, pp. 112-137.

^{s8} *Ibid.*, 111, pp. 149-150.

Estos acontecimientos reflejan transparentemente cómo la Primera Reforma no fue anulada del todo, puesto que estaba apoyada en condiciones materiales e históricas que así lo determinaron. La Primera Reforma, pues, debe entenderse como un programa político permanente porque los liberales continuaron su actividad ininterrumpidamente, proveyendo de fuerza y energía a la postre Gran Reforma.

Así, continúa Reyes Heroles, el 18 de febrero de 1842 el Gobierno reasumió la administración del Fondo Piadoso de Californias, derogando el punto 60. del decreto de 19 de septiembre de 1836, que le había privado de tal administración en beneficio del obispo de esa diócesis. Dos días después se decretó el remate de las fincas del Fondo relativas al ramo de temporalidades, en juntas de almoneda, y el 24 de octubre del mismo año pasaron al erario público todos los bienes del Fondo Piadoso de Californias. Curiosamente, todas estas medidas fueron tomadas durante uno de los gobiernos de Santa Anna. "Sean gobiernos liberales, moderados o conservadores, las necesidades del erario mantienen latente el problema de los bienes en manos muertas", concluye don Jesús.⁵⁹ La supresión del Fondo Piadoso de Californias en octubre de 1842, luego de su reasunción por el Estado, fue una de tantas medidas expropiatorias ejercidas a favor del Estado. Esta, empero, no puede considerarse como beneficiosa pues extinguíó una institución ciertamente modelo de eficacia y rentabilidad. Fue, por su consecuencia, una expropiación negativa.

Finalmente, la guerra con los Estados Unidos volvió a plantear el problema de los bienes del clero, sobre los cuales se decretaron el 19 de noviembre de 1846 letras a cargo del propio clero para financiar la guerra. Gómez Farías - en su breve período de Gobierno - va más allá y, tomando como principio el problema de la guerra, intentó establecer medidas permanentes. Por ley de 11 de enero de 1847 declaró que los bienes en manos muertas serían hipotecados o subastados, y aunque cesaría terminada la guerra, sus efectos serían más amplios. El 14 de febrero de 1847 se modificó el mecanismo de ejecución de la ley,

⁵⁹ *Ibid*, m, p. 155.

ahora por medio de una Junta de Hacienda, que sustituye a la Junta de la Academia de San Carlos, encargada de llevarla al cabo. La reforma fracasa, porque reaccionan contra ella las fuerzas conservadoras, a la vez que los liberales moderados no la apoyaron. Los días del cambio radical de cosas aún estaban por llegar y con ellos la asunción cabal de la razón de Estado.

Reforma y Revolución

Nuestro examen ha visualizado un proceso fundamental que acompaña a la construcción de la administración pública: la revolución social producida por la Reforma y sus profundos efectos sobre la centralización, proceso nacido del movimiento de las fuerzas constructivas que ha empujado a la edificación del Estado mexicano. La centralización ha sido la fuente primordial en la que se han sustentado las fuerzas interiores del Estado. Estas se han ido formando por un largo movimiento de acumulación que se remonta al Virreinato y cruza todo el México independiente, hasta llegar a la época de la Revolución y de aquí hasta nuestros días.

El Estado mexicano nace centralizado, pero no lo suficiente para conciliarse plenamente con su propia condición de Estado. Para ser tal, en plenitud, se requiere que no existan poderes intermedios entre el propio Estado y la sociedad, y que todas las ínsulas de poder autónomo hayan sido abolidas. Esto ocurre en México hasta la época de la Reforma, cuando el Estado expropia a la iglesia sus poderes, adquiriendo con ello la administración completa de la sociedad civil. Toma entonces el dominio de la riqueza muerta, establece la justicia igualitaria -sin fueros ni diferencias de casta-, regula la vida civil mediante la normación del matrimonio y el registro civil, impone la educación laica, enarbolá la libertad de cultos, administra los establecimientos de salud y asistencia pública, y reglamenta el uso de cementerios y camposantos como materia sanitaria propiamente estatal. En suma, el Estado, al activarse en estas esferas de la vida civil, se centraliza y adquiere a la vez su plenitud política asumiendo completamente a la administración interna.

Las fuerzas interiores del Estado consisten en el talento y facultades de los hombres que integran a una nación, así como en los bienes muebles e inmuebles que tiene la sociedad y el propio Estado. Tal es, en suma, el contenido del poder del Estado. La Reforma nutre a este poder, expandiendo las fuerzas interiores del Estado, pues libera al hombre del prejuicio y el fanatismo en que lo tenía atado el clero católico, estableciendo la educación laica en consonancia con los progresos de aquellos años, posibilitando que la sociedad civil desarrolle el talento, las aptitudes y habilidades de sus integrantes. Moviliza la riqueza que estaba en manos muertas, intentando crear propietarios individuales y favorecer el desarrollo capitalista. Asume el control de la vida civil, determinando los requisitos de matrimonio y validando con ello la asociación de quienes se unen en él, a la vez que asume la administración de la población por medio del registro civil y por extensión toma conocimiento de nacimientos y defunciones.

Ningún Estado puede hacer uso de sus fuerzas, si desconoce cuáles y cuántas son estas fuerzas. El registro civil permite tomar posesión de este conocimiento. El Estado elimina a las hermandades, cofradías y archicofradías, es decir, todo tipo de organizaciones estamentales improductivas, emisarios de un pasado que se alzaban ante la igualación ciudadana; limita también los monasterios y conventos, y el número de clérigos, regulares y laicos, devolviendo a la sociedad civil hombres y mujeres aptos para menesteres más útiles a la sociedad y al Estado. Asume la administración de la salud, la asistencia pública y la salubridad en general, ampliando sus actividades y por tanto sus deberes.

Una sociedad civil próspera sustenta a un Estado vigoroso; por lo contrario, una sociedad empobrecida no puede sostener al Estado, que se debilita y decae. Un Estado es tan rico o tan pobre como lo es la sociedad a la que administra; pero cuando la riqueza está mal distribuida y las diferencias de clase se ahondan, las revoluciones suelen ser un remedio adecuado a estos males. La Revolución de 1910 fue de este tipo: eliminó al bloque en el poder, eternizado en el largo período presidencial porfiriano, estableciendo un nuevo esquema de alianza de clases que tomó expresión en la Constitución de 1917, en la cual

fueron suprimidas la mayoría de las tradiciones liberales clásicas, imperando en su lugar los grandes proyectos públicos y sociales esencialmente plasmados en los artículos 27, 28 Y123. En contraste a las Cartas políticas del siglo XIX, en la nueva Constitución se disipa la escisión entre la constitución real y la constitución escrita, a la vez que se suprime la ascendencia parlamentaria sobre el Ejecutivo, invirtiéndose los papeles. Se declara expresamente que el Estado está legítima y necesariamente presente en la economía,⁶⁰ y que le toca normar, interesadamente, las relaciones entre el capital y el trabajo; que, en suma, la propiedad privada tendrá las modalidades que el interés público dicte, y que con ello el Estado estará actuando donde su carácter público lo determine.

La Revolución, convertida en la Constitución de 1917, estableció una forma de Estado de **derecho** totalmente desconocida en la historia constitucional de los países occidentales. En éstos, el Estado burgués de derecho nació como distinto al Estado de policía forjado por el absolutismo e intentaba estar en el polo contrario, es decir, se esforzaba por estrechar la esfera de acción del Estado, en beneficio del ensanchamiento de la esfera de libertad de los particulares. El Estado revolucionario es bien distinto a los estados liberales de Europa durante las primeras décadas del siglo actual. Ciertamente el Estado de derecho mexicano del siglo XIX, hasta antes de la época de Juárez, intentó sin éxito asemejarse a los Estados liberales de su tiempo, pero luego de la Reforma fue adquiriendo las características que hemos explicado, hasta llegar a la época de la Revolución.

Las revoluciones han incrementado extraordinariamente las fuerzas interiores del Estado, ya se trate de la Gran Reforma, ya lo sea de la Revolución. La Constitución **del 17**, además, posibilita el incremento del poderío del Estado por doble vía, a saber, como Estado relativo al derecho público y como Estado relativo al derecho privado. Es decir, por la primera condición, el Estado

60 William Patton Glade hace una buena exposición del espíritu del artículo 27 y otros más, de acuerdo con la idea que hemos transmitido. Versu libro *Las empresas gubernamentales descentralizadas. Aportaciones al conocimiento de la administración federal: Autores extranjeros*. México, secretaría de la Presidencia.1976, pp. 338-344.

ejerce su poder y por tanto expropia o confisca, impone tributos y cargas públicas, en fin, somete a los ciudadanos a su dominio. Por la segunda, el Estado incrementa su patrimonio por medio de la creación o la adquisición, es decir, puede ser propietario como cualquier particular y por tanto intervenir donde lo juzgue conveniente. Estas fueron estrategias paralelas que hicieron que el Estado revolucionario alcanzara la cúspide de su poder en los tiempos de Lázaro Cárdenas. Por medio de la primera vía estableció monopolios, hoy conocidos como áreas estratégicas de la intervención económica del Estado; usando la segunda, con base en la libertad de industria, el Estado se sumó a ella y como empresario estableció organismos de interés público.

Durante el sexenio cardenista, el Estado -mediante la figura de la nación- revirtió en su provecho los principales energéticos: el petróleo y la energía eléctrica; administraba los ferrocarriles, medio principal de transporte del país, también apropiado por la vía de la nacionalización; suministraba los servicios de correos y telégrafos, controlaba la emisión de billetes y regulaba el flujo del crédito; auspiciaba por propia mano la formación de empresas privadas, de ejidatarios, de obreros o de cooperativistas, o las constituía él mismo; manejaba el abasto de alimentos y regulaba el flujo de granos, controlaba la información y la publicidad, y proveía de crédito al campo con criterios de interés social.

Para llevar al cabo estas actividades, el Estado contaba con una fuerte administración, caracterizada por la centralización y la flexibilidad, y que tenía por sello su capacidad para regular, fomentar, autorizar, prohibir, inspeccionar, vigilar o impedir. Las secretarías de Estado y los departamentos administrativos ejercían las funciones soberanas del Estado, con plenitud, amplitud y profundidad. Las leyes de secretarías de 1917, 1934, 1935 Y 1939 representan fielmente estas funciones. Al mismo tiempo, recordando tradiciones administrativas del siglo pasado, se fue formando un conjunto de entidades marcadas por las características de la libertad de movimiento, la autonomía de gestión, la pertinencia y la flexibilidad, integrando al formidable sector "paraestatal". Estas instituciones, de naturaleza descentralizada o desconcentrada con relación a las secre-

tarias y los departamentos, cubrían con su actividad importantes dominios ejercidos por el Estado revolucionario. Destacan Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Banco de México, Nacional Financiera, Banco de Comercio Exterior, Productora e Importadora de Papel (PIPSA), CEIMSA -hoy convertida en la actual Conasupo-, la Dirección de Pensiones Civiles -hoy ISSSTE- y el Banco Nacional Urbano y de Obras Públicas.

Estas son las entidades descentralizadas en torno a las cuales se ha desarrollado el patrimonio material del Estado, incrementando sus fuerzas y su poder, y a la cuales hay que agregar otras más que se fueron formando al transcurrir los gobiernos posrevolucionarios: Instituto Nacional de Bellas Artes, IMSS, Infonavit y otras que huelga mencionárseles. En 1977 las entidades paraestatales sumaban un colosal número de 818, agregando un cuantioso monto de recursos y poder de acción. Sin embargo, también en 1977 se evidenció que muchas entidades "paraestatales" habían cumplido con los objetos que les dieron vida, otras no los habían cumplido y otras más nunca los cumplirán. Ellas, tan útiles para el progreso del país, fueron incluso acusadas de pervertir los fines públicos del Estado, de robar ámbitos de acción a la "iniciativa privada", de distorsionar el funcionamiento de la economía, de estereotipar el perfil del presupuesto, de causar directamente la inflación, de desvirtuar el destino del gasto público y de otros muchos pecados más. Casi todas estas acusaciones procedían y aún proceden de la burguesía nacional. Así, junto a una necesaria depuración del número de estas entidades, se ha creado una atmósfera de estigma contra los organismos descentralizados y las empresas públicas, que funciona como velo y oculta su verdadero valor y utilidad.

Creemos que mucho de lo que entre telones se trama contra la empresa pública nace del desconocimiento del aspecto administrativo del Estado mexicano y si de algo servirá esta investigación, su contribución se encamina a suministrar datos y conceptos que contribuyan a explicar su naturaleza administrativa.

Entre la Gran Reforma y la Revolución se desarrolló un fuerte fenómeno de centralización iniciado en el largo período presidencial de Benito Juárez y fortalecido en la época de Porfirio Díaz. Dentro de este proceso de centralización, que implicó una sustancial disminución de las entidades autónomas, algunas de ellas disueltas en el organismo de las secretarías de Estado, la administración interna sufrió modificaciones que conviene mencionar. La centralización durante los períodos de ambos presidentes fue diversa, pues la administración pública con Juárez adquirió sus mejores galas nacionales, en tanto que con Díaz la administración pública se retrajo y el país adquirió el sombrío atuendo de la desnacionalización. Nada más falso que el apotegma porfiriano de "muchá administración y poca política", pues su verdadero signo fue "poca administración y menos política". Durante los largos años del Gobierno de Porfirio Díaz se enajenó, en provecho del capital extranjero, la industria eléctrica, la industria petrolera y el servicio público de los ferrocarriles. La ausencia estatal en la economía durante el porfirismo ha sido advertida por autores modernos, como José Francisco Ruiz Massieu, que observa claramente la casi inexistencia de empresas públicas.

La administración interna durante el porfirismo

En 1891 Porfirio Díaz expidió un decreto sobre la administración pública, que será básicamente la disposición orgánica que regirá a la administración centralizada durante su larga gestión de gobierno. De acuerdo con esta disposición, las dependencias relacionadas con la administración interna quedaban organizadas de la siguiente manera:

Secretaría de Justicia e Instrucción Pública:

Omitidas las funciones judiciales, las relativas a educación eran las siguientes:

- 1) instrucción primaria, preparatoria, profesional y especial en todas las escuelas nacionales del Distrito y territorios federales, y en las municipales en lo concerniente a la dirección e inspección científica de la enseñanza;
- 2) Escuelas de Bellas Artes y de Artes y Oficios;
- 3) Conservatorio de Música, academias y sociedades científicas, artísticas y literarias;
- 4) observancia del precepto de enseñanza primaria obligatoria, laica y gratuita;
- 5) títulos profesionales;
- 6) propiedades literaria y artística;
- 7) bibliotecas, museos y antigüedades nacionales;
- 8) estadística escolar.⁶¹

La Secretaría de Justicia e Instrucción Pública seguía teniendo dos ramos bien diversos, pero lo relativo a la administración de la vida intelectual progresaba en su seno, tal como se puede notar por la asunción de lo relativo a los títulos profesionales, pero principalmente por su obligación para aplicar todo lo referente a la educación laica, logro de la Gran Reforma, ahora obligatoria y gratuita.

Secretaría de Gobernación:

- 1) medidas administrativas para la observancia de la Constitución;
- 2) reformas constitucionales;
- 3) elecciones generales;
- 4) relaciones con el Congreso de la Unión;
- 5) derechos del hombre y el ciudadano;
- 6) libertad de cultos y policía del ramo;
- 7) policía rural de la federación;
- 8) salubridad pública;

⁶¹ Decreto del Congreso, de 13 de mayo 1891, que establece el modo como deben distribuirse los negocios entre las Secretarías de Estado. *Ibid*, 11, pp. 88-89. Las funciones en cursivas son las que recientemente fueron asumidas y así sucesivamente con referencia a las otras Secretarías de Estado.

- 9) amnistías;
- 10) división territorial y límites de los estados;
- 11) relaciones con los estados;
- 12) guardia nacional del Distrito y territorios;
- 13) gobierno del Distrito y territorios federales en lo relativo a lo político y lo administrativo: elecciones locales, policía urbana, registro civil, beneficencia pública, hospitales, hospicios, escuelas de ciegos y de sordomudos, casas de expósitos y asilos, montes de piedad, cajas de ahorro, casas de empeño, loterías, penitenciarías, cárceles, presidios y casas de corrección, teatros y diversiones públicas;
- 14) festividades nacionales;
- 15) Diario Oficial e imprenta del gobierno.⁶²

La Secretaría de Gobernación asume una importantísima tarea: la administración del Distrito Federal, desde todos sus aspectos y con ello lo relativo a la administración interna, particularmente lo que incumbe a la administración de la vida física individual, la administración de la salud, salubridad, asistencia pública y readaptación social.

Secretaría de Fomento:

- 1) agricultura;
- 2) terrenos baldíos;
- 3) colonización;
- 4) minería;
- 5) propiedad mercantil e industrial;
- 6) privilegios exclusivos;
- 7) pesos y medidas;
- 8) operaciones geográficas, meteorológicas y astronómicas;
- 9) observatorios;
- 10) cartografía, viajes y exploraciones científicas;

⁶²*ibid*, pp. 87-88.

- 11) exposiciones agrícolas;
- 12) estadística general.

Debemos comentar dos cambios importantes: uno, que el ramo de comercio pasó a la Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio; dos, que al ser creada la nueva Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, con funciones que le pertenecían a la Secretaría de Fomento, su esfera competencial se estrechó a los campos de la agricultura, industria, asuntos geográficos y anexos, minería y estadística. Esto fue el principio del fin del Ministerio de Fomento pues, un propósito básico que le dio vida, atender los intereses materiales de la sociedad, pasaba a otra dependencia engendrada en su seno. No obstante, la Secretaría de Fomento todavía viviría muchos años.⁶³

Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas:

- 1) correos interiores;
- 2) vías marítimas de comunicaciones o vapores-correo;
- 3) Unión Postal Universal;
- 4) telégrafos;
- 5) teléfonos;
- 6) ferrocarriles;
- 7) obras en los puertos;
- 8) faros;
- 9) monumentos públicos y obras de utilidad y ornato;
- 10) carreteras, calzadas, puertos, ríos, puentes, lagos y canales;
- 11) conserjería y obras en los palacios Nacional y de Chapultepec;
- 12) desagüe del Valle de México.⁶⁴

⁶³ *Méjico a través de los informes presidenciales*, p. 88. Dos años antes de la expedición del citado decreto del 91, apareció una importante obra sobre la administración porfiriana: *La administración pública de Méjico* (París, Imprenta Administrativa de Pablo Dupont. 1889), escrita por Emiliano Bustos, entonces oficial mayor de la Secretaría de Hacienda. En ella constan las funciones y tareas de las Secretarías de Gobernación, de Justicia e Instrucción Pública, y de Fomento, Agricultura, Minería, Industria y Comercio.

⁶⁴ *bid*, pp. 88-89.

La nueva Secretaría heredaba funciones añejas, como la administración de correos y el desagüe de la capital -una institución y una obra pública que se remontan al Virreinato-, funciones más o menos nuevas, como las carreteras, calzadas y puentes -algunos edificados en el México independiente-, y nace con otras novísimas: los teléfonos y los ferrocarriles, éstos con algunos antecedentes, pero con muy pobres desarrollos.^f

En 1905 la administración pública sufrió una de sus principales transformaciones, que incidiría directamente en la administración interna. Se creaba una dependencia que centralizaba toda la administración de la vida intelectual: la Secretaría del Despacho de Instrucción Pública y Bellas Artes, que sustituía a la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública -que quedó constituida puramente como Secretaría de Justicia- aunque su campo de actividad se circunscribía al Distrito y Territorios federales. Debemos anotar que el ramo de bellas artes, fundado alrededor de la Academia de San Carlos, ha sido y aún lo sigue siendo, un cometido histórico principalísimo de la administración interna en México.⁶⁶

Sus funciones son básicamente las del ramo de instrucción pública de la Secretaría suprimida, a saber, más las adiciones que aquí consignamos:

- 1) instrucción primaria, preparatoria, profesional y especial en todas las escuelas nacionales del Distrito y territorios federales.
- 2) Escuelas de Bellas Artes y de Artes y Oficios; se agregan las Escuelas de Música y Declamación, de Agricultura, y de Comercio y Administración.
- 3) Conservatorio de Música, academias y sociedades científicas, artísticas y literarias;

65 Los cambios en la administración interna son perceptibles en una obra usada como libro de texto en 1895: *Derecho administrativo*, de Manuel Cruzado. México, Antigua Imprenta de Eduardo Murguía. 1895.

66 Decreto de mayo 18 de 1905, por el cual se establece la Secretaría del Despacho de Instrucción Pública y Bellas Artes. *Méjico a través de los informes presidenciales: la administración pública: Op. cit; tomo S, volumen 11, pp. 183-184.*

- 4) Instituto Patológico Nacional;
- 5) propiedades literaria y artística, agregándose la dramática;
- 6) bibliotecas, museos y antigüedades nacionales;
- 7) estadística escolar;
- 8) administración de los teatros dependientes del Gobierno Federal y fomento de los espectáculos públicos;
- 9) fomento de artes y ciencias. Exposiciones de obras y artes. Congresos científicos o artísticos.

Se suprime las funciones de observancia del precepto de enseñanza primaria obligatoria, laica y gratuita, y lo relativo a títulos profesionales.

Este arreglo organizativo de la administración interna durante el régimen porfirista, que no es otra cosa que el resultado del desarrollo histórico precedente, se mantuvo sustancialmente hasta 1917 y, como una interesante paradoja que debemos señalar, esta misma sirvió como base a la organización de la administración pública para Venustiano Carranza en 1913 y Victoriano Huerta en 1914, cuando ambos combatían durante la Revolución que había dado inicio en 1910.

Debemos también consignar que dentro de la estrechez del campo para las instituciones descentralizadas, todavía hay lugar para la Escuela de Bellas Artes y la Escuela de Artes y Oficios, así como para el Instituto Patológico Nacional. Ruiz Massieu, en su obra *La empresa pública*, menciona a la Universidad Nacional y a la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura. También recuerda que en 1908 el Gobierno había adquirido una suma importante de acciones de los Ferrocarriles Nacionales, para resarcir de pérdidas a sus propietarios por la deficiente administración de la empresa. No sabemos si existieron otras entidades descentralizadas, parece que éstas eran de las pocas que sobrevivieron en el régimen porfiriano.

El Estado durante el gobierno de Porfirio Díaz funcionó básicamente al tenor de doctrinas librecambistas, fundamentalmente antes del acceso de los

"científicos" al poder. El proyecto de acumulación ampliada del capital por medio de la inversión extranjera significó el uso de lo que Ruiz Massieu define como la franquicia, el subsidio, la concesión y la exención. Estas fórmulas supusieron la actitud expectante del Estado frente a la actividad empresarial del capital extranjero el cual, además de obtener concesiones ruinosas para la nación, de franquicias dadas sin medida, recibió una sustancial transferencia de capital por vía de la exención de impuestos. En suma, el capital fue generosamente subsidiado por el Estado y dejado a su arbitrio recursos tan importantes como los energéticos: el petróleo y la energía eléctrica, así como el principalísimo servicio público de los ferrocarriles.

Cuando los "científicos" ingresan al gabinete presidencial se dio una virtual, pero incompleta, rectificación de las políticas librecambistas. Se estudiaron y limitaron las concesiones y el Estado adquirió un sentido más responsable de sus deberes sociales y económicos. La caída del régimen porfiriano interrumpió este proceso, pero fue ampliamente reiniciado con la Revolución de 1910 y por dictado del artículo 27 de la Constitución de 1917. Durante el Gobierno de Plutarco Elías Calles se iniciaron los procesos de reversión de los recursos naturales a favor de la nación, por medio de la *Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo* de marzo 30 de 1926, y se dio inicio al control sobre otras ramas de la vida económica por medio de la *Ley sobre los ferrocarriles* de abril 22 de 1926 y la *Ley de comunicaciones eléctricas* del 24 del mismo mes y año.

Sin embargo, el Estado no había intervenido intensamente en la administración de la industria petrolera ni en el manejo de los ferrocarriles, hasta que ambos pasaron al dominio de la nación por medio de sendas expropiaciones ocurridas en la época de Lázaro Cárdenas. También durante el régimen de Cárdenas se sentaron las bases de la futura nacionalización de la industria eléctrica --efectuada durante el sexenio de Adolfo López Mateos-- cuando se puso a funcionar la Comisión Federal de Electricidad.

La vía expropiatoria, además de resarcir al país de los males ocasionados por la política liberal porfiriana, dio pie a las grandes corporaciones descentra-

lizadas de Estado: además de la mencionada Comisión Federal de Electricidad, nació Petróleos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales de México, triple fulcro en el que se basan las áreas exclusivas de la injerencia económica del Estado según artículo 28 de la Constitución vigente.

Revolución y Constitución

Tal como lo anunciamos, hay una diferencia esencial entre el Estado de policía y el Estado de derecho. El primero, vigente durante el absolutismo, establecía una relación entre el soberano y el súbdito. Toca al primero legislar e instituir tutelarmente las bases del bienestar de los súbditos. En el segundo, por lo contrario, la sede de la soberanía no radica en el rey, sino en el pueblo, según la ideología de las triunfantes revoluciones burguesas en Europa. Por tanto, se declara que la relación existente entre mandatarios y mandantes se basa en los vínculos establecidos por medio de una Constitución que divide el poder para evitar la tiranía y fija como inviolable los derechos del hombre y el ciudadano.

Todas las constituciones políticas que han regido a México son del tipo de las que hemos mencionado. La de 1917, sin embargo, representa un cambio fundamental con relación a las que le precedieron, porque en ella, junto a los derechos individuales, se han establecido los derechos sociales como expresión tácita y precisa de la Revolución de la cual brotó. Otro elemento sustancial consiste en el establecimiento del dominio originario de la nación sobre el suelo, el subsuelo y sus productos. Ello permite que la propiedad privada sea definida en términos del interés público, posibilitando que el Estado legitimate plena, clara y terminantemente su presencia en la vida económica y civil de la sociedad.

Una gran novedad es que las relaciones entre el capital y el trabajo quedan establecidas en la Constitución, correspondiendo al Estado articular esta relación. Ello posibilitó que el Estado sometiera a su control al segundo y obtuviera un alto grado de autonomía frente al primero. Del mismo modo, al definirse

la industrialización como proyecto fundamental del país, bajo la forma de economía de Estado, se dio pauta para que éste constituyera las organizaciones necesarias para llevarlo al cabo o bien reformara las existentes.

La ampliación de la actividad del Estado era incompatible con un organismo estrecho como el perfilado por la Constitución de 1857. El moderno régimen presidencial establecido en 1917 tiene una variedad inmensa de esferas de actividad del Ejecutivo, por las cuales el organismo del Estado ha tendido a crecer extraordinariamente. Efecto de la ampliación de la actividad del Estado fue en esta fecha el nacimiento de los departamentos administrativos, tal como el de Salubridad Pública y el de Contraloría, entre otros, que vinieron a ser un signo del nuevo régimen. Debemos resaltar que las nuevas instituciones inauguraron, al mismo tiempo, la toma de conciencia del Estado sobre cierto tipo de bienes y servicios necesarios para su funcionamiento. Esto explica porqué, en alguna forma, salvo los departamentos de Salubridad y el Universitario, los restantes atendían funciones inherentes al organismo del Estado en 1917: control interno, aprovisionamientos generales de la administración pública y aprovisionamientos militares.

La Constitución de 1917, pues, trajo grandes novedades que reforzaron sin embargo una tradición que comenzó a forjarse en la segunda mitad del siglo XIX, en dos fases. La primera de ellas se inicia en 1853 con el establecimiento de la Secretaría de Fomento, en la cual se concentraron todas las ramas relativas al patrocinio del desarrollo económico, al fusionarse en esta dependencia administrativa las antiguas Juntas de Fomento, creadas en 1841 en las entidades federativas y las grandes poblaciones del país. Esta fase se consolida en 1856, cuando las Agencias Generales de Industria y Agricultura (establecidas en 1853) son también engullidas por la nueva Secretaría. Así pues, todo el esfuerzo de fomento a la industrialización y mecanización del campo, se concentraron en un formidable ministerio: el de Fomento, concebido por Lucas Alamán como sucedáneo de dos instituciones también creadas por él: el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional y la Dirección General de la Industria Nacional.

La segunda fase ocurre durante la Reforma, tiempo en que las Leyes que llevan ese nombre expropiaron el control que sobre la sociedad estaba en manos de la iglesia, para hacerla depender del Estado. Esta enorme convulsión social acercó al Estado hacia ámbitos ignotos, tales como la riqueza muerta, el registro civil, la beneficencia pública, la salud, el matrimonio, la educación y otros ámbitos de la vida civil, hasta entonces en manos del clero y para su beneficio. Al pasar como responsabilidad del Estado estos campos de la vida civil, centralizándose por tanto, produjeron en el organismo del propio Estado nuevas instituciones administrativas: la Dirección General de Beneficencia Pública, la Dirección General de Fondos de la Instrucción Pública, así como la Lotería Nacional, de antigua existencia y que había sido reformada en consonancia de nuevos propósitos. Estas entidades, establecidas bajo las secretarías, pero con carácter autónomo, nacieron entre marzo y mayo de 1861 para fortalecer el cuidado de la educación, la salud, la asistencia pública y la readaptación social, esferas de la sociedad tradicionalmente manejadas por el clero, y que fueron conformando los núcleos de actividad y organización alrededor de los cuales se fue constituyendo la administración interna. Tal como puede observarse, esta administración, típica del Estado moderno, se había consolidado en México apenas en el tercer cuarto del siglo XIX, cuando en Europa lo había sido en la segunda mitad de la centuria precedente; esto significaba algo de gran importancia: México alcanzaba por fin la madurez como Estado moderno, pues es la administración interna la característica histórica que lo señalaba.

La Constitución de 1917 fortaleció el proceso de centralización que sometió la sociedad al Estado, y al propio Estado alrededor de su actividad. Sin embargo, el proceso de centralización del siglo XX fue diametralmente distinto al del siglo pasado. En tanto que en éste se siguió fundamentalmente una sola línea, alrededor de la Secretaría de Fomento, en el siglo XX la centralización fue multilineal. Ahora, la diferenciación desdobló lo que el Ministerio de Fomento había concentrado, especializando a las distintas secretarías involucradas en el patrocinio del desarrollo económico. La antigua Secretaría de Fomento entre 1861 y 1917 dio origen a otras secretarías involucradas en el fomento del desarrollo económico: Agricultura y Fomento; Industria y Comercio;

Comunicaciones y Obras Públicas. La administración de la vida económica alcanzaba, finalmente, la madurez suficiente para empeñarse en los nuevos proyectos formulados en el seno del Estado nacido de la Revolución.

Este complejo proceso histórico que contribuyó significativamente a la formación de la administración pública mexicana moderna, y que hemos analizado hasta aquí, creó al mismo tiempo dos tipos de relación social características del Estado y la sociedad: las relaciones públicas administrativas y las relaciones civiles administrativas. El Estado de derecho proclama, como forma básica de su existencia, los derechos del hombre y del ciudadano. Tal proclamación supone que ambas formas de derecho se refieren, por un lado, al hombre como persona individual, y por otro al hombre como ciudadano o miembro del Estado. Esta disociación explica, en buena medida, las relaciones civiles como propias de las personas y las relaciones públicas como propias de los ciudadanos. Cuando la actividad del Estado se lleva al cabo sobre las primeras, ellas se llaman relaciones civiles administrativas; cuando lo hace sobre las segundas, se denominan relaciones públicas administrativas.

Las relaciones públicas son consideradas, con toda propiedad, como el dominio de la administración. Todo lo que se refiere al hombre viviendo en comunidad es de interés del Estado, porque tal es su razón de ser. Por lo contrario, las relaciones civiles son incumbentes a la sociedad individualista y escindida en clases, y en ellas actúa el Estado sólo cuando se desprenden efectos que interesan a la colectividad. Este último ámbito, que caracteriza esencialmente al Estado moderno capitalista, es precisamente el campo fronterizo que lo distingue de la sociedad en una línea frecuentemente borrosa. La Constitución de 1917 estableció, tal como lo pudimos apreciar, que la propiedad privada adquiera las modalidades que dicta el interés público, y de la nación es el dominio del suelo, subsuelo y sus productos. No hay duda, todo esto es propio de las relaciones públicas y sin embargo en un Estado de derecho la propiedad privada es un problema de alta jerarquía, que frecuentemente está sujeto a discusión. Pero antes analicemos a las relaciones públicas.

Estas relaciones se caracterizan por referirse al *administrado* dentro de *relaciones* de autoridad.⁶⁷ En este sentido, fue hasta la Reforma que el Estado agregó a toda la población bajo su potestad, consolidando el espacio público, proceso que culminó con la Revolución cuando fueron suprimidas las relaciones de servidumbre que mantenían atados a los peones dentro de las haciendas. La administración pública actúa sobre los hombres y las cosas, pero son los primeros, dentro de la categoría de administrados, su objeto esencial. El administrado, plenamente concebido como tal, aparece en la época de la Reforma, porque antes estaba sometido a un poder ajeno al del Estado. El paso siguiente y decisivo fue la Revolución, al liberar a los peones del yugo del terrateniente. Si el administrado es concebido como tal, se debe a que sólo es tenido en su condición de miembro de la colectividad total que es la nación y viviendo en su seno, y por tanto, desligado de cualquier tipo de poder distinto al del Estado.⁶⁸

Las relaciones públicas unen a los administrados entre sí, y al mismo tiempo a ellos con el Estado; son relaciones propiamente estatales. En contraste, la sociedad civil está constituida por relaciones civiles en las cuales el hombre es considerado como persona individual. Aquí también se concibe al hombre como administrado, pero sólo a condición, que en su obrar, haga algo de interés para la colectividad. Difícilmente, sin embargo, en México pueden encontrarse relaciones civiles que no tengan efectos de interés para la colectividad. De aquí que, en el Estado de derecho la administración llegue hasta donde comienza la vida privada, pero actúa de inmediato cuando esta vida implica efectos de interés colectivo. En el mundo moderno existe un tabú: que la vida privada es inviolable por el Estado, porque se basa en ella, porque tiene en ella su principio vital.

67 Carlos Juan Bonnin, un distinguido pensador administrativo francés del siglo pasado, quien por propio derecho es considerado como el fundador de la moderna ciencia de la administración, declaró que en las relaciones públicas "el administrado es considerado dentro de sus relaciones forzadas y necesarias". Ver sus *Principes d'administration publique*. París, chez Renaudire Imprimeur-Libraire. Tres volúmenes. 1812. Vol.I, p. XXV.

68 Bonnin interpreta muy bien al hombre romo origen de la actividad estatal, cuando señala que el objeto de la administración pública "es el hombre en relación absoluta con los otros hombres, y cooperando por sus relaciones al interés román y al mantenimiento de la sociedad". Ibid.

Entre 1917 Y1939 fueron puestas a prueba las relaciones públicas. Nuevas formas de poder cacical sustituyeron a los eliminadas por la Revolución. Fueron algunos de los caudillos revolucionarios quienes las implantaron, convirtiéndose en señores territoriales y nuevos terratenientes. Sin embargo, la política estatal de Obregón, Calles y Cárdenas, principalmente, liquidaron a los nuevos poderes territoriales, consolidando al Estado revolucionario. No se podía, ni se puede ahora, regresar al pasado. Las relaciones públicas implican una diversidad de lazos entre la administración y los administrados. Estos, ante la administración, se presentan como contribuyentes, como conscriptos, como sujetos a las servidumbres públicas o como jurados, y el Estado no puede permitir, si entiende el significado de su propia razón, la razón de Estado, que estén sujetos a otras formas de dominación. Dicho en otras palabras, las relaciones públicas contribuyen a definir las relaciones entre la administración y los administrados. Por su parte, las relaciones civiles se refieren, en lo general, a todas esas materias que se suman en el concepto de administración interna e implican la vida personal, la vida social y la vida económica, tales como la población, la salud, el matrimonio, la migración, la colonización, la industria, el comercio, etcétera, en suma, todo aquello que Adolfo Posada comprendió bajo la categoría administración social por el Estado. No podemos omitir aquí el señalar que estas relaciones, como se mencionó, fueron creadas por la Reforma, en la medida en que la sociedad toda se secularizó y pasó a estar bajo el dominio y la tutela del Estado. Pero fue la Revolución, hay que volver a insistir, la que eliminó para siempre todos los poderes tradicionales intermedios, propiciando que tanto las relaciones públicas como las civiles se consolidaran como tales.

El Estado y su administración alcanzaron así un carácter propiamente moderno. Tal carácter se definió, categóricamente, en torno a la administración interna y dentro de ella nacieron las grandes instituciones administrativas que caracterizan, hoy día, a la administración pública del México posrevolucionario.

Desde el punto de vista del Estado, el objeto de su existencia se encuentra fuera de sí mismo, es decir, en la sociedad civil, que es su campo de actividad. El nacimiento de la sociedad civil es un requisito histórico, pues la naturaleza

de la sociedad estamental es una limitante a su actividad. El Estado expresa su personalidad por medio de su voluntad, porque el Estado se autodetermina y realiza su actividad. Por tanto, el Estado fija sus propios fines, pero bajo condiciones objetivas que limitan su arbitrio. Cuando la autodeterminación se realiza, el Estado efectúa un *acto* y cuando los actos se repiten esto se llama *actividad*, que se realiza en el seno de la sociedad. Esta actividad, tal como se ha definido, es la administración pública. Sin embargo, la autodeterminación del Estado no se da arbitrariamente, porque está sometida a factores históricos que la condicionan en última Instancia; en todo caso, la autodeterminación del Estado tiene por límite, por decirlo así, la determinación en última instancia de las condiciones históricas de *producción* que dictan su carácter a todo aquello que está sostenido por ellas.⁶⁹

De este modo, la administración pública no constituye un fin en sí mismo, sino un medio, un puente que se tiende entre el Estado y la sociedad para que aquél logre en ésta su finalidad, al través de su propia actividad. La finalidad del Estado es, en todo caso, el desarrollo de los elementos constitutivos de la sociedad, a saber, sus individuos y sus clases, que pretende perpetuar. Estos elementos, que son base y sostén de la sociedad civil, son al mismo tiempo su punto más débil. El individualismo plasmado en la apropiación de bienes tiende a la exacerbación y a una extraordinaria interdependencia entre los propios individuos, lo que los hace fatalmente dependientes del Estado, el único capaz de paliar el carácter antisocial de la sociedad civil. Al mismo tiempo, la división y lucha de clases, imposible de conjurar por la propia sociedad, hace que ésta acabe de entregarse al Estado para que la gobierne. El hecho del gobierno heterónomo del Estado sobre la sociedad, incapaz de gobernarse por ella misma, es al mismo tiempo el soporte de la autonomía del Estado con relación a la sociedad y el se-

69 Lorenzo von Stein, tal como lo hemos podido constatar con anterioridad, ha contribuido significativamente a la definición de la administración pública como mediación entre el Estado y la sociedad. A la primera, como hemos visto, la concibe como el Estado en actividad. Por su parte, entiende al Estado como "la comunidad de voluntad de todos los individuos llevada a la unidad personal y que se manifiesta como acción del Estado", en tanto que la sociedad es la "forma autónoma y peculiar de la vida humana". Ver su obra, antes citada, *Monarquía y movimientos sociales*, pp. 31 Y4, respectivamente.

creta recóndito que explica, en último grado, el porqué de la existencia de la administración de la sociedad por parte del Estado en el capitalismo moderno.

La relación Estado-sociedad no implica solamente el dominio y la tutela del primero sobre la segunda Es, igualmente, la necesidad insalvable que tiene el Estado de realizar su finalidad en ese gran escenario de su actividad: la sociedad civil, donde encuentra su razón de ser, lo que supedita la existencia en sí del propio Estado, Sólo en la medida en que el Estado desenvuelve las facultades y las fuerzas de la sociedad civil, garantiza la realización de sus fines y por tanto su propia existencia. Justo aquí encontramos uno de los puntos estratégicos de la frontera entre la forma de Estado mexicano anterior a la Revolución y la forma de Estado nacida de ella. En tanto que en la época precedente a la Revolución el Estado mexicano creó las condiciones para el desarrollo industrial, y con ello una nueva formación social, el Estado revolucionario estuvo en condiciones históricas para llevar al cabo ese propósito.

En 1910 la Revolución comenzó a eliminar las bases de la organización estatal porfiriana, que no era otra cosa que la última fase de una forma del Estado cuyas instituciones habían dado todo de sí y pronto serían barridas por la expansión de las fuerzas productivas. Hay que a.notar, sin embargo, que algunas de las instituciones estatales profirianas y pre-porfirianas fueron legadas al nuevo régimen revolucionario, fuera por medio de la adopción o la adaptación, fuera mediante su gradual o completa transformación. Este complejo proceso de eliminación, reconstrucción y renovación, fue realizado principalmente por esa gran fuerza productiva que es la centralización.

El Estado manifiesta su existencia al través de su doble vida, externa hacia la sociedad, interna en sí mismo. La vida externa es su actividad, o sea, la administración pública; la vida interna es su organismo, por medio del cual realiza la actividad. La centralización se manifestó durante la Revolución de dos formas: por un lado, la centralización sometió la sociedad civil al Estado, haciendo con ello que la administración pública se asomara a todos los ámbitos de la sociedad, estando presente en el seno de las relaciones civiles. Por otro lado, la cen-

tralización acrecentó el organismo del Estado al ritmo de la ampliación, diferenciación y especialización de su actividad. Esto explica porqué no existe hoy día ninguna secretaría de Estado que no tenga un antecedente o haya derivado de otra que le precediera. Actualmente no hay ninguna secretaría de Estado que pueda considerarse como un producto exclusivo de nuestros días; todas tienen una fuente histórica. Inclusive, los departamentos administrativos, que fueron las novedades del nuevo régimen, han desaparecido totalmente a excepción del Departamento del Distrito Federal. Sin embargo, esto no significa que la Revolución no creara instituciones administrativas, porque, como forma específica del Estado mexicano histórico, las estableció en consonancia a sus proyectos.

Así, el desarrollo de la administración interna hasta 1853, con la formación de la Secretaría de Fomento, dio una cuota de amplitud y variedad de actividad del Estado hasta que en 1855 se comenzó a dar los pasos decisivos hacia un México en el que la sociedad estamental sería desechada, a favor de la construcción de la nueva sociedad civil engendrada por la Gran Reforma y fortalecida por la Revolución de 1910. Ahora debemos pasar al examen, más a fondo, de las relaciones entre la Revolución de 1910 y la administración pública.

La amplitud de la actividad del Estado y de las dimensiones de su organismo debe buscarse en los límites establecidos entre las relaciones públicas administrativas y las relaciones civiles administrativas. Pero este límite en México ha fijado un avance progresivo de las primeras sobre las segundas, que han tendido a estar plegadas. En nuestro país las relaciones públicas administrativas han sido determinantes y ciertamente estratégicas para el desarrollo económico y el bienestar social, pues en ellas se han envuelto ambos proyectos nacionales. El "tamaño" del Estado mexicano, preocupación actual de estadistas, académicos y personas en general, podrá "medirse" atendiendo el mencionado límite, por cuanto su ampliación para uno u otro lado y por medio de la definición del carácter estratégico y prioritario de las empresas de Estado con base en la categoría **relación pública administrativa**.

La Revolución de 1910 y la ampliación del espacio público

Aunque hemos adelantado algunos elementos propios de la administración pública revolucionaria, es tiempo que dediquemos nuestra atención a caracterizarla como un complejo institucional que, manteniendo la herencia del pasado, forjó sin embargo los elementos que representan su peculiaridad.

Las revoluciones son acontecimientos extraordinarios que transforman, radicalmente, las condiciones de vida de una sociedad de la base a la cima. Entre más radical es una revolución, es decir, entre más honda es, mayormente transforma las condiciones de vida de esa sociedad y altera profundamente sus relaciones de producción. Hay revoluciones que alteran completamente el modo de producción, haciendo que una formación social transite hacia otro bien distinto. Así ocurrió con la eliminación del feudalismo, cuando lo abolió el absolutismo nacido en el siglo XVI. Otras revoluciones se dan en el seno de un modo de producción determinado y no hacen sino hacerlo más progresivo y avanzando. Tal fue el caso de la Revolución francesa, la cual, eliminando los remanentes de la sociedad feudal, suprimió a la vez al Estado absolutista dando paso con ello a la formación del Estado burgués de derecho.

Carlos Marx, con la lucidez de siempre, decía que "las revoluciones son las locomotoras de la historia", pero que había algunas que miraban al pasado y otras lo hacían hacia el futuro. Parafraseando a Hegel, que explicaba que la historia parecía repetirse dos veces, Marx sostenía que al filósofo prusiano se le había olvidado agregar que primero era como tragedia y después como farsa. Ocurre de tal modo porque el hombre, autor y actor de su propia historia, no la construía arbitrariamente sino bajo las circunstancias en la que se encuentran directamente, que existen y transmite el pasado. Las revoluciones que miran al pasado, engendradas en el siglo XVIII, buscaron la resurrección de los muertos para glorificar las luchas actuales, exagerar las fantasías de las misiones trazadas y encontrar un nuevo espíritu de revolución. Las del siglo XIX miraron sólo al porvenir y se desarrollaron despojándose de toda superstición por el pa-

sado, dejando que los muertos enterraran a **los muertos** para cobrar conciencia de su propio contenido.⁷⁰

Las dos Reformas en México fueron **revoluciones** propiamente del siglo XIX, pues habían suprimido las trabas del pasado y hecho **descansar** a los muertos. La Revolución de 1910 mantuvo también el espíritu de las del siglo pasado, miraba hacia adelante, pero recuperó todo aquello que servía de tradición transformadora. Nadie como José María Luis Mora para comprender el carácter de **las revoluciones mexicanas**. Habiendo escrito en 1836, precisamente sobre *Méjico y sus revoluciones*, decía que "las revoluciones en el orden social y moral, lo mismo que en el natural, no consisten sino en la coexistencia de elementos encontrados que se hallan en perpetuo conflicto, mientras no sobreviene la crisis que es siempre determinada por la desvirtuación o expulsión de uno de estos elementos". Cuando la crisis se retarda se incrementan los males y los desórdenes sociales, pero éstos no son sino el signo de que aquélla está por llegar. Esta situación transitoria es perjudicial para ambos elementos de la lucha porque unos están dejando de disfrutar las ventajas que tenían y otros aún no gozan las que promete su triunfo, por lo que **los primeros** se empeñan en mantener y los segundos en cambiar el estado de cosas. Ambos esfuerzos son estériles y no hacen sino retardar el estado de **cosas** que está por llegar y que según el curso de las sociedades humanas es el progreso. Así ha ocurrido en Europa y México no sería la excepción.⁷¹

Es inevitable encontrar analogías asombrosas en el pensamiento de Mora y de Marx. Mora sostiene que "cuanto ha sucedido pues en la República ha debido suceder, y los hombres en general **constituidos** bajo el influjo de causas inevitables, han debido obrar de la manera determinada por ellas". Esto debe ayudar a moderar los funestos odios políticos, pues "ellos reposan en el perni-

⁷⁰ Las citas de Marx, provenientes de sus trabajos: *Las luchas de clases en Francia y El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, se encuentran en Marx y Engels: *Obras escogidas*, dos tomos, tomo 1, pp. 219, 250-254. Moscú, Ediciones en Lenguas Extranjeras. Sin 810.

⁷¹ Mora, José María Luis. *Méjico y sus revoluciones*. México, Editorial Porrúa. 1977. Tres tomos. Tomo 1, pp. 470-472.

cioso error de que los desórdenes sociales son debidos al influjo y poder de las personas, cuando por el contrario es enteramente cierto que son efectos del estado de cosas". Así, resumiendo, Mora concluye alegando que en México no se puede volver atrás ni caminar adelante sino con grande dificultad.

Mora escribía en 1836, cuando había sido derrotada la Primera Reforma y faltaba mucho para que arribara la Segunda. Pero cuánta verdad hay en su apreciación del significado de las revoluciones en México y cuán certera es su concepción de la política mexicana. En México las revoluciones sólo han mirado al futuro, la Revolución de 1910 no se ha concebido sino como un paso adelante y la Constitución de 1917 como un programa permanente. Pero, ciertamente, las revoluciones en México han mantenido aquello que como fuerza de cambio ha contribuido al progreso: la centralización. Tanto Marx como Tocqueville han iluminado sobre la perpetuación del centralismo al paso de las revoluciones.

La Revolución de 1910 fortalece al capitalismo suprimiendo las trabas nacidas de formas de producción antiguas que limitaban su desarrollo. La construcción de la sociedad industrial, gran proyecto histórico de la Revolución, no significa otra cosa que el tránsito decidido de la producción natural basada en la agricultura, hacia la producción social fundada en la industria. El proyecto de desarrollo de la Revolución es, en suma, la formación de la sociedad industrial. Sin embargo, como requisito de la creación de la sociedad industrial se llevó al cabo un amplio programa de desarrollo agrícola amén de las demandas campesinas de tierra y que había sido bandera de la propia Revolución. Así, los gobiernos revolucionarios se dieron a la labor de realizar un importante programa de reforma agraria acompañado por decisivas medidas de fomento a la producción del campo. De este programa nació la banca de fomento agrícola, principalmente el Banco de Crédito Agrícola y el Banco de Crédito Ejidal, así como varias empresas públicas auspiciadas por ambas instituciones, lo mismo que por la Nacional Financiera.

Por consiguiente, el proyecto del desarrollo capitalista fue radicalmente distinto del modelo europeo y más aún del estadounidense, pues el actor principal

no era el empresario privado, sino el Estado. Al mismo tiempo, la Revolución había nacido de grandes demandas populares, principalmente campesinas, y aparejado se desarrollaría un proyecto de bienestar social basado en la reforma agraria y la reversión de los recursos naturales al seno de la nación. La consecuencia fue el incremento de la actividad del Estado y la ampliación de la administración interna, que se dio en gran escala, contrastando extraordinariamente a la estrechez a que la había confinado el régimen porfiriano.

La administración pública en abril de 1917

En tratándose de la administración pública las revoluciones no siempre tienen un carácter radical y es frecuente que los elementos esenciales de la forma del antiguo Estado permanezcan y sean reforzados los de la nueva.⁷² Así, en México algunas Secretarías de Estado hunden sus raíces en el Porfirismo y aún antes, hasta el lejano año de 1821, en tanto que otras son producto de la Revolución de 1910. En un artículo publicado en 1887 Woodrow Wilson había llamado la atención sobre la analogía organizativa entre la administración pública de una democracia y una monarquía, de modo similar como la anatomía del hombre libre y el esclavo eran idénticas. En ambas administraciones, aunque tenían los mismos órganos, sus actividades tenían signos diversos.⁷³ Esta idea del administrativista norteamericano ayuda a explicar porqué las revoluciones, aun respetando la organización de la administración pública, alteran sin embargo sus propósitos y sus proyectos.

Durante la guerra civil-1910/1916-, pero particularmente en la contienda entre Huerta y los constitucionalistas, nacieron los elementos primordiales

72 La más célebre revolución de la historia de la humanidad es la francesa. Al referirse a ella, Carlos Marx y Alejandro de Tocqueville, tan dispares en sus doctrinas políticas, coinciden plenamente en un punto: la supervivencia de la estatalidad absolutista en el nuevo régimen, bajo la forma de la centralización. Según se aprecia en sus escritos, la Revolución fue mucho más radical en la sociedad, que en la administración pública, que transfigurada en formas republicanas conservó mucho de su prosapia absolutista.

73 Sobre las ideas de Wilson, ver del autor de esta investigación la obra: *La teoría de la administración pública*. México, HARIBA. 1986. pp. 289-294.

de la administración pública revolucionaria. Hay que señalar, sin embargo, que todavía la administración constitucionalista, desde el punto de vista organizativa y formal, se parecía más a la administración porfiriana que a una forma propiamente revolucionaria. Durante una lucha armada la administración pública, desde el ángulo de un Estado a la defensiva, tiende a conservarse como tal, en tanto que la administración de los revolucionarios intenta ser distinta. Sin embargo, esto no ocurrió durante la segunda fase de la guerra civil, pues Huerta y Carranza organizaron a sus respectivas administraciones casi en forma idéntica y paradójicamente su modelo era la administración porfiriana.

Además de los elementos administrativos engendrados durante la etapa constitucionalista, debemos buscar a las instituciones administrativas revolucionarias en 1917, cuando la Revolución demandó a la administración pública que llevara al cabo su papel transformador. En su caso, el papel revolucionario de una administración pública debe ser buscado no sólo en el momento de la lucha armada, sino también durante la implantación de las nuevas instituciones.⁷⁴ Toca a la administración pública responder a muchas de las demandas y reivindicaciones que fueron el origen de las revoluciones, llevando al cabo programas de gobierno diseñados con esa finalidad y es la administración pública el medio por el cual las antiguas clases dominantes son despojadas de su poder, que pasa a manos de los grupos vencedores.

La Revolución mexicana otorgó un importante papel expropiador al Estado, el cual, formidablemente atribuido por la Constitución de 1917, estaba en posibilidad de desarrollar un ambicioso programa de cambios en la sociedad civil. La Constitución expresó una voluntad que la administración pública puso en movimiento y que se manifestó en los meses que van de febrero a abril de

⁷⁴ Carlos Duplán, en su obra *El problema de la organización de las oficinas del gobierno* (México, Talleres Gráficos de la Nación, 1930), señala, en la página 8, que "hay una creencia vulgar de que, cuando se habla de organización, es que se ha dejado de ser revolucionario. y esto es un error, porque precisamente el revolucionario es el que sabe comprender e interpretar todos los períodos de una etapa revolucionaria, el de destrucción, lo mismo que el constructivo".

1917, cuando la Constitución fue promulgada y la administración puesta en marcha. Con objeto que la actividad del Estado funcione dentro de un ámbito normativo conveniente, pero atendiendo la urgencia del momento, en abril de 1917 se expidió la primera ley de secretarías para organizar y establecer las funciones de la administración pública.⁷⁸

El Estado tiene —como advertimos— una doble existencia: vida externa o sea su actividad, y vida interior o sea su organismo. El organismo del Estado es una consecuencia directa de su actividad, de modo tal que a mayor intensidad de la acción estatal, mayor es la densidad del organismo que la realiza. Sin embargo, una apreciación cuantitativa no es la que aquí se quiere exponer. Nos inclinamos mejor por una concepción cualitativa, porque representa más el sentido de una administración dirigida hacia el cambio. Un buen ejemplo de esta interpretación la representa la Gran Reforma, intenso movimiento revolucionario que alteró significativamente a la sociedad, hasta la raíz, sin que se requiriera mayor cambio en las secretarías de Estado de entonces. Más bien las instituciones que representan el carácter revolucionario de la Reforma son entidades descentralizadas, tales como la Lotería Nacional, la Dirección General del Fondo de la Instrucción Pública y la Dirección General de Beneficencia Pública, todas ellas inmersas en el universo de la administración de la vida social.

Algo similar ocurrió en abril de 1917: el organismo del Estado fue suficiente para llevar al cabo el programa revolucionario, tal como lo podremos observar en lo relativo a las secretarías de Estado. No fue igual con nuevos cometidos del Estado que reclamaron el nacimiento de otras instituciones: los departamentos administrativos, llamados a atender requerimientos que brotaban del ensanchamiento de la administración interna, principalmente referentes a la sa-

⁷⁸ Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de abril 14 de 1917. En el Considerando de esta Ley se habla de la necesidad de que los departamentos dependientes del Ejecutivo entren en acción inmediatamente, por lo cual es expedida, toda vez que esto se hace provisoriamente en tanto se expide la ley orgánica del artículo 90 constitucional. La nueva Ley se expidió en diciembre del mismo año.

lubridad y la educación. En este momento el Estado se planteaba, por decirlo de un modo conveniente, el alcanzar un más alto grado de *civüitud* de la sociedad. Al mismo tiempo, el Estado lograba un elevado nivel de conciencia de su razón de ser, es decir, de la razón de Estado, porque sabía que la ampliación de sus fuerzas sólo era posible por medio del desarrollo de los elementos constitutivos de la propia sociedad.

El desarrollo del Estado, sin embargo, sólo es posible por medio del desenvolvimiento de la sociedad civil. La capacidad de crecer y desarrollar su poderío tiene como sustento el bienestar de la sociedad, de la cual extrae la materia prima para nutrir sus fuerzas interiores. El Estado se activa en la sociedad civil por medio de sus cinco funciones: servicio exterior, defensa, hacienda, justicia e interior. Debemos recordar que, entre las funciones del Estado, la que mejor representa el carácter del nuevo Estado es la administración interior, con sus tres representaciones especializadas: administración de la vida personal, de la vida social y de la vida económica. Estas expresan transparentemente el sentido que tienen los programas revolucionarios para la administración pública.

La administración interna constituye un complejo aspecto de la actividad del Estado. Es, en el seno de la administración pública, un conjunto de acciones directamente encaminadas a expandir las fuerzas interiores del Estado, puesto que comprende las diversas esferas que incluyen cabalmente la vida humana. Parafraseando a los cameralistas del siglo XVIII, afirmamos que el objeto de la administración interna es la vida del hombre. Por ello sus distintas ramas expresan este propósito. Así, la administración de la vida personal se preocupa de la vida física, la salud y la vida intelectual. A la primera toca, como objeto de su acción, lo relativo a la población y la familia, en tanto que a la segunda corresponde la salubridad pública y la medicina, y a la tercera la educación y la cultura.

La administración de la vida personal representa la actividad del Estado incidiendo en las relaciones civiles administrativas, en tanto que la administración de la vida social expresa la actividad estatal llenando del todo el espacio públí-

co, principalmente el bienestar social y la asistencia, para las cuales cuenta con administraciones especializadas. Toca a la administración del bienestar social la seguridad y el bienestar sociales, además de lo relativo al trabajo, en tanto que a la administración asistencial corresponde la asistencia social y la asistencia pública. Finalmente, a la administración de la vida económica, tan importante para los proyectos del desarrollo capitalista, le incumbe todos los órdenes de la producción, la distribución y el consumo, se relaciona con las fuerzas productivas y con las relaciones de producción. En suma, a la administración interna le interesa el hombre en su mundo vital total, sea en lo personal, en lo social o en sus relaciones económicas.

La Revolución y la administración de la vida personal

Dentro de la administración de la vida física individual, la administración demográfica era en abril de 1917 una materia relativamente nueva para el Estado, pues el control del registro civil y la institución del matrimonio eran materias arrebatadas al clero en la época de la Segunda Reforma. En abril de 1917 la materia poblacional fue encargada a la Secretaría de Estado, nacida de la fusión de las Secretarías de Gobernación y Relaciones Exteriores. En lo particular, la nueva dependencia era responsable del registro y derechos relativos a los extranjeros. Otro aspecto de la población, la colonización, estaba a cargo de la Secretaría de Fomento, a cuya responsabilidad estaba también la inmigración y la fundación de poblaciones, el censo y las estadísticas de la materia. Otro sector demográfico: la emigración, tocaba a la Secretaría de Industria y Comercio.

Por su parte, la administración de la salud estaba centralizada en una nueva dependencia: el Departamento de Salubridad. La conservación de la salud es una de las condiciones esenciales de la sociedad y por tanto una responsabilidad histórica del Estado, que en México descansaba en la mencionada institución administrativa a la que corresponden múltiples servicios: legislación y policía sanitarias de puertos, costas y fronteras; lucha contra el alcoholismo; prevención y combate a enfermedades epidémicas; preparación y aplicación de va-

cunas, control, venta y uso de sustancias venenosas, alimenticias y de drogas. La salud, vista desde el ángulo de la administración de la vida personal, y siendo por tanto un aspecto importante de la administración de la vida física individual, toca con sus efectos al espacio público y se convierte con ello en una materia de interés para el Estado.

Una vez que la administración de la vida personal ha puesto su atención sobre el aspecto físico y biológico de la sociedad, asegurando su conservación y desarrollo, se encamina desde luego a la administración de la vida intelectual. Aquí, como en lo relativo a la salud, los servicios se concentran en una sola dependencia: el Departamento Universitario y Bellas Artes, también denominado Universidad Nacional. El Departamento Universitario atiende todas las ramas de la educación federal, las bellas artes, música, declamación, artes, bibliotecas, museos, espectáculos cultos, ciencia y congresos científicos y artísticos. No es posible plantearse un desenvolvimiento individual pleno, si el desarrollo intelectual no es puesto en juego como una fuerza productiva decisiva para expandir las fuerzas del Estado, si no se considera en suma que la vida intelectual trasciende la individualidad para convertirse en una necesidad colectiva y por extensión en una responsabilidad estatal.

No obstante lo señalado, debemos consignar que la educación técnica se encontraba al margen del mencionado Departamento, pues la administraban otras dependencias: las escuelas militares y navales estaban a cargo de la Secretaría de Guerra y Marina; la Escuela de Veterinaria y los estudios geográficos, meteorológicos y astronómicos, correspondían a la de Fomento, en tanto que la enseñanza industrial y geológica dependía de Industria y Comercio.

El Estado, pues, estaba presente de lleno en la vida personal, estimulando el desarrollo del civismo. Esto hace corroborar que México ha estado más cerca de los conceptos de centralización, que de las nociones del liberalismo clásico. En contraste con otros países, principalmente las naciones capitalistas desarrolladas, tales como los Estados Unidos e Inglaterra, el desarrollo de la vida personal no ha nacido del impulso espontáneo de los propios individuos o

de una burguesía agresiva y plena de iniciativa, sino del apoyo y refuerzo del Estado. Esto mismo explica por qué el Estado revolucionario puso más acento, todavía, en la administración de la vida social, aún tomando en consideración que la vida individual estaba concebida como materia primordial del fomento de la actividad estatal.

La Revolución y la administración de la vida social

La Revolución mexicana fúe un gran movimiento de masas, principalmente campesinas, pero que también involucró al incipiente proletariado industrial ya los sectores medios. Era natural, pues, que el Estado se preocupara principalmente por estas clases sociales, cuya sangre había sido la materia prima con la que se fraguó la propia Revolución. Sin embargo, el joven Estado revolucionario no estableció todavía en abril de 1917 las actividades ni las instituciones de una administración de la vida social necesaria, para dar satisfacción a las demandas de las masas que habían triunfado en el movimiento armado.

Sin embargo, asomó incipiente una materia dilecta de la administración interna: el trabajo. Teniendo como antecedente un Departamento relativo a la materia, formado por Francisco Madero,⁷⁶ el ramo laboral fue adscrito a la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, a la cual también tocaba la Dirección General del Trabajo y Cuestiones Obreras, y todo lo relativo a las asociaciones obreras. Por su parte, la beneficencia pública y la readaptación social, materias relativas a las relaciones públicas administrativas, no estaban federalizadas, pues tocaban al gobierno del DFy a los de las entidades federales. Todavía no es un problema que, como dolencia nacional, reclame el cuidado del Estado nacional. El desarrollo capitalista pronto hará que lo sea.

⁷⁶ Decreto de diciembre 18 de 1911, que establece el Departamento del Trabajo dependiente de la Secretaría de Fomento como responsable de recabar toda la información relativa a la materia laboral; servir de intermediario, a petición de parte, en las negociaciones entre trabajadores y empresarios; facilitar la transportación de los obreros a los lugares donde los contrataren; y, también a solicitud de parte, arbitrar en los conflictos obrero-patronales.

La Revolución y la administración de la vida económica

Una de las características primordiales del Estado revolucionario es su presencia en la vida económica, consolidada en las relaciones de producción y por tanto en la producción en sí. La Constitución del 17 se refiere a un Estado plenamente comprometido en la vida económica, pues, en buena medida, el carácter de su actividad es expropiador. Este carácter se percibe, esencialmente, en la actividad estatal tendente a realizar la reforma agraria y con ello mover las bases de la propiedad latifundaria de entonces. Pero la administración de la vida económica no se circunscribe a los problemas agrarios, pues el proyecto estatal de la Revolución fue más allá, aunque ciertamente el problema agrario era su punto de arranque.

Examinar la presencia del Estado en la vida económica en México, es al mismo tiempo presenciar la consolidación de la sociedad civil amparada en la actividad estatal. Por lo general, en tratándose de la intervención del Estado en la economía, se parte simplemente de la Revolución y se dice que esta intervención obedece a lagunas de actividad privada. Esta apreciación, ahistórica y parcial, sitúa al Estado ante una constante necesidad de legitimar su intervención económica ya invocar en última instancia a la Constitución de 1917, capítulos económicos. La cuestión es en verdad diversa. El Estado mexicano está presente en la economía desde su propio origen, obedeciendo ello a que, como cualquier Estado, contribuye directa e íntimamente a la acumulación del capital.

En abril de 1917 la administración de la vida económica hace confluir en su seno a varias secretarías de Estado para encaminarse al desenvolvimiento de la agricultura, ganadería, industria, comercio, comunicaciones y obras públicas. La agricultura estaba centralizada en la Secretaría de Fomento, la cual, al mismo tiempo, se encargaba también de la ganadería, los bosques, la explotación de los terrenos nacionales, la administración de las aguas de la nación y ramos tales como los de la caza, pesca, avicultura y piscicultura. Sus materias se extendían al manejo de la agricultura hidráulica, la producción de semillas y la protección de la flora y la fauna.

La administración de la industria y el comercio estaba separada de la correspondiente a la agricultura y materias conexas. Ambas actividades estaban al cuidado de la Secretaría de Industria y Comercio, a la cual tocaba asimismo lo relativo a la minería, petróleo y combustibles. Sus atribuciones se extendían a las sociedades económicas y de seguros, las lonjas y corredores, y los pesos y las medidas. Las obras públicas y las comunicaciones estaban atribuidas también a una dependencia específica: la Secretaría de Comunicaciones, a la que le tocaba la construcción de la infraestructura caminera y ferrocarrilera, las obras portuarias, los correos y telégrafos, y el cuidado de los monumentos arqueológicos.

Finalmente, asuntos de economía de Estado tan relevantes como los bienes nacionales, los impuestos, la policía fiscal, la deuda pública, el crédito, la vigilancia de las instituciones bancarias y el presupuesto, estaban asignadas a la Secretaría de Hacienda, brazo financiero del Estado con el cual se apoyaba para apuntalar su presencia en la vida económica.

La Revolución y las cuatro funciones básicas

El establecimiento de la administración interna en abril de 1917 representó un formidable proceso de centralización, en doble aspecto: por un lado, centralización del Estado en función de la sociedad, en la que impera, ya se trate de la vida personal, la vida social o la vida económica, pues interviene en ella por medio de su actividad extraordinariamente amplia e intensa. Por otro lado, en el organismo del Estado en sí, pues desaparecidas muchas entidades autónomas, toda la actividad del Estado se acumula en sus dependencias centralizadas: las secretarías y los departamentos.

En el marco de la actividad íntegra del Estado mexicano, que suma al servicio exterior, la defensa, la hacienda, la justicia y la administración interna, el crecimiento organizativo y funcional ocurrió preferentemente en la última motivado por un proyecto de la Revolución: la formación de una sociedad industrial. Naturalmente las cuatro funciones precedentes no dejan de tener importancia, de ningún modo, porque la Secretaría de Estado, la de Guerra y

Marina, la de Hacienda y el Departamento Judicial, llevaban al cabo funciones indispensables. Pero no son signo del Estado revolucionario, es decir, de una forma de Estado, sino del Estado en general, pues del primero la administración interna es su carta de presentación. En la administración interna, pues, observaremos el crecimiento mayor por su papel estratégico en el desarrollo capitalista, si bien el poder político estará en aquéllas. Las cuatro funciones básicas crearán las condiciones en las cuales la administración interna operará, para crear el México que conocemos, puesto que ellas, con toda razón, son consideradas como las funciones soberanas mediante las cuales el Estado se conserva en condición tal.

La administración pública en diciembre de 1917

Tal como se anunció en la Ley de Secretarías de abril de 1917, ésta era meramente provisional, en tanto se expedía otra, lo que ocurrió en diciembre de ese año. Con relación a las Secretarías de Estado, se regresó a la "tradición de separar Relaciones Exteriores y Gobernación. El resto de las dependencias centrales continuó básicamente igual, salvo que Fomento adquirió el ramo agrícola en su denominación, las Obras Públicas se suman a Comunicaciones y el trabajo se agrega a la Secretaría de Industria y Comercio. Con respecto a los departamentos, éstos conservan el Universitario y el de Salubridad; a ellos se suman tres nuevos, cuyas labores se encaminaron a satisfacer necesidades internas del propio Estado: Contraloría, Aprovisionamientos Generales y Establecimientos Fabriles. En sustancia, no hay cambios extraordinarios, pues se consolida el progreso alcanzado en abril.⁷⁷

Tampoco encontramos muchas variaciones en las funciones básicas, ni en las relativas a la administración interna. Sin embargo, se nota una recuperación de competencias según ocurría en la época de la administración constitucionalista, en 1913, pues la Secretaría de Gobernación retoma atribuciones tales co-

⁷⁷ Ley de Secretarías de Estado de diciembre 31 de 1917. México a través de los informes presidenciales: la administración pública. Tomo S, volumen 11, pp. 417-423.

mo las de la preservación de las garantías individuales, la salvaguarda de los derechos ciudadanos, las elecciones generales, la administración carcelaria federal, las colonias penales, la migración y el control de la beneficencia privada. Gobernación vuelve a ser el núcleo de la administración interna.

Ya de por sí extensa en competencias, la renovada Secretaría de Agricultura y Fomento agregó a sus funciones el cuidado de las razas indígenas, las excavaciones arqueológicas y el cuidado de ellas, la dirección de la policía rural y, para llevar al cabo investigaciones biológicas, se creó en su seno una Dirección *ad hoc*. Por su parte, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, atenta a los progresos tecnológicos, se comenzó a ocupar de las comunicaciones inalámbricas y telefónicas.

En abril los departamentos administrativos habían sido la novedad. En diciembre se repitió el caso, pues ellos fueron otra vez lo nuevo. Lo importante, tal como lo hicimos notar, fue que tres de ellos -antes mencionados- fueron creados para dar satisfacción a necesidades nacidas del organismo del Estado. Dos se encaminaron a la producción de bienes y servicios dentro y para el organismo del Estado, entre otros objetos, todo tipo de adquisiciones, ediciones, armas, municiones y pertrechos del ejército. El tercero, de Contraloría, fue establecido para vigilar el uso de los recursos financieros y materiales usados en la administración pública, vigilando la moralidad de los servidores del Estado.

Entre abril y diciembre de 1917, es decir, en ocho meses y medio, fue constituida la tierra firme sobre la cual se fue levantando año con año el edificio de la administración pública actual, eso sí, sin desechar aquellas alas fabricadas desde las centurias precedentes. En este breve lapso, la administración del Estado, obedeciendo al impulso de la Revolución, comenzó la tarea que tenía asignada: reconstruir a la sociedad que le heredó el Porfirismo, pero hacia rumbos ciertamente distintos. En adelante el signo del Estado revolucionario seguiría siéndolo la administración interna, pero ahora plagada del gradual nacimiento de instituciones administrativas descentralizadas que tantos y tan buenos servicios habían brindado al Estado decimonónico.

Sin embargo, la Revolución creó sus propios organismos, distintos a las secretarías de Estado y también diversos a las instituciones descentralizadas: los departamentos administrativos. El proyecto fue formulado por la Segunda Comisión encargada de los artículos 80 a 90 y 92, formada por Paulino Machorro y Narváez -Presidente de la misma-, Hilarío Medina, Heriberto Jara y Arturo Méndez. En el dictamen de enero 17 de 1917 la Comisión distingue a las secretarías de Estado como depositarias de funciones políticas o político-administrativas y los departamentos propiamente administrativos. Estos fueron básicamente caracterizados por atender un "servicio público que nada tiene que ver con la política", tal como el correo, telégrafo, salubridad y la educación popular. Los departamentos administrativos no sólo debían estar separados de la política, sino que los comisionados juzgaban como "muy pernicioso que la política se mezcle en estos servicios", que no tienen más finalidad que prestar el servicio público que les dio origen. Los funcionarios de estos departamentos debían ser escogidos por competencia, no por relaciones políticas, inaugurándose con ello un sistema hasta entonces casi desconocido en México.⁷⁸

De acuerdo con esta idea, la administración centralizada quedaría según este dictamen, formada por dos tipos de órganos: las secretarías y los departamentos. Según la Comisión las primeras serían las de Estado; Hacienda y Crédito Público; Industria, Comercio y Trabajo; la de Comunicaciones y Obras Públicas; Guerra; y la de Marina. Se agregarían las de Tierras y Aguas, y la de Colonización e Inmigración. Con respecto a los departamentos, serían los siguientes: Correos y Telégrafos, Salubridad General e Instrucción Pública. Este era parte del contenido del artículo 90 constitucional, según concepción original de los comisionados.

Machorro y Narváez discrepó con sus colegas emitiendo un voto particular, donde recomendaba omitir la "división del trabajo" de la administración públi-

78 *Congreso Constituyente: 1916-1917*. México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985. Dos tomos. Tomo II, pp. 477-481, 624-635.

ca, limitándose a trazar las líneas generales y dejar a una "Ley Orgánica" la denominación y número de sus dependencias, de modo que no signó el proyecto mencionado.

En los debates del Constituyente queretano se fustigó a varias secretarías de Estado, entre ellas la de Instrucción Pública, a la cual se reclamaba ser una institución federal que sólo atendía al Distrito Federal. Por consiguiente, se sugiere que sea convertida en un departamento administrativo. Finalmente se creó el Departamento Universitario y de Bellas Artes, según la *Ley de secretarías* de abril de 1917. También nació el Departamento de Salubridad Pública conforme esta disposición y seguramente fue decisiva la espléndida explicación de su necesidad administrativa por boca del diputado José Rodríguez, quien sostuvo que era imperativo regenerar a nuestra raza enferma y porque el problema más importante en la vida es precisamente vivir el mayor tiempo posible. A la fecha había sido muy útil el Consejo de Salubridad, pero era solamente un organismo consultivo carente de capacidad de acción y dependiente en lo económico de las secretarías de Estado, lo que le restaba independencia y rapidez de acción. Rodríguez, que fuera Presidente de dicho Consejo, aseguró que al carecer de medios de acción propios estaba imposibilitado para sancionar y que el curso de sus asuntos dependía de innumerables y engorrosos trámites. El Departamento de Salubridad Pública era la solución y así lo fue.

Otra innovación fue el concepto del servicio del correo y telégrafos como un departamento independiente de "cuestiones políticas", según explicación del diputado Pereyra, sobre todo porque se avecinaba agitación política. Sin embargo el proyecto no se llevó a cabo, como sí ocurrió con el Departamento del Trabajo, cuya creación fue defendida por Heriberto Jara alegando que la atención del obrero sólo era posible por medio de una dependencia establecida al efecto, toda vez que se estaba preparando una ley sobre la materia. Sin embargo, el proyecto asociaba al Trabajo con la Industria y el Comercio, pero como secundarias ante el primero y con la noción, a veces explícita, a veces implícita, que la nueva dependencia podría ser también una secretaría de Estado.

No está demás consignar que Machorro y Narváez escribió posteriormente un interesante trabajo sobre una de estas nuevas instituciones: *La situación legal de la Contraloría General de la Nación*, publicado por los Talleres Gráficos de la Nación en 1926. Esta institución, junto con los departamentos de Aprovisionamientos Generales y el de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, nacieron posteriormente para llevar al cabo las funciones señaladas por sus títulos. En junio de 1917 el Presidente de la República había enviado una solicitud para formar al último de los departamentos mencionados, en tanto que en noviembre del mismo año el diputado Luis Cabrera propuso una adición para el establecimiento de la Contraloría. La idea del Constituyente queretano se había enriquecido con la agregación de estas instituciones.⁷⁹ He aquí la cuota organizativa original vertida por la Revolución de 1910 a favor de la administración pública.

El Constituyente del 17 no abandonó la idea de la Dirección General, pero su concepción parece ambigua, cuando en una larga disertación el diputado Palavicini da la idea de que de la antigua Secretaría de Instrucción Pública sólo sobrevivan dos Direcciones Generales: la de Enseñanza Técnica y la de Bellas Artes. Cuando trata a la primera parece que la entiende asimilada a una naturaleza puramente técnica y por tanto debe atender asuntos desligados de la política, como las bellas artes y zonas arqueológicas y templos, como parte del patrimonio arqueológico, además de la educación artística en las escuelas, pero dependiendo del futuro Departamento de Instrucción Pública o, según otra versión de Palavicini, directamente del Jefe del Ejecutivo. El estatuto de la Dirección General queda insoluto en el Constituyente y sólo sabemos de la Dirección de Pensiones Civiles, creada posteriormente, como último espécimen de este género administrativo.

⁷⁹ Lanz Cárdenas, José Trinidad. *La contraloría y el control interno en México: antecedentes históricos y legislativos*. México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación y Fondo de Cultura Económica. 1987 pp. 169-176.

Estatalidad: las instituciones administrativas descentralizadas

Ser y no ser de las instituciones descentralizadas

Existe consenso entre los estudiosos de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, acerca de la antigüedad de estas instituciones. Tal es la idea de José Chanes Nieto, de José Francisco Ruiz Massieu, de Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, especialistas de la materia, que en trabajos relativos a la empresa pública destacan la existencia ancestral de esta institución.¹ Particularmente se refieren al Banco de Avío y a la renta del tabaco, entre otros, empresas de Estado típicas del siglo pasado y destacan el origen dieciochesco de esta última junto con otros estancos.

Sin embargo, hay también una tesis sobre la ausencia o gran escasez de instituciones descentralizadas en el siglo XIX, que corre pareja a otra interpretación que sostiene que el Estado mexicano decimonónico es abstencionista, en contraste al del siglo **XX**, que se caracteriza por ser de naturaleza intervencionista. Por otra parte, la concepción del siglo XIX como época de "anarquía" - según la versión oficial porfrriana de la historia de México, aceptada todavía en algunos círculos -, parece reforzar la hipótesis de la inactividad estatal en aque-

1 Ruiz Massieu, José Francisco. *La empresa pública: un estudio de derecho administrativo sobre la experiencia mexicana*. México, INAP. 1980. pp.69-76. Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, *La empresa pública*. México, Miguel Angel Porrúa, 1983. pp.33-37.

lla centuria. Contra esta equívoca idea, José Chanes Nieto sostiene que las llamadas empresas públicas son "instituciones nacidas desde antiguo", citando al efecto la iniciativa de Lucas Atamán de 1831 en el sentido de establecer una Dirección General de las Obras de Desagüe del Valle de México. Tal como lo hemos podido constatar páginas atrás, tiempo después se había llevado al cabo lo que Atamán concibió como proyecto, es decir, comenzó a funcionar la Dirección General del Desagüe de México.²

Hoy día las instituciones administrativas modernas jurídicamente definidas como organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria -éstas ya desaparecidas-, los fideicomisos, las instituciones nacionales de crédito, las sociedades de seguros, las afianzadoras y otras similares, son agregadas dentro de la amorfa categoría denominada sector "paraestatal". Este italiano, nacido en épocas del fascismo, significa lo que va en paralelo al Estado, aquello que está empatado con él, pero no forma parte del mismo.³ En México, además de ser un término aplicado a algunas instituciones descentralizadas pre-existentes al Estado mexicano, significa ciertamente una inconsistencia conceptual, pues se refiere a entidades propiamente estatales, ya se trate que fueran formadas bajo el derecho público, ya lo fuera bajo el derecho privado, porque al final de cuentas cumplen funciones de interés para el Estado. Sin embargo, la categoría "paraestatal" ha obtenido certa de naturaleza mexicana e incluso se aplica jurídicamente, tal como ocurre con la *Ley Federal de Entidades Paraestatales*, que es la disposición que las norma actualmente. Una vez hecha esta aclaración, procuramos usar el término entrecomillado, pues estas entidades son ante todo instituciones propiamente estatales. Por consiguiente, haremos referencia, con acento, al carácter *estatal* de las instituciones descentralizadas.

² *Presentación* a la obra de José Francisco Ruiz Massieu, op. cis; pp. 19-21.

³ Al respecto, ver el argumento de don Oabino Fraga sobre el uso del término "paraestatal", en su artículo "La administración pública paraestatal", *Revista de Administración Pública (RAP)* conmemorativa del 25 aniversario del INAP, 1980, p. 22. También José Chanes Nieto manifiesta fundadas objeciones -al término "paraestatal" en su artículo "Insuficiencia del marco jurídico de la llamada administración pública paraestatal en México", *Revista Latinoamericana de Administración Pública*, núms. 8-9.

La esencia de estas entidades es la autonomía de gestión, motivo por lo cual nos referimos a ellas como entidades descentralizadas. Ciertamente esta autonomía es relativa, pues de ningún modo puede caracterizarse en términos absolutos, porque dentro del organismo del Estado el concepto de autonomía tiene restricciones naturales. En el Estado todo funciona con arreglo a líneas de mando más o menos rígidas, más o menos flexibles. Estas entidades están articuladas al organismo del Estado con relaciones flexibles, unas más, otras menos, pero todas las entidades funcionando bajo el principio de la autonomía de gestión.

Finalmente, no tenemos la pretención de probar que estas instituciones son "paraestatales", en el sentido que funcionan descentralizada o desconcentradamente con referencia a las secretarías de Estado o el Departamento del Distrito Federal, o los gobiernos estatales o municipales, sino sólo dar alguna luz sobre su existencia histórica en el Estado mexicano. Por otra parte, tampoco aspiramos probar que las instituciones autónomas del siglo pasado corresponden *strictu sensu* a los organismos descentralizados y las empresas de participación de hoy día, sino únicamente observar la analogía perceptible en las dos épocas, además de su relación merced a la herencia histórica.

Si un tema ha sido abundante y profusamente desarrollado en México, éste es el de la empresa pública, abordada en la cátedra, el discurso, el ensayo, la investigación, las tesis de grado y licenciatura, el ejercicio periodístico y de otras muchas maneras. Sólo se ha dejado de tratar un aspecto muy significativo: su importancia para la formación del Estado mexicano durante el siglo pasado, toda vez que la empresa de Estado es la forma peculiar de la actividad estatal en la centuria del XIX, como lo sigue siendo hoy día.

La doctrina de las instituciones **descentralizadas** en el siglo XIX

No existe aparentemente un desarrollo investigativo abundante acerca de las instituciones descentralizadas en el siglo pasado. Sin embargo los trabajos que las abordan son lúcidos y completos, en tanto que los testimonios periodísticos y documentales muestran el interés que tuvieron para la opinión pública, los parlamentarios y los propios administradores.⁴ Este interés se desdobló en defensa de estas instituciones, tal como lo hizo Lucas Atamán, o en críticas severas como las formuladas por José María Luis Mora y el señor M.R. Veytia. Otros, como José María del Castillo Velasco, dando al César lo del César y a dios lo de dios, trató de destacar por igual las virtudes y los defectos de estas entidades autónomas.

Atamán, a quien van enderezadas las críticas de José María Luis Mora, fue el más ferviente defensor de estas instituciones, a las que, además de concebir y construir, le tocó encabezar por varios años. Las *Memorias* hechas por Atamán al frente del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores, y por tanto como Presidente de la Junta Directiva del Banco de Avío, y las correspondientes a su gestión como Director General de la Industria Nacional, así lo atestiguan. Por su parte, don José María Luis Mora critica severamente a uno de los establecimientos autónomos más célebres: el Banco de Avío, del que dice lo siguiente: "no se puede dudar que si los caudales de los préstamos extranjeros y del famoso Banco de Avío, en lugar de convertirse en lo que todos saben, se hubiesen empleado en esto, habría dado un resultado verdaderamente favorable y de progreso". No queremos adelantar ningún juicio al respecto, por lo que abordaremos al mencionado Banco más adelante, motivo por lo cual también obviamos la opinión de Mora sobre la Dirección General de la Industria Nacional, expuesta junto con la del Banco de Avío.^s

⁴ Reyes Heroles, Jesús. *El liberalismo mexicano*. México, Fondo de Cultura Económica. 1974. Cap. VI. En esta obra, su autor da fe de este interés, particularmente cuando examina al Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional y la Dirección General de la Industria Nacional, ambas nacidas de la inspiración de Lucas Alámán.

^S De Mora, ver su obra *Méjico y sus revoluciones*. México, Porrúa. Tres tomos. 1977. Tomo III. p. 453.

Las instituciones descentralizadas del siglo XIX fueron muy poderosas, lo que atrajo la atención de algunos pensadores administrativos. Esto ocurrió en España, donde nacen tales entidades, y naturalmente en México, donde son adoptadas. Los progresos doctrinarios hispánicos acerca de estas instituciones resultan de una gran utilidad conceptual, porque ellos experimentan la necesidad de definir la naturaleza, objeto y destino de ellas. México, al heredarlas del Virreinato o importarlas desde el suelo español, las calca y las hace funcionar en condiciones geográficas, sociales, económicas e históricas propias de un nuevo país. Tanto en España como en México, las instituciones descentralizadas adquieren las formas organizativas más diversas, en consonancia con el objeto por el cual fueron instituidas. Sin embargo, la forma usual adoptará la modalidad de la *dirección general*⁶

Debate entre los profesores españoles

El nacimiento y desarrollo de las direcciones generales en España, que coincide con el florecimiento de la ciencia de la administración en suelo hispánico, corre en paralelo con la formación de una doctrina en torno a las mismas. En uno de los primeros libros sobre la materia, Francisco Agustín Silvela inaugura el estudio de estas nuevas entidades. Dice que por lo general los ministros responsables de conducir e impulsar a los empleados públicos, realizan esta tarea por sí mismos; "pero cuando el ministerio es uno de aquellos que están muy recargados de atribuciones, tales como los de Gobernación y Hacienda, entonces se auxilian de directores generalés".⁶ Añade que en el Ministerio de Gobernación existen las Direcciones Generales de Estudios, de Caminos, de Montes, de Minas, de Correos, de Presidios y de Milicia Nacional.

Silvela sostiene que antaño, y todavía en su tiempo, según la legislación del pasado, "los directores gozaban de facultades más o menos extensas e inde-

⁶ Silvela, Francisco Agustín. *Estudios prácticos de administración*. Madrid, Imprenta Nacional. 1839. pp. 335-37.

pendientes de los ministros: nombraban, trasladaban o destituían empleados; los distribuían en diferentes puntos; y por último, manejaban los asuntos y los fondos del ramo con excesiva holgura". Pero, por motivos de la responsabilidad ministerial, y toda vez que los reglamentos internos de cada una de estas Direcciones se ha modificado, junto con la revisión de la legislación administrativa, se ha tendido a "reducirse las facultades de estos directores generales a auxiliar a los ministros, despachando con ellos, dándoles cuenta verbal y diaria, o por lo menos frecuente, de todos los asuntos de alguna importancia, y ejerciendo sólo por sí aquellas funciones que les delegue expresa y terminantemente la nueva ley".

Interpretando los conceptos de Silvela, desprendemos que las direcciones generales no nacieron por delegación ni por desprendimiento ministerial, y que en su tiempo sus facultades se ampliaron y se hicieron relativamente independientes de los ministerios. Las direcciones generales, pues, surgieron de necesidades que el Estado tenía que atender en cierta forma, no por medio de los ministerios, sino de instituciones diversas. Sin embargo, el principio de responsabilidad ministerial exigió someterlas bajo control, disminuyendo por tanto su autonomía de gestión.

Silvela advierte que nunca debe perderse de vista que el ministro es el "director general" de todos los negocios del ramo y que otra vez esta facultad se conocía como superintendencia. Esto ha inspirado expresiones exageradas contra las direcciones generales, que han conducido a yerros. Se debe reconocer - añade - que cuando no están bien organizadas debilitan la acción del gobierno, y retardan y dificultan el despacho de los negocios. Pero, cuando lo están sus ventajas son manifiestas: 1) la inspección de cada dirección general es inmediata, directa y eficaz, porque la encabeza un jefe especial, que contrasta con la generalidad que caracteriza a los ministerios; 2) debido a las bondades de esta forma de inspección, se consigue en las direcciones generales más orden, economía, brevedad y perfeccionamiento de los trabajos; 3) "que esas posiciones de los directores generales con cierta independencia, con cierta consideración, con ciertas ventajas materiales, con sus juntas de inspectores, profesores y fa-

cultativos, con sus escuelas de teoría y práctica, no pueden menos de servir para excitar una doble emulación entre los que siguen la carrera; para crear espíritu de cuerpo y estimular a que se hagan adelantamientos en las ciencias o en los métodos, o a que se importen de otros países". Esta relación de ventajas de las direcciones generales, que habla por sí misma, transluce la esencia de las mismas: facilidad de inspección; organización económica y funcionamiento eficaz; naturaleza facultativa -**hoy** la llamaríamos "técnica"- y altamente especializada.

Abundando sobre las virtudes administrativas de estas entidades, Silvela sostiene que la rotación frecuente en los ministerios no obsta para **que** un solo director general conozca "la infinidad de pormenores de cada administración, y acumular en sí todos los hechos, los conocimientos y los datos necesarios para ser verdadero perito o facultativo en cada ramo; para juzgar por sí, y sin someterse ciegamente al dictamen de juntas, comisiones, o de un oficial de secretaría". En estados pequeños, como Toscana o Bélgica, las direcciones generales son prescindibles, porque los ministros pueden ser políticos, a la vez que especialistas y científicos, pero no en España, donde la extensión territorial y el desarreglo nacido de la guerra, entre otras causas, muestran que "la conservación de las direcciones generales es, en nuestro concepto, una necesidad". Dicho en nuestras palabras, las direcciones generales, a las que Silvela observa con ojos positivos, existen porque son indispensables; su problema no es vital, no se cuestiona si deben existir o no, sino solo cómo tenerlas bajo control.

Algunos años después, otro catedrático español también puso sus ojos en las direcciones generales. Manuel Ortiz de Zúñiga sigue la huella de Silvela al estudiar a las instituciones descentralizadas. Argumenta que el punto de creación por excelencia de las direcciones generales es el Ministerio de la Gobernación, ideado por don Javier de Burgos en 1833, según su autor, para convertirse en el " 'taller de la prosperidad nacional' ". Este Ministerio, al que Burgos como vimos lo concibió como el Ministerio de lo Interior, estaba encargado de dar impulso a la administración pública en su conjunto, pero para ello requería de "la cooperación y auxilio de otros jefes subordinados al mismo, y

superiores a todos los de las provincias, autorizados con facultades amplias para dar impulso y dirección a la misma acción suprema, con sujeción a las leyes y a las reglas dictadas por el gobierno. Por esta razón se hayan establecidas en la corte las Direcciones Generales de Estudios; de Caminos, Canales, Puertos y Faros; de Correos; de Minas y de Presidios, la Junta Suprema de Sanidad, la Presidencia de la Asociación General de Ganaderos del Reino, el Conservatorio de Artes y la Inspección General de la Milicia Cívica".¹

Ortiz de Zúñiga sólo observa a las direcciones generales dentro de la esfera competencial de los ministerios, pero advierte en ellas dos cualidades que conviene resaltar: la amplitud de sus facultades y gran capacidad ejecutiva. Como Silvela, a quien invoca como autoridad en la materia, Ortiz de Zúñiga sabe que hay voces alzadas contra las direcciones generales y responde a los ataques, saliendo al paso para defenderlas. Usando los argumentos de don Francisco Agustín o basándose en ellos, opina en favor de las direcciones generales existentes y sugiere que las direcciones desaparecidas sean exhumadas de su sepulcro, particularmente la Dirección General de Montes y la Dirección General de Pósitos, "si no se quiere que en poco tiempo desaparezcan los casi destruidos arbolados, y los escasos fondos comunes de la agricultura, que han podido salvarse a pesar de tantas causas conjuradas en sus destrucción".

Según lo podemos apreciar, Ortiz de Zúñiga tampoco pone en tela de juicio la existencia de estas entidades, sino todo lo contrario: convencido de su necesidad y eficiencia, se inclina no sólo por su mantenimiento, sino por la resurrección de aquellas direcciones generales fenecidas y de cuya ausencia están naciendo males para su país.

A estas instituciones también se refiere José Posada de Herrera, profesor español de ciencia de la administración, en sus doctas cátedras madrileñas de

¹ Ortiz de Zúñiga, Manuel. *Elementos de derecho administrativo*. Granada, Imprenta y Librería de Sanz. Tres tomos, 1842-1843. Tomo 1, pp. 24-25. Ortiz de Zúñiga realiza un análisis más o menos detallado de estas entidades en las páginas 37-49, que omitiremos aquí por razones de espacio.

1843.⁸ En las **lecciones** VII, VID YIX diserta sobre las direcciones generales **observándolas** dentro de la atmósfera organizativa de la administración pública centralizada, **más** específicamente con referencia al Ministerio de Hacienda, explicando que "para descargarse de algunos negocios y proceder con **más** acierto, tiene direcciones generales - como el Ministerio de la Gobernación -, que son el Tribunal **Mayor** de Cuentas, la Dirección General de Rentas Unidas, reformada el 16 de diciembre de 1841; Dirección General de Aduanas, Aranceles y Resguardos; Dirección General de Loterías; Dirección General de Liquidación de la Deuda Pública; Administración General de Bienes Nacionales; Dirección General de la Capa; Dirección General del Tesoro, y además las juntas consultivas de ventas de bienes nacionales, de sorteos de loterías, de aduanas, **colecturía** general de esporios, etcétera".

Tal como se puede observar, como Ortiz de Zúñiga, el profesor Posada de Herrera asimila diversas entidades a la categoría dirección general, que es la que predomina en número y calidad. Considera que han nacido bajo el principio que hoy calificaríamos de "desconcentración" y aún el de "descentralización". **Los** ministerios se valen de las direcciones para descargaren ellas trabajos que éstas hacen mejor, ellas son "una porción de oficinas con el nombre de direcciones generales, las cuales ayudaban al ministro a llevar la carga de la administración, cada una el ramo que le estaba encomendado". No obstante, Posada de Herrera objeta el origen de este descargo, en donde encuentra la causa del mal: la existencia en sí de las propias direcciones generales.

Observa que sobre las direcciones generales hay simpatías y antipatías, estas últimas **nacidas** de razones que explicará, ya que las suscribe. Las direcciones constituyen un fenómeno de descentralización que nace de la limitación humana y personal de cada ministro para encargarse de los varios ramos de su cartera, **provocándose** por extensión el que "excentralizan la dirección de los

⁸ Ver su obra *Lecciones de administración*, versión publicada en 1843 en tres volúmenes, de los **apuntes tomados** por **tres alumnos**. Hay una edición facsímil; Madrid, Instituto **Nacional de Administración Pública. Tres tomos**, 1978. Tomo 1, pp. 131-32, 134-35.

negocios públicos" en órganos distintos al ministerio, embarazando la marcha de la administración y entorpeciendo la unidad de mando. Por tanto, si un ministro es apto en las funciones de su cargo, huelga la existencia de las direcciones generales. Otro mal consiste en que el ministro acude a una institución diferente a la propia, aunque las liguen líneas de autoridad, haciendo que el despacho de los negocios se aletargue por atenderse fuera del propio ministerio. Finalmente, el que existan más de dos direcciones generales bajo un sólo ministerio, multiplica las dificultades mencionadas.

Por todo lo anterior, Posada de Herrera opina que a las direcciones generales deben "refundirlas en los ministerios" o crear uno más si se piensa que un solo ministro es insuficiente. Debemos alegar, en contra, que los argumentos de Posada de Herrera sólo están fincados en los procesos de mando y en los sistemas de trabajo internos de la administración pública, pues argumenta que las direcciones generales entorpecen la buena marcha de los ministerios. Son negativas en función de los ministerios, pero no parecen serlo en cuanto sí mismas, ni con referencia a los negocios que desahogan. **Quizá** por ello la proliferación de las direcciones generales en los tiempos del distinguido catedrático español y su notable salud organizativa bajo las alas protectoras de la Secretaría de Hacienda -y a mencionadas-, así como las de la Secretaría de la Gobernación, la cual contaba con la Dirección General de Minas, Dirección General de Estudios, Dirección General de Correos, Dirección General de Caminos y Dirección General de Presidios.

Los planteamientos de Posada de Herrera son compartidos por Manuel Colmeiro. Para él, estas instituciones son un mal necesario del que, si se puede, hay que prescindir. Comienza su argumentación sosteniendo que en los gobiernos representativos hay un "achaque", consistente en que lo forman políticos o parlamentarios, no personas especializadas y con conocimientos prácticos en el despacho de los negocios. Asimismo, estos regímenes están caracterizados por una gran rotación entre los gobernantes. "La necesidad, pues, de aliviar a los ministros del peso de infinitos pormenores de la administración: la conveniencia de segregar los servicios menos análogos y señalar a cada cual una esfera dis-

tinta regida por un jefe facultativo, y el interés general que exigen dar unidad y firmeza a los pensamientos y actos administrativos, poniéndolos a cubierto, hasta cierto punto, de los vaivenes de la política, fueron las causas poderosas del establecimiento de las direcciones".⁹

De acuerdo a don Manuel, varias son las causas objetivas de donde brotan estas instituciones: descargar a los ministros del peso de los detalles administrativos, unir a los servicios análogos, especializar las funciones bajo una autoridad facultativa, unificar el pensamiento y la acción y, en lo posible, preservar a la administración del torbellino de la lucha parlamentaria. Poderosas razones, diríamos nosotros; no cabe duda.

Una vez que Colmeiro habla del origen de las direcciones generales, enfila sus baterías contra ellas. Argumenta que hay quienes piensan que los defectos de estas instituciones deben buscarse en causas tales como el que embarazan la acción administrativa, bloquean el concierto y la uniformidad en el despacho de los negocios, y "excentralizan el gobierno". Es decir, sus defectos se hallan en su accionar e incluso el que funcionen con autonomía, descentralizadamente, se les anota como defecto. Don Manuel, en desacuerdo, no ve aquí los problemas de las direcciones generales, sino en su organización, "que convienen a la institución misma". Es decir, los males de las direcciones generales son inherentes a su naturaleza. Por tanto, Colmeiro piensa que "ni deben obrar con absoluta independencia, ni resolver los negocios arduos, ni participar del carácter inestable de los ministros". Nada más.

Por tanto, desvirtuada su naturaleza, según Colmeiro debe buscarse su verdadero objeto en dos circunstancias: 1) que sean oficinas generales y formen una sección de cada Secretaría de Estado, "a fin de sujetarlas a la inmediata dependencia y vigilancia continua del ministro"; 2) que dejen de ser cuerpos colegiados ejecutivos, convirtiéndose en "autoridades unipersonales" auxiliadas

⁹ Colmeiro, Manuel. *Derecho administrativo español*. Madrid, Santiago YLima, Librerías de don Angel Calleja. Dos tomos. 1850. Tomo 1,pp. 115-116.

por los subordinados inmediatos, transfigurando su condición en directores individuales responsables ante el ministro. Lo que Colmeiro quiere, ciertamente, es que las direcciones generales dejen de ser lo que son, según se desprende de su propio argumento: "de esta manera desaparecerá su acción independiente, la diversidad y aún contradicción en el despacho de negocios semejantes, las excusadas y molestas dilaciones, una organización monstruosa y la responsabilidad colectiva tanto más ilusoria, cuanto más vaga; vicios de los que adolecían casi todas las direcciones antiguas y aún algunas de las que hoy subsisten".

Siendo agencias auxiliares y órganos de instrucción y comunicación, como las subsecretarías, estas direcciones generales, a decir de Colmeiro, no ejercen poder nominal, sino una autoridad facultativa basada en su probada experiencia y en su fidelidad a las reglas establecidas. Con cierto ánimo de objetividad, alega que sus funciones son modestas, pero importantes, aunque se encuentran al margen de la publicidad. En el área de acción del Ministerio de la Gobernación, en tiempo de Colmeiro, existían las Direcciones Generales de Gobierno; Administración General; Beneficencia, Corrección y Sanidad; Correos y Gobernación de Ultramar; Presupuestos Provinciales y Municipales; y Contabilidad Especial. La organización en general de estas instituciones –a la cual es similar, la que adquirieron las direcciones generales mexicanas–, era la siguiente: director, subdirector, oficiales y auxiliares. Por su parte, el Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas, tenía las siguientes Direcciones Generales: Instrucción Pública; Obras Públicas; Agricultura y Comercio; y Contabilidad. El de Hacienda, finalmente, contaba con las siguientes: Contribuciones Directas; Contribuciones Indirectas; Aduanas y Aranceles, y Rentas Estancadas; Fincas del Estado; y Deuda del Estado.

La relación entre cada ministerio y sus direcciones generales es diversa. En el caso de la de Gobernación, las direcciones generales no son centros especiales de acción, sino núcleos de servicios administrativos especializados y el vínculo entre éstos y el Gobierno. Los directores generales relacionados con el Ministerio de Comercio tienen facultades propias, no sólo para despachar los negocios, sino para dictar disposiciones que juzguen oportunas y resolver asun-

tos que no ameritan expedición de ~~decretos~~ y reglamentos. Las direcciones generales hacendarias daban facultades más extensas a sus titulares, en comparación a las antes examinadas, aunque siempre se relacionan con el cumplimiento y comunicación de órdenes superiores, la vigilancia de sus dependencias, a proponer medidas generales, aclaración de dudas y resolución de consultas, informar del estado de sus negocios y a todo lo referente a su gobierno interior.

Don Manuel Colmeiro informa abundante y profundamente acerca de estas instituciones que, contrariamente a su opinión, son mucho más útiles de lo que él considera. Parece que, como suele ocurrir, las críticas severísimas a las direcciones generales obedecen a concepciones del mundo administrativo. Este mundo, para Posada de Herrera y Colmeiro, estaba signado por la centralización y obviamente las direcciones generales eran piezas de un rompecabezas que no se ajustaban a él.

Los doctrinarios mexicanos

En México las instituciones descentralizadas también fueron materia de examen por los especialistas. Aquí expondremos los análisis de M.R. Veytia y José María del Castillo Velasco, dejando las concepciones de Lucas Atamán, también de gran valor, cuando examinemos al Banco de Avío y la Dirección General de la Industria Nacional, haciendo que tales concepciones permanezcan en su ambiente histórico y organizativo.

M.R. Veytia tiene el mérito de ser uno de los pioneros del estudio de las instituciones descentralizadas en México. Argumenta -como un eco de los autores españoles- que "el cúmulo de negocios con que están recargados algunos ministerios, ha dado origen a las direcciones generales. Aquí, bástanos decir que el principio de responsabilidad ministerial no permite que sus facultades se consideren sino en concepto de delegadas, y que por tanto ni puedan ser muy extensas ni independientes de los ministerios".¹⁰ Para Veytia, pues, las direccio-

10 Ver su "Opúsculo de derecho **constitucional** y **administrativo**". *Nuevo Febrero Mexicano: obra com-*

nes generales son delegaciones ministeriales, **quizá** instituciones desconcentradas y, posiblemente, hasta cierto grado descentralizadas. Dudando de la eficiencia del control, se inclina por la jerarquía, desnaturalizando por tanto a la dirección general. Agrega que su inconveniente es que, cuando éstas funcionan desorganadamente, debilitan, entorpecen y dificultan la acción del gobierno. Empero, cuando funcionan bien, son inspeccionadas con eficacia, además que su reforma puede ser sencilla y expedita.

Sin embargo, en contraste con Posada de Herrera y Colmeiro, su opinión con referencia a las direcciones generales es menos draconiana. Se inclina porque se organicen de otra forma y se reduzcan "las atribuciones de las direcciones generales a auxiliar a los ministros, dándoles cuenta verbal y frecuente de los asuntos de gravedad y resolviendo por sí los que expresamente se les deleguen". Aquí la opinión de Veytia varía, porque juzga que las direcciones generales deben permanecer funcionando bajo el principio de la autonomía de gestión, dentro de lo que hoy entenderíamos como una especie de sectorización. Pero más adelante matiza su argumentación, situándose en un terreno intermedio que propone que las direcciones generales se conviertan en "secciones de los ministerios", dando con ello ilustración y sabiduría a la marcha de la administración. En suma, la versatilidad de las direcciones generales embriaga a Veytia, quien no sabe sugerir, en última instancia, cual debe ser su destino.

José María del Castillo Velasco, distinguido cultivador mexicano de la ciencia de la administración y el derecho administrativo, fue un hombre de circunstancia histórica excepcional: constituyente de 1857, secretario de Gobernación (10. marzo/30 noviembre 1871, 10 junio/18 julio 1872 y 10. diciembre 1871/10 junio 1872), catedrático y autor de varias obras que son un testimonio de los tiempos en que se acomodó en la historia de México esa enorme convulsión que fue la Gran Reforma.

pleta de jurisprudencia teórico-práctica. México, publicada por Mariano Galván Rivera. Cuatro tomos. 1852. Tomo IV, pp. 257-58.

Castillo Velasco trata brevemente a las direcciones generales, intentando sustancialmente examinarlas dentro del plano de la teoría administrativa y en su obrar cotidiano en el ambiente nacional. En el primer plano, Castillo Velasco se atiene relativamente a las interpretaciones vertidas por Manuel Colmeiro, al que cita profusamente a lo largo y ancho de su primer libro, pero agregando de su propia cosecha. El segundo plano, más rico, es un muestrario sintético de las direcciones generales en 1874. Aquí apuntaremos las ideas básicas de Castillo Velasco sobre estas instituciones y haremos un breve análisis de ellas,

Expresa que "como dependencias de los ministerios y por la conveniencia de que haya en los diversos ramos de la administración personas de conocimientos especiales cuya dedicación y trabajo sean para el bien público, existen direcciones en determinados ramos". Quiere decir que las direcciones generales existen por la necesidad de conocimientos especiales, pero que dependen de los ministerios. Esto permite que pueda distinguir a las secciones o partes en que se dividen los ministerios, y las direcciones generales, que tienen vida autónoma. Por consiguiente, "aunque todas las secciones de las cuales se forman los ministerios ejercen una verdadera dirección en los ramos que les corresponden, no pueden llamarse propiamente direcciones porque no tienen facultades propias".¹¹ Castillo Velasco, pues, da luz sobre la naturaleza de estas instituciones, las que, alega, dependen del ministerio sin formar parte orgánica del mismo -esto corresponde a las secciones-, pues ellas tienen, hay que recalcarlo, facultades propias.

De conformidad con el planteamiento de don José María, las direcciones generales actúan con cierto margen de autonomía de gestión ya que, al no formar parte corpórea de los ministerios, se mueven con la libertad que brota de su condición de ser instituciones especializadas. Dentro del amplio concepto de dirección general, Castillo Velasco, como los pensadores españoles, engloba a

¹¹ Castillo Velasco, José María del. *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*. México, Taller de la Escuela de Artes Y Oficios para Mujeres. 1874. Dos tomos. Tomo 1, pp. 86-91.

otras instituciones, dando motivo con ello a que en el ámbito competencial del Ministerio de Relaciones Exteriores incluya al Archivo General, como entidad autónoma.

Ocurre lo mismo cuando aborda al Ministerio de Gobernación, en cuya esfera de actividad comprende a las siguientes entidades: Administración de Correos; Inspección de Policía Rural; **Inspección** de Policía Urbana; Consejo Superior de Salubridad Pública; Casa de Niños Expósitos; Junta Administradora de Fondos de la Beneficencia, de la que dependían la Escuela de Ciegos, la de Artes y Oficios para Mujeres -en cuya imprenta se editó el libro que estamos examinando- y el Banco de Socorros para artesanos y labradores; y el Monte de Piedad ("aunque la fundación es particular", aclara).

El Ministerio de Justicia e Instrucción Pública comprende a las siguientes entidades descentralizadas: Academia de Ciencias y literatura; Junta Directiva de la Instrucción Pública, así como las juntas de la Enseñanza Preparatoria, de Jurisprudencia, de Medicina, de Agricultura, de Ingenieros, de Bellas Artes, de Comercio, de Artes y Oficios, de Sordomudos y de Educación Secundaria; Museo Nacional; Biblioteca Nacional. Por cuanto al Ministerio de Hacienda: Tesorería General de la Nación; Administración de Rentas del Distrito Federal; Dirección General de Contribuciones Directas del Distrito; Administración de Rentas de Baja California; Administración de la Renta del Timbre; Administración de Aduanas Marítimas. Finalmente, en lo relativo al Ministerio de Fomento: Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística; Dirección General de Caminos y Puentes; Dirección General del Desagüe de México.

Pues bien: poco antes de que el México decimonónico viviera el último cuarto de vida, las direcciones generales gozaban de plena salud y eran el objeto de estudio de los cultivadores mexicanos de la ciencia de la administración, siguiendo una tradición que, al parecer, cubrió toda la centuria. Quizá la entidad análoga moderna a las direcciones generales sean los organismos descentralizados, de modo que todavía no tratamos aquí a las empresas de Estado que aún esperan tumo. Enseguida mencionaremos algunas.

Un directorio de entidades descentralizadas mexicanas de 1846

En el año de 1845 apareció un directorio de autoridades, corporaciones y oficinas de la nación en 1846 (nótese el yerro cronológico), durante un período de Gobierno centrista, compuesto por el inquieto y versátil Juan Rodríguez de San Miguel.¹² El Catálogo está dividido de la siguiente manera:

- Departamentos de la República
- Población de la República
- Cámara de Diputados
- Asambleas Departamentales
- Gobernadores de los Departamentos
- Distribución Militar de la República
- Poder Ejecutivo (anterior)
- Suprema Corte de Justicia
- Tribunal de Revisión de Cuentas
- Tribunales Superiores de los Departamentos
- Gobierno Interino organizado en virtud del plan proclamado
en San Luis Potosí
- Ministerio de Relaciones
- Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos
- Ministerio de Hacienda
- Ministerio de Guerra y Marina
- Varias Oficinas
- Parte Eclesiástica

Este valioso Directorio representa fielmente la organización del Estado mexicano en 1846. Cada apartado trata con detalle la materia correspondiente, tal como ocurre con cada uno de los ministerios, de los cuales Rodríguez de San Miguel distingue a "varias oficinas" que hoy día en el *Manual del Gobierno Fe-*

¹² Rodríguez de San Miguel, Juan. *La República en 1846 o sea directorio General de los supremos poderes y las principales autoridades, corporaciones y oficinas de la nación.* México, Imprenta del M. Lara. 1845. pp. 144-197.

deral podría integrar el apartado correspondiente a la administración pública "paraestatal". **Estas "oficinas"** son las siguientes:

Tesorería General de la Nación

Dirección General de Alcabalas

Aduana de México

Casa de Moneda

Dirección General de la Renta del Tabaco

Administración General de Correos

Monte de Piedad de Animás

Dirección General de la Industria Nacional

Junta de Fomento de Minería/Colegio de Minería

Academia de San Carlos/Lotería de la misma

Junta de Amortización de Créditos de la Moneda del Cobre/Renta
del Papel Sellado

Fondo del 26 por 100

Nacional y Pontificia Universidad

Colegio de Abogados

Escuela de Medicina

Hospicio de Pobres

Todas estas entidades administrativas, que forman parte del Gobierno nacional, pero que son de naturaleza distinta a los ministerios, constituyen un agregado heterogéneo y variado de instituciones que cumplen los fines estatales más disímbolos. La Tesorería, la Dirección General de Alcabalas, la Aduana capitalina, la Casa de Moneda y la Dirección General de la Renta del Tabaco, desempeñaban funciones económicas. La Administración de Correos ejecutaba un servicio público y, al mismo tiempo, percibía ingresos para el erario. El Monte de Piedad servía a los necesitados de asistencia pública junto con el Hospicio de Pobres; la Dirección General de la Industria Nacional fomentaba el desarrollo manufacturero; las Juntas Mercantil y la de Minería estimulaban el desarrollo de sus ramos económicos respectivos, en tanto que la Junta de Amortización de la moneda del cobre atendía sus créditos correspondientes. El resto de las instituciones realizaban actividades relacionadas con la educación.

La Dirección General de la Renta del Tabaco comprendía un sistema industrial de empresa pública, pues en su seno se encontraban las fábricas de cigarrillos y puros, así como las manufacturas de pólvora. La producción cigarrera era en cierto modo en gran escala y se extendía a multitud de estanquillos que comerciaban la producción, toda bajo control del Estado. La fabricación de pólvora tenía usos militares, pero también de otro género, como la explotación de minas. **Más** adelante haremos una referencia **más** precisa a los estancos, origen de las empresas públicas modernas, particularmente el relativo al tabaco.

Tal como se puede observar, puede afirmarse sin mucha temeridad que el Estado mexicano de la primera mitad del siglo XIX era mucho **más** intervencionista de lo que se supone y que difícilmente puede hablarse de su carácter abstencionista. Pero esta tesis sobre los establecimientos descentralizados puede profundizarse por medio del examen un poco más en detalle de las entidades "paraestatales" de las que tenemos noticia y que existieron en el período comprendido entre 1821 y la época de Porfirio Díaz, aunque ciertamente algunas son anteriores y otras sobreviven hoy día. Hacemos enseguida una exposición diacrónica de diversas entidades **autónomas**, pues deseamos apreciar la variedad y especialización de la actividad del Estado, es decir, la versatilidad de la administración pública cuando actuaba en el siglo pasado en distintas esferas de vida de la sociedad. Esta actividad originó la formación del organismo del Estado, particularmente en el seno de la administración interna. Sin embargo, la actividad del Estado por medio de estas instituciones comprende asimismo a sus funciones básicas. Estas funciones, que debemos recordar se refieren a la administración exterior, administración de la defensa, administración hacendaria y administración de la justicia, además de la administración interna, se desenvolvieron también al través de entidades descentralizadas.

No queremos concluir este apartado, sin comentar una brevíssima apreciación de Guillermo Prieto sobre las direcciones generales, al estarse refiriendo a la necesidad de formar un cuerpo consultivo de hacienda, ya se trate de una junta o un consejo, pues "para esto, como se ha escrito tanto y tan bueno, no

queda más que recomendar entre los autores franceses a Foucart, y entre los españoles a Silvela, Oliván y Colmeiro, que han agotado la materia".¹³

Origen de las instituciones administrativas descentralizadas

En los apartados anteriores pudimos observar las causas que han dado vida a las instituciones descentralizadas: la colaboración con los secretarios de Estado, la necesidad del conocimiento facultativo o especializado, el imperativo de la autonomía de gestión y otras más. Todas estas causas han obrado bajo el impulso de las circunstancias históricas y hasta los planes de creación de estas entidades han estado influidos por estas circunstancias. Existe un ejemplo ilustrativo de esta aseveración: la Dirección General de Temporalidades.

Una de las primeras instituciones descentralizadas mexicanas de las que tenemos noticia se remonta al Virreinato y se denominaba Dirección General de Temporalidades, formada en la Nueva España en paralelo a la oficina matritense de temporalidades para "el manejo, cuenta y razón de los bienes confiscados a los ex-jesuitas".¹⁴ Aunque buena parte de sus tareas eran hacendarias, su actividad era mucho más amplia, pues no sólo administraba las rentas dejadas por los regulares ignacianos, sino también las propiedades rústicas y urbanas que no se habían podido enajenar, propósito fundamental del establecimiento de esta institución. En febrero 9 de 1768 se formó esta institución y el 15 del mismo mes el virrey aprobó su reglamento. La Dirección General de Temporalidades estaba compuesta por la dirección, la contaduría y la tesorería. Su planta era la siguiente: director general, asistido por un oficial mayor y dos escribientes; contador general, apoyado por un oficial mayor y cuatro oficiales; tesorero, que contaba con el cajero y el cobrador. Se formó asimismo el cargo de administrador general de las haciendas y colegios de México y Tepotzotlán.

¹³ Prieto, Guillermo *Indicaciones sobre el origen, las vicisitudes Y el estado que guardan actualmente las rentas generales de la Federación Mexicana*. México, Imprenta de Ignacio Cumplido. 1850. p. 376.

¹⁴ Fonseca, Fabián de Y Carlos de Urrutia. *Historia de la Real Hacienda, escrita por orden del virreyconde de Revillagigedo*. México, Imprenta de Vicente Garda Torres. 1849. Tomo V, pp. 110-111 Y234-242.

En 1773 se le dió un nuevo reglamento. Se instruyó al director general para informar al virrey y a los comisionados instalados en México para el manejo de las temporalidades, hacerse responsable de todo lo relativo al ramo, atender las instrucciones del virrey y manejar el archivo de la institución. Debía celar de que el administrador general cumpliera con sus funciones e hiciera cumplir las suyas a los administradores de las haciendas. En el reglamento se aclara que no se precisarán las funciones de los oficiales dependientes del director general, pues se deja a su persona el hacerlo, pero en el entendido que deberá hacer que cumplan con su horario de trabajo (8-12 a.m, y dos horas vespertinas).

Por su parte, la tesorería tenía encomendado el asiento de la entrada y la salida de los caudales.¹ Por cuanto al administrador general de las haciendas y colegios de México y Tepotzotlán se determinó que debe visitarlos frecuentemente y cuidar de las siembras y cosechas, y en general de todo aquello que se relacionaba con la producción agrícola, su administración y recursos. De acuerdo con este reglamento, en 1773 la Dirección General de Temporalidades estaba formada por la dirección, contaduría y administración general. El director general estaba auxiliado por un oficial mayor y un oficial segundo. El contador general por un oficial mayor, tres oficiales y un portero, que también atendía a la oficina del director general.

La Dirección General de Temporalidades representa una de las primeras formas organizativas de intervención del Gobierno novohispano en la vida económica y al mismo tiempo constituye un eslabón de la cadena que llega hasta nuestros días, como método de creación institucional por vía de la expropiación. Nacida bajo la fuerza de las circunstancias, que demandaron la preeminencia de la soberanía del Estado español frente al poderío de la Compañía de Jesús, la Dirección General de Temporalidades fue impelida a asumir la administración de haciendas, capitales y adeudos a la Orden que fueron confiscados a los jesuitas. En un capítulo posterior ahondaremos sobre esta institución, situándola en su circunstancia histórica, toda vez que la existencia de las instituciones descentralizadas está signada por estas circunstancias.

Bstas condiciones también obraron sobre el apetito fiscal del Estado hispánico y del Estado mexicano, ensanchándose hacia la banca. Ias obras públicas y los servicios públicos. La actividad del Estado, abriéndose hacia las variadas esferas en donde se hacía sentir, se comportaba preferentemente por medio de instituciones descentralizadas. Con el tiempo, tal como lo constatamos en el *Directorio* de Rodríguez de San Miguel, estas entidades eran de la más variada índole. Comencemos examinando a las de carácter hacendario.

Las Instituciones descentralizadas bacendarias

Algunas de las instituciones descentralizadas novohispanas tuvieron su origen en el apetito fiscal del Estado hispánico, ciertamente insaciable, por lo que ellas constituyeron buena parte de la organización hacendaria española. Cuando México arribó a la Independencia su "sistema de hacienda" era básicamente el constituido por el visitador José de Gálvez, según cuenta José María Luis Mora y así fue en efecto. Los ingresos novohispanos destinados a la Corona estaban formados básicamente por los estancos, además de una multitud de rentas que iban naciendo según la necesidad y agregándose una a una. Los estancos eran los del tabaco, naipes, pólvora, nieve y asiento de gallos. Entre otras rentas diversas, hay que mencionar las provenientes de las sales, el papel sellado y el correo, además de unas más que huelga mencionar.¹⁵,

El Doctor Mora explica que la mera mención de estas rentas sugiere ausencia de un plan y presupuesto. Pero esto es explicable debido al carácter del Estado absolutista el cual, para satisfacer su sed hacendaria, abrevaba de cualquier fuente financiera a su alcance, muchas de ellas arrebatadas a poderes tradicionales e implantadas en otros lugares. Por consiguiente, a cada renta vino a corresponder una institución administrativa especial y peculiar, por lo que, con respecto a la diversidad de rentas, Mora entiende, lanzando una fustigación,

¹⁵ Mora, José María Luis. *Méjico Y sus revoluciones*. México, Editorial Porrúa. 1965. Tomo 1, pp. 213-224.

que "en efecto todas ellas han sido creadas por la necesidad y las exigencias del momento y para cada una se estableció una administración separada que, además de aumentar excesivamente el número de empleados, complicaba la administración general destruyendo la unidad, sin la cual no puede haber orden ni concierto en ningún sistema de hacienda... los ramos principales de rentas tenían direcciones particulares independientes entre sí que cuidaban de su fomento y recaudación". Asimismo, cada Dirección tenía anexa su tesorería y contaduría particulares. Todo este agregado de direcciones generales dispersas e independientes encontraban un principio de unidad básico en la Junta Superior de la Real Hacienda, que en opinión de Mora fungía como una "dirección general de rentas".

Así pues, las instituciones descentralizadas que la Nueva España heredó a México nacieron por la fuerza de la necesidad, como hoy día siguen surgiendo. Esta dispersión fue suprimida en 1824 por medio de un decreto de noviembre 16, que inaugura la política de centralización financiera. Por medio de esta disposición "quedan extinguidas las direcciones y contadurías generales de aduanas, pólvora, lotería, montepíos de ministros y oficinas, tesorería general de lotería, y el tribunal de cuentas".¹⁶ Todas estas instituciones habían sido formadas en los días de Gálvez y eran legado virreinal. El solo hecho de su disolución y absorción por la Secretaría de Hacienda, habla pues del primer gran acto de centralización financiera del Estado mexicano, de los muchos e importantes que siguió realizando. No obstante, no pasó mucho tiempo y nuevamente aparecieron las instituciones descentralizadas, una de ellas prominente: la Dirección General de Rentas.¹⁷

¹⁶Decreto de noviembre 16 de 1824, *que arregla la administración de la hacienda pública*. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*. México. Tomo 1, pp. 740-743.

¹⁷Este proceso de centralización-descentralización, que caracterizó a la hacienda en el siglo pasado, es muy bien explicado por José Trinidad Lanz Cárdenas en su libro *La contraloría y el control interno en México*. México, Fondo de Cultura Económica y Secretaría de la Contraloría General de la Federación. 1987. pp. 83-139.

Dentro del campo hacendario el Estado mexicano desarrolló diversas actividades que juzgó conveniente atribuir a entidades distintas de la Secretaría del ramo, aunque ciertamente vinculadas a ella. Así, la formación de entidades descentralizadas hacendarias es temprana, como lo testimonia la existencia de la Dirección General de Aduanas y la Dirección General de Arbitrios, de las que se tiene noticia respectivamente en 1821 y 1838,¹⁸ además de otras de las que daremos noticia más abundante. Sin embargo, la más antigua de las instituciones hacendarias es la Dirección General de Alcabalas, organizada de tal modo en el último cuarto del siglo XVIII, pero de antecedentes centenarios.

Dirección General de Alcabalas

Las primeras noticias de esta institución descentralizada se remontan a las postrimerías del siglo XVI, cuando estaba formada por una oficina de alcabalas organizada de la siguiente manera: a su frente había un contador-administrador general, auxiliado por un oficial mayor, tres oficiales, asesor, procurador y alguacil. La glosa de cuentas estaba a cargo de un contador, oficial mayor y el oficial segundo. En 1605 se formó un tribunal de cuentas para hacer la glosa y en 1610 todas las contadurías se fusionaron, llevándose juntas las alcabalas, los azogues y los tributos, hasta que ocurrió su disociación en 1651 de la primera, permaneciendo juntas las otras dos. Las cosas estuvieron de tal modo hasta 1754, durante el período de Gobierno del conde Revillagigedo, cuando se reorganizó la oficina de alcabalas bajo la modalidad de Superintendencia, de la cual dependía la contaduría principal, contaduría del viento, tesorería, alcaldía y visitas, y el resguardo. En este tiempo la institución tenía dimensiones **mayores**,¹⁹ pues cada una de estas subdependencias contaba con varios empleados.

¹⁸ La Dirección General de Aduanas existía en 1821, tal como se certifica en la circular número 12 expedida en diciembre 6 de 1821, lo que hace pensar que fue una herencia virreinal. En la circular 153, de 22 de diciembre de 1838, expedida por la Dirección General antes mencionada, se habla de la existencia de la Dirección General de Arbitrios. Ver: Manuel Cruzado, *Elementos de derecho administrativo. México*, Antigua Imprenta de Eduardo Murguía. 1895. pp. 234-236.

¹⁹ Fabián de Ponceca y Carlos de Urrutia, *ibid*, tomo II, pp. 94-118.

Esta organización se mantuvo intacta hasta noviembre 23 de 1790, cuando la Superintendencia se transformó en la Dirección General de Alcabalas sin que dicha organización se alterara mayormente. Ahora estaba supeditada al director general, que era asistido por el fiscal de la Real Hacienda, abogado del fiscal, oficial mayor, dos comisionados, cuatro oficiales y un portero. Su unidad de operación básica era la contaduría general, formada por el contador general, oficial mayor y cinco oficiales. El peso de la organización de la Dirección General estaba desconcentrado en todas las unidades territoriales del Virreinato, en cada una de las cuales había una oficina formada por la receptoría y el resguardo, integrada por un número variable de empleados según la importancia de cada unidad territorial. Así, en Puebla había 19 servidores, en tanto que en Oaxaca eran ocho. También las había en Tlaxcala, Querétaro, Tepeaca, Tabasco, Toluca, Celaya, Guanajuato, León, Cuernavaca, Zacatecas, Guadalajara, Córdoba, Orizaba, Valladolid, San Miguel el Grande, Tampico, San Luis, Durango, Zamora, Jalapa, Chihuahua, Bolaños, Tehuantepec, Zacatlán, Apan, Tlalpujahua, Pachuca, Fresnillo y otras muchas poblaciones, tales como Xochimilco, Tehuacán, Sayula y otras, cada una bajo un administrador que aseguraba los intereses de la Real Hacienda en cada localidad.

La Dirección General de Alcabalas fue suprimida en 1824, junto con otras instituciones similares. Tenemos noticias de ella hasta el bienio 1842-1843, cuando la institución, ya resucitada, sufre una doble transformación merced a su fusión con otras entidades.

El 17 de octubre de 1842 la antigua Dirección General de Rentas dejó de administrar el ramo de la renta del tabaco, que pasó a la Dirección General de la Renta del Tabaco, junto con las materias de la pólvora, el papel sellado y los naipes, quedando de tal modo casi carente de función. Para nutrirla con nuevas tareas, López de Santa Anna, Presidente de la República entonces, decidió que la Dirección General de Rentas asumiera, además de los ingresos que le quedaban, los ramos de alcabalas y contribuciones directas, naciendo de esta disposición la Dirección General de Rentas, Alcabalas y Contribuciones Direc-

taso Por tanto, se **instruyó** al Director para que, en un lapso de ocho días, elaborara el reglamento de la entidad y la hiciera funcionar con el menor número posible de empleados.²⁰

Al año siguiente la institución había asumido una nueva denominación, llamándose Dirección General de Alcabalas y Contribuciones Directas por decreto de 23 de diciembre de 1843. En esta disposición se dice a la letra que "la Dirección General de Alcabalas y Contribuciones Directas queda subsistente bajo este título, con las mismas atribuciones que tenía la antigua Dirección de Alcabalas, en cuanto ellas no **se opongan** al actual sistema, **ni se hallen alteradas** por las bases del presente decreto u otras disposiciones vigentes".²¹

Tocaba a la Dirección General de Alcabalas y Contribuciones Directas lo directivo y económico de las aduanas fronterizas y marítimas, así como las que existían en el interior de la República. Con relación a las contribuciones directas, le estaba asignado la formación de la cuenta general de valores, el despacho de **los** asuntos del montepío civil, la dirección de la Lotería de Guadalupe - "por la protección que le dispensa el supremo gobierno"- y **los giros** menores que tocan a la propia Dirección. La institución estaba organizada en tres secciones y una contaduría general, cada cual a cargo de un contador respectivo que estaba auxiliado por un archivero, un escribiente y el departamento de guías y tornaguías.

En 1846 la Dirección General de Alcabalas adquiere nuevamente su independencia y es organizada de la siguiente manera: un director general, tres secciones y departamento de guías. A la cabeza de cada sección había un contador, asistido por **varios** oficiales, escrivientes y auxiliares. El departamento de guías estaba a cargo de un oficial primero, que contaba con el apoyo de varios oficiales y escribientes, y un portero y un archivero.

²⁰ Decreto de octubre 17 de 1842, por el cual la Dirección General de Rentas sea también la de Alcabalas y Contribuciones Directas.

²¹ Decreto de 23 de diciembre de 1842, que establece a la Dirección General de Alcabalas Y Contribuciones Directas, pp. 1-2.

Estos son algunos apuntamientos acerca de la más antigua de las direcciones generales hacendarias, dedicada al impopular pero eficiente ingreso percibido como producto de las aduanas interiores del país.

Dirección General de Rentas

Esta institución es, posiblemente, el mejor ejemplo de una entidad descentralizada hacendaria, pues ella refleja la confianza estatal depositada en el delicado asunto como son las rentas del Estado. La disposición que le da vida, emitida en 1831, señala que "se establece una Dirección General de Rentas, bajo cuya inspección estarán todos los ramos de Hacienda que se administren por cuenta de la Federación, exceptuando la administración general de correos y la dirección de la casa de moneda". Si los ingresos provenientes del correo y la administración de la moneda quedaban fuera de sus competencias, ello no disminuía su importancia dentro de la administración hacendaria, porque todas las demás rentas quedaban bajo su manejo.²²

La entidad estaba encabezada por el director general, de quien dependían tres contadores, tres oficiales mayores, tres oficiales segundos, tres oficiales terceros, tres oficiales cuartos, seis escribientes, dos mozos y un ordenanza. La Dirección General estaba organizada en tres secciones, cada cual bajo la autoridad de un contador, quedando lo económico y directivo a cargo del titular de la propia Dirección. El director general y los contadores eran nombrados por el Gobierno, en tanto que los demás empleados eran incorporados por nombramiento del propio Gobierno, pero con un terna previa formada por el director.

En el mes de julio del mismo año se expidió el reglamento de la Dirección General, en el cual se detallaba la organización de la entidad: Primera Sección,

²² Ley que establece a la Dirección General de Rentas, de enero 26 de 1831. Dublán y Lozano, *Ley que establece a la Dirección General de Rentas*, Tomo 11, pp. 308-310. La institución fue concebida relevantemente y así lo hace constar el distinguido economista Guillermo Prieto, quien considera a esta Dirección General como "el conducto por donde se comunican las disposiciones del gobierno". es decir, era una institución de enorme importancia no sólo para el Ministerio del ramo, sino para el Gobierno en sí./bid, p. 31.

a la que corresponde el tabaco, pólvora, papel sellado y los bienes nacionales; Segunda Sección: aduanas marítimas y fronterizas, así como las del Distrito y territorios, y los peajes; Tercera Sección: lotería, salinas, montepíos de ministros y oficinas, indiferente y extraordinario.²³

Quizá el punto más fuerte de la Dirección General de Rentas era, irónicamente, su aspecto más débil. Fue proyectada con poder tal que no es difícil intuir que la propia Secretaría de Hacienda sintiera celos de ella. Por otra parte, era de sí magna en competencias y muy extensas sus actividades, que llenaban la mayor parte de las fuentes financieras del Estado, salvo los impuestos, el correo y la moneda. La Dirección General de Rentas heredó ramos financieros tan extensos como la renta del tabaco, actividad monopolista del Estado que reclamó en su momento una institución específica, y otros harto variados que tiempo después pasaron a otras entidades, tales como el papel sellado, la pólvora y la lotería, dejando a la Secretaría de Hacienda el manejo solo de los ingresos provenientes por la vía impositiva.

José María Luis Mora se refiere a ella en la obra precitada, comentando su papel como perceptora de los ingresos subsistentes y los que se habían recientemente establecido.

Dirección General de Impuestos

Dentro de la especie hacendaria destaca la Dirección General de Impuestos (6 diciembre 1853/9 octubre 1855), creada por Santa Anna y suprimida por Juan Alvarez. Estaba organizada en las siguientes secciones: aduanas marítimas; aduanas interiores; contribuciones directas; recaudación; distribución; crédito público y contabilidad general; y cuenta general, montepíos, ramos menores e indiferentes. Contaba asimismo con un servicio de archivo y otro de se-

23 *Circular de la Secretaría de Hacienda, por la que se expide el reglamento provisional para la Dirección General de Rentas*. Dublán y Lozano, *op. cit.* tomo 11, pp. 341-349.

cretaría, Como el caso de otras instituciones administrativas del mismo género, estaba encabezada por un director general.

Luego de vivir casi dos años, en el decreto de supresión de esta Dirección General el Presidente Alvarez explica que las funciones de la misma las reasumiría la Secretaría de Hacienda —cuyo titular era Guillermo Príeto—, de lo que se desprende que nació de un previo desprendimiento organizativo del mencionado Ministerio y que, al final, a él volvía. Dentro de una concepción centralista, pareciera natural la absorción de esta Dirección General por el Ministerio de Hacienda, porque esta poderosa institución manejaba la actividad impositiva del Estado. Es posible que un ministro de los vuelos de Guillermo Prieto sintiera que a la Secretaría de Hacienda le quedaba poco de su sustancia, los impuestos, favoreciendo la eliminación de la mencionada Dirección General, hasta el momento a cargo de todas las aduanas, de la recaudación, de la contabilidad general, del gasto, de la cuenta general, del crédito público y hasta de los montepíos.²⁴

Dos días después que se estableció la Dirección General de Impuestos, el 9 de diciembre de 1853 se expidió el reglamento del Ministerio de Hacienda. Según se puede apreciar en su contenido las dimensiones del Ministerio y la de la Dirección General era similar, pero las funciones de la segunda eran de mayor relevancia. El Ministerio de Hacienda contaba con una oficialía mayor y más secciones: correspondencia, recaudación de impuestos y rentas estancadas, pagos civiles y militares, Y crédito público, es decir, parece de menor tamaño que la mencionada Dirección General. Sin embargo, en la planta de dicho Ministerio, según decreto de 6 de mayo de 1857, aparecen más secciones, lo que hace suponer que las funciones de la antigua Dirección General fueron asumidas por aquél.²⁵

²⁴ Ver *La administración pública en la época de Juárez*. México, Secretaría de la Presidencia, 1973. Tres tomos. Tomo 1, pp. 444-450 y p. 618.

²⁵ *Ibid.*, pp. 450-554 y 787-788.

Dirección General de Rentas Federales

Otra entidad hacendaria **interesante** fue la **Dirección** General de Rentas Federales (16 **agosto** 1861/10. **marzo** 1864), que **nació** con la Ley de Presupuestos Generales de la República **Mexicana**. En ese entonces estaba integrada por un director general, dos oficiales mayores y dos escnoientes. En julio 21 de 1863 se incrementó su planta a un director general, tres **oficiales**, siete escnoientes, tres tenedores de **libros**, dos cajeros y dos mozos. Su responsabilidad fundamental era la de "concentrar la administración y recaudación de las rentas federales". Luego de casi tres años de vida, se decretó en 1864 su extinción "reasumiendo" sus funciones la Secretaría de Hacienda, a **excepción** de las contables y manejo de caudales, que pasaron a la Tesorería General. Como el caso precedente, esta **Dirección** surgió de la **descentralización** habida desde la Secretaría de Hacienda.²⁶

Dirección General de Contribuciones Directas

Esta **Dirección** General (14 julio 1852/19 octubre 1855) nació en la época del Presidente Arista, con el nombre de Administración General de Contribuciones Directas. En este tiempo estaba bajo el mando de un administrador y estaba organizada en cinco secciones y una tesorería. Cada sección era encabezada por un contador segundo jefe, al que auxiliaban varios oficiales y escribientes. La tesorería estaba jefaturada por el tesorero, quien contaba con el concurso de un oficial cajero, un contador de moneda, un portero y un mozo. La primera sección atendía la contabilidad; la segunda las contribuciones de fincas rústicas y urbanas, derecho de traslado y amortización; la tercera los **impuestos** por exención del servicio militar; la cuarta, giros mercantiles e industriales; la quinta, objetos de lujo, profesiones lucrativas, sueldos, derechos, pasaportes y certificados. No sabemos cuando cambió su denominación la Dirección General de Contribuciones Directas, la cual fue suprimida por el Presidente Juan Alvarez. Como **casos** anteriores, también las funciones de la

²⁶ *Ibid.* 1, pp.464, 569-570 Y 582-583.

Dirección fueron reasumidas por la Secretaría de Hacienda.²⁷ Esta Dirección General fue poderosa, como se desprende de sus ramos y actividades, toda vez que sus más de tres años de vida prueban que su utilidad para la administración pública fue de alguna importancia.

Proyecto de la Dirección General de Crédito Público

Concebida por don Lorenzo de Zavala como un medio para atender y dar solución al gran problema de la deuda pública, el proyecto de creación de la Dirección General de Deuda Pública fue presentado en forma de iniciativa el 7 de noviembre de 1833, en la sesión que con la fecha mencionada hubo en la Cámara de Diputados. La iniciativa habla de que "se creará una Dirección llamada de Crédito Público, dividida en dos departamentos, uno tendrá por instituto examinar, glosar y calificar los créditos interiores y exteriores de la República y el otro administrar y distribuir los fondos del ramo".

El objeto de la Dirección General sería el siguiente: 1) recoger todos los expedientes y escrituras, y otros documentos de los créditos interiores; 2) clasificar los documentos conforme a la ley de 1822; 3) extractar todos los documentos de créditos que pasarán a la comisión revisora de la Cámara de Diputados; 4) presentar a esta comisión, en un plazo de tres meses, un extracto de los créditos que se hubieran amortizado por pagos hechos en numerario o en órdenes; 5) examinar y glosar cada cuatro meses las cuentas de la deuda externa, y pasárla a la comisión revisora antes mencionada; 6) administrar y distribuir todos los fondos que entren a su poder; 7) promover todas las mejoras que juzgue oportunas para los adelantos y consolidación del crédito de la República.

Todo lo relativo al crédito público se concentraría en el seno de la Dirección General, incluyendo la documentación habida en la Tesorería General y

27 Mariano Arista decretó el reglamento y planta de esta Dirección General en julio de 1852, de lo que se puede extraer que quizás nació un poco antes. Fue extinta, como se menciona, por decreto de Juan Alvarez, que también en fecha idéntica había suprimido a la Dirección General de Impuestos. /bid, 1, pp. 271-274 Y618.

otras oficinas. La Dirección General estaría conducida por un Director, quien contaría con la participación de un contador encargado del archivo, un tesorero, tres oficiales, tres escribientes y un portero. La propia institución elaboraría su reglamento interno, en un plazo de tres meses a partir de su constitución, y estaría integrada preferentemente por empleados procedentes de la Contaduría de Crédito Público, nombrados por la Cámara de Diputados. Finalmente, la iniciativa marca que la mencionada Contaduría quedaría suprimida, y sus archivos y expedientes se trasladarían a la nueva Dirección General de Crédito público.²⁸ Tal como lo podemos observar, por su flexibilidad y eficacia, en pleno fragor político de la Primera Reforma, los gobernantes liberales externan su confianza por este tipo de instituciones; y, aunque la entidad nunca nació, no cabe duda que su concepto es de suyo atractivo.

Sin embargo, en tiempos de Porfirio Díaz, precisamente en 1888, se consigna la existencia de la Dirección General de la Deuda Pública, que "tiene a su cargo el registro, reconocimiento, liquidación y reconvención de los créditos y reclamaciones que existan a cargo de la República". Conexa a la Dirección General, en Londres funcionaba una Agencia Financiera encargada del registro, liquidación y conversión de los créditos, cuyos títulos proceden de emisiones hechas por la nación.²⁹ Esta Dirección General, sin embargo, no funcionaba con autonomía de gestión; no obstante, pasó el tiempo y finalmente la historia recogió la idea de Zavala y la hizo realidad en este tema candente que hoy día es uno de los grandes problemas de México.

Tal como lo puede apreciar el lector, muchas de las entidades autónomas hacendarias del México decimonónico, tienen sus equivalentes españolas, lo que confirma el acerto en el sentido que las direcciones generales financieras

28 "Proposiciones del diputado Lorenzo Zavala, presentadas en sesión de 7 de noviembre de 1833a la Cámara de Diputados para el arreglo de la deuda pública de la Federación Mexicana". Mora, *Obras sueltas*. México, Poma. 1963. pp. 329-330.

29 Ruiz, Eduardo. *Curso de derecho constitucional y administrativo*. México, Imprenta de la Secretaría de Fomento. 1888. p. 239.

nacen casi todas ellas del principio de la desconcentración (o descentralización) o al menos una delegación muy ampliada de facultades. Esto se podría establecer como un principio relativamente válido para este tipo de entidades autónomas, pero no para las demás, ni siquiera para otras de carácter hacendario, como las que analizamos enseguida.

El Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre

Dentro de las actividades financieras del Estado mexicano durante el siglo XIX, destaca la formación del Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre, que existió por un lapso de cinco años: del 17 de enero de 1837 al 16 de diciembre de 1841. El Banco Nacional fue fundado con el objetivo de concentrar la acuñación de moneda de cobre y para darle vida se adjudicaron todos los bienes raíces de propiedad nacional, todos los créditos activos del erario vencidos hasta junio de 1836 y los productos de la renta del tabaco. Dentro del conjunto de las instituciones administrativas descentralizadas, la historia del Banco fue más bien trágica, tal como lo podremos constatar.

La institución fue fundamentada en los principios de la descentralización y la autonomía de gestión: "el Banco administrará todos los fondos con total independencia del gobierno, pero con sujeción a las reglas que establecerá éste en el reglamento respectivo". Estaba encabezada por un presidente nombrado por el Congreso. En enero 20 de 1837 se expidió su reglamento, en el cual se fijó que tendrá una Junta formada por el propio Presidente, un eclesiástico, un comerciante, un labrador y un minero. En mayo de 1841, contestando preguntas de la comisión de Hacienda del Senado, la Junta respondió que no había garantía alguna de amortizar la moneda de cobre en la forma que lo sugiere el Senado, es decir, concediéndola a una empresa privada. En abril del mismo año se autorizó que el Banco formara un fondo con el 15 ó 18% de los ingresos de las aduanas marítimas, a la vez que se aprueba que solicite un préstamo pa-

ra hacer frente a la guerra de Texas, pero esto es denegado por la Cámara de Diputados por la insuficiencia de los fondos provenientes de las aduanas.³⁰

Una de las tareas importantes encomendadas al Banco en 1841, además de las funciones de su instituto, fue la de responsabilizarse de la administración del estanco del tabaco en asociación con la Dirección General de la Renta del Tabaco, sustituyendo al efecto a la compañía particular que lo estaba haciendo. Todo marchaba de tal modo e inclusive el Banco estaba financiando la guerra de Texas; sin embargo, el 16 de diciembre de 1841, por decreto del Presidente Interino de la República, López de Santa Anna, fue suprimido el Banco Nacional de Amortización de Moneda de Cobre. En su lugar, dentro de la Tesorería General, fue formada una Sección de Créditos Activos de la Hacienda Pública, de la Moneda del Cobre y Temporalidades. Así desapareció otra de tantas entidades autónomas del siglo pasado.

Dirección General de Correos

Dentro del ramo del suministro de servicios públicos, destaca la Dirección General de Correos, formada en 1766, hoy viva y actuante bajo la denominación de Servicio Postal Mexicano. Esta institución descentralizada es, por consiguiente, una de las organizaciones de mayor prosapia en la administración pública mexicana. El correo es uno de los servicios administrativos legados directamente por el Virreinato, al México independiente. Entre 1766 y 1821 se convirtió en una renta del Estado hispánico, producida en la Nueva España. Estaba administrado por la Superintendencia General de Correos y Postas, situada en Madrid. A partir de 1766 el correo se convirtió al mismo tiempo en un monopolio estatal, puesto que se había transformado en productor de ingresos. En este año se estableció en la Ciudad de México la Administración Principal de Correos, institución de la que se origina la Dirección General de Correos. En 1817 la Administración Principal cambió su denominación por la de Admi-

³⁰ Ley que establece el Banco Nacional de Moneda del Cobre, artº 4. RAP, núms. 59-60, pp. 247-153.

nistraci6n General de Correos y en 1821 se adscnbi6 a la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores, con la denominaci6n de Dirección General de Correos.³¹

La nueva denominaci6n, como Direcci6n General de Correos, obedeció al decreto para el establecimiento de los ministerios deS de noviembre de 1821, sin que la institución perdiera la esencia de su origen. Ello explica por qué la *Ordenanza general de correos*, expedida en 1794, se mantuvo parcialmente vigente. En 1836 fue publicada la parte de dicha *Ordenanza* que era aplicable con el propósito que sirviera de instrucción a los empleados del servicio postal, particularmente a los responsables de la renta. La organización esencial creada durante el Virreinato fue mantenida, pues se conservó al oficial mayor, oficiales de estafetas, porteros, visitadores de oficios, maestros de postas, postillones, conductores de la correspondencia general y los carteros.³²

En 1845 la instituci6n aparece con el nombre de Administración General de Correos y se encuentra dirigida por un administrador, al que asisten un oficial mayor, doce oficiales, cinco **escribientes**, cuatro porteros y dos carteros. Contaba asimismo con un Departamento de Rezagos. En agosto 2 de 1852 el Presidente Mariano Arista decretó que se crearan tres oficinas que administraran la renta de correos: Dirección y Contaduría Generales, Administración Principal y administraciones subalternas. La reorganización implicó una reforma del servicio del correo. Con respecto a los ingresos que producía el servicio postal, dijo que "considerando igualmente que la expresada renta se encuentra

31 *Méjico a través de los informes presidenciales: las comunicaciones*. México, Secretaría de la Presidencia, 1976. pp. XVM-XF

32 Ver *op. cit.*, la *administración pública*, pp. 41-47, especialmente p. 46. Consultar asimismo la *Parte de la Ordenanza general de correos del año de 1794 no derogada; se publica para la instrucción de los dependientes de la renta*. México, Imprenta de J.M. Fernández de Lata. 1836. Pueron derogados los títulos 10, Y00, por juzgarse incompatibles con el régimen de Gobierno creado en el país. El primero, relativo a la Superintendencia General, comprendía la Real YSuprema Junta, los directores generales, la Junta de Oobiemoy el Asesor, la segunda, incumbiente al Fiscal, incluía al secretario de gobierno, el **escribano principal**, la contaduría general, la tesorería general y los oficiales de parte Ycorreo de gabinete.

hoy con insignificantes variaciones, bajo el mismo pie y los mismos empleados que en el año de 1762, época de su establecimiento", ha decidido emprender su reforma.³³ La reorganización emprendida por Arista produjo asimismo una nueva denominación al servicio postal, el cual fue vuelto a llamar Dirección General de Correos.

Durante el Gobierno del Presidente Juan Alvarez, la Dirección General de Correos y su Contaduría fueron separados, asumiendo la vigilancia del servicio la Secretaría de Hacienda, la cual, por cierto, estaba a cargo de Guillermo Prieto, volviendo a llamarse nuevamente Administración General de Correos. Tiempo después, en la época de Juárez, la Administración General de Correos estaba organizada -de conformidad al decreto de 8 de febrero de 1861- de la siguiente manera: administrador general, contador general, sección de administración, sección de contabilidad y servicio general. La sección de administración era dirigida por el jefe de correspondencia y despacho, a cuya autoridad estaba un oficial de correspondencia, un escribiente litógrafo, un escribiente de correspondencia, un escribiente archivero, siete oficiales, un maestro inspector de postas, dos estafeteros, cuatro carteros y dos porteros. Por su parte, la sección de contabilidad estaba formada por un oficial de libros de la cuenta de caudales -en condición de jefe de la misma- cuatro oficiales, cuatro escribientes, un grabador y un tintador. Finalmente, el servicio general lo integraban cuatro mozos y dos ordenanzas.³⁴

Hasta septiembre 3 de 1863 la Administración General de Correos funcionó con autonomía; pero a partir de esta fecha se decretó "que la Administración General de Correos no forme renta separada ni anexa a ese Ministerio -el de Hacienda-, sino que en lo sucesivo forme un ramo dependiente de la Secretaría de Relaciones y Gobernación". Para 1874 la situación de la institución no había variado mayormente, pues continuaba enmarcada por la esfera compe-

³³ Arista se refiere a un año de creación distinto al que antes anotamos -1766-, pero la diferencia, pa-

18el caso, no es significativa.

³⁴ Ver *La administración pública en la época de Juárez*, 1, pp. 280-286 Yp. 618;pp. 350-52.

tencial de la Secretaría de Gobernación, salvo que había cambiado nuevamente de denominación y ahora se llama nuevamente Administración General de Correos.³⁵

Las instituciones descentralizadas en las obras públicas

La construcción y mantenimiento de las obras públicas fue un cometido de interés nacional, merced al papel importante que se daba, principalmente a las vías de comunicación. Durante el Virreinato estuvieron a cargo de los Consulados, tribunales económico-judiciales que estaban interesados en el comercio. José María Luis Morales acusa de ser renuentes a someterse al Gobierno y proclives a influenciarlo con base en jugosos donativos. Sin embargo, concede que fueron ellos los que construyeron los pocos caminos heredados a México por la Nueva España, las obras del desagüe de Huehuetoca y la edificación de los locales donde se encontraba instalada la administración de la hacienda pública.³⁶

El acento también se dio a los canales navegables, al Canal de Huehuetoca y posteriormente a los ferrocarriles. Por tanto, en su momento fueron establecidas las instituciones sucesivas para la ejecución de las obras públicas: la Junta de Peajes, Administración de Peajes, Dirección General de Caminos, Administración General de Caminos y Peajes, y Dirección del Desagüe de Huehuetoca. No está por demás que recordemos que, en el campo de las obras públicas, la intervención del Estado fue creciendo desde el mismo año de 1821, merced a la indiferencia de los empresarios privados por participar en ellas. Es natural, por tanto, que el Estado creara a estas instituciones descentralizadas para atender un problema básico para el desarrollo económico del país, como son las vías de comunicación.

35 *ibid*, II, p. 551. Ver también a José Mana del Castillo Velasco, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*. México, Taller de Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres, pp. 89-91.

36 Mora, *op. cit*, pp. 164-166.

Dirección General de Caminos

Dentro del campo de las obras públicas destaca la formación temprana de la Junta de Peajes, establecida el 11 de septiembre de 1827 y posiblemente desaparecida en 1852. Fue instituida con base en el compromiso con los capitalistas que participaron en la construcción de caminos en la época del Consulado de México. "El objeto de dicha Junta será la conservación del camino -México-Veracruz, en proyecto-, y el cobro y la administración de los peajes que le corresponden y su inversión en los objetos para que fueron establecidos". El producto líquido serviría para el mantenimiento del camino, pago de réditos corrientes, "al de atrasados" y a la extensión de capitales.³⁷ No tenemos más información sobre la Junta, que desapareció en fecha incierta, pues en 1852 fue formada la Administración de Peajes.

La Administración de Peajes, nacida el 28 de junio de 1852, fue creada por decreto del Presidente Mariano Arista. En esta disposición se declara que "los productos de los peajes de los caminos de México a Veracruz; el de Toluca a Veracruz por las Villas; el de México a Acapulco; y el de fierro de Veracruz a San Juan, serán administrados por el gobierno". Cada uno de los caminos fue puesto a cargo de un empleado del Gobierno y dos asociados nombrados por la Junta de Fomento Mercantil de la capital, nombramiento que era bienal. La planta de la Administración estaba formada por un administrador-tesorero, dos asociados por cargo consejil o expensados por los acreedores, un oficial tenedor de libros y un escribiente. En caso de ser necesario se establecerían administraciones subalternas para manejar nuevos caminos, a cargo de un administrador y un escribiente. La administración de Peajes fue supeditada a la Secretaría de Hacienda. En el decreto se comenta que la Administración de Peajes sustituye a otras instituciones similares, que son **suprimidas**, pero no se dan más datos sobre la propia Administración de Peajes.³⁸ Tampoco sabemos

³⁷ Ley de establecimiento de la Junta de Peajes, artº 2, RAP núms. 59-60, pp. 236-237.

³⁸ La administración pública en la época de Juárez, II, pp. 270-271.

cuando desapareció, ni si la Dirección General de Caminos fue una secuela institucional de ella, lo cual parece probable.

La Dirección General de Caminos fue establecida por López de Santa Anna en septiembre 24 de 1842, argumentándose al efecto que al momento los caminos habían sido ejecutados por aficionados. Por tanto, para edificar estas obras públicas con la debida pericia técnica, se estableció el Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Puentes y Calzadas bajo la conducción de un director general. El nuevo cuerpo sería formado por medio de un concurso de oposición y bajo la vigilancia de la Junta Superior de dicho cuerpo, integrada por el director general y dos ingenieros. Tal como se puede constatar, la formación del cuerpo de ingenieros era fundamentalmente facultativa y especializada, por lo que en su propio seno se elaboraría material didáctico para favorecer el aprendizaje de los postulantes. Esta disposición fue ratificada en 1848, remarcándose con ello el carácter pedagógico-facultativo que se le había dado a la Dirección General de Caminos desde 1842.³⁹

En 1848 el Cuerpo de Ingenieros fue suprimido por disposición emitida en el mes de octubre por el Presidente José Joaquín Herrera, estableciéndose en definitiva la Dirección General de Caminos. El argumento y las razones de esta importante medida son en sí relevantes, pues con ella se espera mejorar el canal de Huehuetoca, apoyar a la agricultura y favorecer el comercio, facilitar el desarrollo de las condiciones sanitarias y auspiciar incrementos fiscales. La nueva disposición mantiene la planta establecida en 1842, pero imprime modificaciones trascendentales. Entre ellas destaca la definición y precisión de los deberes del director general de caminos, a quien se le encomienda la conducción de la construcción de los caminos del país, la conservación de los mismos cuando ello sea atribución gubernamental y la vigilancia de la construcción de caminos concesionados a particulares. Esta misma norma, finalmente, da vida a una antigua propuesta hecha por Lucas Atamán: se crea la Dirección Gene-

³⁹ Decreto de septiembre 2 de 1842, por el cual se establece el cuerpo civil de ingenieros de caminos, puentes y calzadas. Dublán Y Lozano, op. cil., 1876. Tomo IV, pp. 273-74.

ral del Desagüe de Huehuetoca, de la que hablaremos brevemente un poco más adelante.⁴⁰

En 1843 el secretario de Relaciones explica que, por el incremento de la construcción de caminos, se hizo imperioso que el Gobierno formara una dirección general del ramo, "que al tiempo que facilitase los trabajos del Gobierno por medio de sus conocimientos, dirigiese por sí y por medio de sus subalternos las obras materiales de aquéllos". Así, se estableció la Dirección General de Caminos en 1842, nombrándose como titular al general Juan de Orbegozo, atendiendo su "laboriosidad y conocimiento". Se formó un cuerpo de 10 ingenieros civiles o de caminos, algunos de los cuales se habían empleado en Acapulco, Michoacán y Jalisco. En junio se ampliaron las atribuciones de la Dirección General para supervisar las actividades de las compañías constructoras concesionadas y arreglar con ellas las contratas, y vigilar si las rentas aplicadas a la apertura de caminos se emplean al efecto.⁴¹ Como el caso de otras instituciones similares del ramo, tampoco sabemos cuando ni por qué motivo fue suprimida esta entidad.

La Administración General de Caminos y Peajes fue establecida el 10 de mayo de 1853, habiendo noticias de ella todavía en 1857. La nueva institución fue supeditada al novísimo Ministerio de Fomento, a la vez que el Gobierno se reservó el derecho de nombrar al administrador. Quedaron a su cargo los siguientes ~~caminos~~:

Toluca-Veracruz, por Orizaba.

México-Acapulco.

Puebla-Perote-Veracruz.

Veracruz-San Juan, camino de fierro.

Tampico-Querétaro.

Tampico-San Luis.⁴²

⁴⁰ Decreto de octubre 9 de 1848, por el cual se arregla el cuerpo de ingenieros. *Ibid*; tomo V, pp. 484-86.

⁴¹ Ver Memoria de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores, correspondiente al año de 1843.

La planta de la Administración la formaban un administrador, un inspector general, un cajero y tenedor de libros, un oficial archivero, dos escribientes y un portero. El 11 de mayo de 1857 se expidió un reglamento y su planta creció con la adición de nuevos empleados. Antes ya se había reorganizado en lo general, estableciéndose en su seno dos secciones: correspondencia y archivo, y glosa y contabilidad. La institución estaba encabezada por el administrador general, que se apoyaba en un oficial primero -jefe de la Sección de Correspondencia-, un oficial segundo -Jefe de la Sección de Contabilidad-, un escribiente, un auxiliar de libros, dos auxiliares de correspondencia y archivo, un auxiliar de contabilidad, un portero y un mozo de oficio.⁴³

Dirección del Desagüe de Huehuetoca

El desagüe de Huehuetoca es la obra pública más importante y representativa de las que heredó la Nueva España a México. Su administración es, también, una de las instituciones más interesantes legadas al nuevo Estado nacional. Un raro documento da cuenta exacta y pormenorizada de la historia, situación y administración del canal dos años después que México arribó a la Independencia.⁴⁴ Su autor es el célebre José María Luis Mora, vocal de la Diputación Provincial de México, a cuya autoridad se encontraba la obra, y comisionado para rendir cuenta de su situación.

Al momento de su asunción por el Estado mexicano, el desagüe de Huehuetoca estaba a cargo de la citada Diputación, de la que dependía una oficina

42/bid, 11,pp. 316-318.

43 *Memoria de la Secretaría de Estado Y del Despacho de Fomento, Colonización, Industria y Comercio de la República Mexicana; escrita por el ministro del ramo, C. Manuel Siliceo, para dar cuenta con ella al Soberano Congreso Constitucional;* México, Imprenta de Vicente García Torres. 1857. Ver especialmente las páginas 65-66, donde se encuentra el reglamento provisional de la Administración General de Caminos y Peajes, el reglamento provisional para el gobierno interior de la misma y el reglamento provisional para la recaudación de peajes.

44 *Memoria que para informar sobre el origen y estado actual de las obras emprendidas para el desagüe de las lagunas del valle de México, presentó la Excmo. Diputación Provincial el vocal Dr. D. José María Mora, comisionado para reconocerlas.* México, Imprenta El Aguila. 1823. pp. 56-62.

de empleados que no satisfacía los rendimientos esperados. Había un desarreglo en sus plazas, en sus ocupaciones, en su **número**, toda vez que funcionaba independizada de cualquier autoridad que supervisara su trabajo. La oficina estaba integrada de la siguiente manera: guarda mayor y cuatro guardas subalternos, además de un juez, escribano, maestro de obras y oficial de la aduana. Los últimos cuatro fueron suprimidos por la Diputación, salvo el maestro de obras, "pues todos ellos han sido gastos inútiles y sólo propios de aquel tiempo en que todas las empresas públicas tenían un cierto aire de proceso", explica el doctor Mora.

Las tareas de los guardas era la de supervisar las zonas del canal a su cargo, impedir la invasión del ganado, informar al guarda mayor y hacer cumplir sus obligaciones a los lugareños con respecto al desagüe, entre ellas su limpieza. El guarda mayor informaba al juez o comisionado del desagüe para que hiciera 10 conducente. Mora juzga que la plaza de guarda mayor era superflua, pues sus labores las podía realizar el comisionado. También sugiere se supriman dos plazas de guardas subalternos, pues con dos basta para la supervisión si se cuenta con la colaboración del Ayuntamiento. Aclara que "estas plazas deberán dotarse con 500 pesos cada una, declarando desde luego que no son empleos vitalicios sino simples comisiones que podrán cesar cuando se tenga por conveniente, removiendo al que las tenga por sólo su ineptitud declarada".

Una vez que se hubieren hecho estos ajustes de personal, Mora propone un proyecto de organización que reza de la siguiente manera: los guardas tendrían estas tareas: recorrer dos veces por semana el canal en tiempos de aguas y una en la de secas; informar semanalmente al comisionado sobre el estado de la obra; cuidar que pasajeros ni ganado le dañen; limpiarlo de la maleza; cuidar que los lugareños cumplan con sus obligaciones; atender las obras que se hagan en sus zonas de supervisión. Por su parte, el maestro o director de obras deberá ser seleccionado por sus conocimientos en topografía, hidráulica e hidrodinámica, siendo sus labores según propuesta de Mora, las de dirigir las obras y las reparaciones y elaborar los planos para la construcción de otras etapas del desagüe.

Por su parte, el comisionado general debía ser un individuo activo y responsable, para el cual sugiere un salario decoroso que le permita dedicarse a tiempo exclusivo a su oficio, y sea capaz de ejercer las siguientes faenas: cuidar de que sus dependientes cumplan sus deberes; informar semanalmente del estado de las obras; hacer las erogaciones autorizadas por la Diputación para las reparaciones del canal; atender todas las obras; supervisar, con el director de obras, el canal tres veces cuando menos en tiempo de aguas y tomar todas las medidas pertinentes para la reparación del desagüe; rendir cuenta anual a la Diputación de las cantidades erogadas; comerciar el agua del lago de Zumpango y del río Cuautitlán, y cobrar las rentas de las tierras circunvecinas; hacer que los lugarezos limpien la caja del río Cuautitlán.

Mora creía que este plan de reformas incrementaría las rentas del ramo, distribuiría mejor los impuestos entre quienes usufructúan la obra pública, se destinarián recursos al propio canal y se alejarían "opresores y holgazanes con título de jueces, escribanos, guardas". Asimismo, la obra estaría más cuidada, las reparaciones se harían más oportunamente y los dependientes serían más responsables sabiendo que son removibles en todo momento de las comisiones que desempeñan. Tiempo después se formó una institución destinada a atender al canal de Huehuetoca, que también conocía el talentoso ideólogo del Estado mexicano, don José María Luis Mora.

Una de las contribuciones del decreto de octubre del 48, antes examinado, consistió en la formación de la Dirección del Desagüe de Huehuetoca. En la mencionada disposición se declara que "se establece una Dirección del Desagüe de Huehuetoca y demás obras públicas de la ciudad y valle de México". La institución estaba formada por un director, dos ingenieros en jefe, un arquitecto, un secretario y un dibujante. La nueva Dirección no sólo tenía a su cargo la construcción y mantenimiento del mencionado canal, así como de otras edificaciones conexas de la ciudad y su entorno, sino también la administración de las mismas.⁴⁵

⁴⁵ Decreto de 9 de octubre de 1848, antes citado, pp. 485-86.

Sin embargo, el proyecto de una institución descentralizada *ad hoc* del desagüe de la Ciudad de México es anterior a 1848 y nació en la mente de Lucas Atamán en 1830, quien había propuesto la formación de una Dirección General de Obras del Desagüe para administrar el canal de Huehuetoca. Estaría formada por el director general, más los empleados subsistentes de la administración actual, a excepción del arquitecto, cuya plaza sugiere sea suprimida. Previene que los propietarios de las tierras aledañas queden obligados a hacer limpias del canal, fortificar sus bordos y ejecutar otros trabajos que fueran necesarios, apelándose a la justicia pública en caso de desobediencia.⁴⁶

Una vez establecida, la Dirección del Desagüe de Huehuetoca tuvo como encomienda la elaboración de los siguientes planos: nivelación de la ciudad de México; de las asequias, atarjeas, canales y demás acueductos, y de su nivelación; del estado de las obras del desagüe. Con base en los planos debía atender trabajos tales como la nivelación del piso de las calles, para facilitar el flujo del agua, arreglar las atarjeas, mejorar los canales de comunicación, componer las calzadas y mejorar el canal de Huehuetoca. Finalmente, la Dirección era encargada de vigilar que los lugareños donde pasa el canal hagan obras de protección y limpia, y que los particulares no usufructúen las aguas en su provecho. Tales funciones hablan de una multiplicidad de actividades, que hacen de esta Dirección una entidad descentralizada extraordinariamente versátil, capaz de ejecutar obras, mantenerlas y suministrar servicios públicos para la capital del país.

Con respecto al personal de la institución administrativa quedó previsto que los empleados no tendrían derecho a jubilación, pensión y cesantía, salvo en casos de accidente, pero atendiendo las reglas establecidas para los funcionarios públicos que sí disfruten de ellas. En todo caso, el procedimiento de provisión de plazas quedaba como prerrogativa del Gobierno, pero atendiendo las observaciones hechas al respecto por el director general de caminos y el director del canal del desagüe.

46 Ver Iniciativa número 7, *de S de enero de 1831*, de la *Memoria de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores* relativa a 1830.

La vitalidad y salud de estas **entidades** responsables de las obras públicas resistió el paso del tiempo. Así, en junio 29 de 1869, en una circular, se revela a mencionar a la Dirección de Caminos, en tanto que don José María del Castillo Velasco señala -muy abreviadamente- la existencia de Direcciones de Caminos entre 1861 y 1869, Y la Dirección General de Caminos y Puentes en 1874, que parece haber sucedido a la antigua Dirección General del ramo.⁴⁷

Las instituciones administrativas descentralizadas que hemos examinado, cumplieron cometidos importantes para el Estado mexicano durante el siglo XIX, particularmente en el campo financiero en general -hacienda y banca-, los servicios públicos y, dentro del marco de las obras públicas, particularmente en la construcción y mantenimiento de caminos, y el desagüe de Huehuetoca. La información precedente indica, llanamente, una intensa y versátil actividad del Estado en los ámbitos señalados, atendidos por una variedad de instituciones autónomas que actuaban en un espacio público de sí extendido.

La administración pública estaba constituida por variadas instituciones descentralizadas que actuaban, como lo pudimos constatar, en la hacienda, la banca, los servicios públicos y las obras públicas. Sin embargo, la variedad y versatilidad de estas instituciones fue mucho más rica, extendiendo su existencia a otros campos de la vida civil. Estos campos estaban cubiertos primordialmente por la administración interna, por lo que el signo organizativo de ellas va de la educación y la cultura a la salud y la beneficencia, y de la colonización y la industria a la estadística y la geografía.

47 Ver: *La administración pública en la época de Huárez*, ID, P. 733. Con respecto a Castillo Velasco, la referencia la hace en su libro *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, D, p. 303Y1, pp. 89-91. Varias reglamentaciones sobre el ramo de caminos, que comprenden el 13 de febrero y 4 de mayo de 1861, el 10. de octubre de 1868 Y el 1 de enero de 1869, mencionan la existencia de estas instituciones. Por su parte, tal como lo comentamos, la Dirección General de Caminos Y Puentes parece haber sido la heredera de la tradición caminera, comenzada en tiempos de la Junta de Peajes.

Instituciones descentralizadas de educación y cultura

La actividad del Estado en la educación pública constituye uno de los grandes hitos en la historia de México y, hoy día, por causas históricas de extraordinaria trascendencia, este ramo de la administración pública es una de las grandes responsabilidades gubernamentales. Dentro del campo educativo y cultural, la administración pública comprendió en el siglo pasado diversas instituciones descentralizadas que aquí examinaremos, y que cubrieron con su actividad a la instrucción pública, la ilustración y las artes, y las ciencias.

Dirección General de Instrucción Pública

Comenzamos con el estudio de la Dirección General de Instrucción Pública, establecida con fecha 13 de octubre de 1833 al calor de la Primera Reforma encabezada por Valentín Gómez Farías. Surgió por motivo de la supresión de la Universidad, pero concebida como una institución exclusiva para el Distrito y Territorios de la Federación. La eliminación del monopolio educativo del clero fue sin duda una de las más importantes reformas emprendidas por Gómez Farías y su gabinete para limitar el poder clerical y específicamente eliminar su control sobre las conciencias.

La Dirección General estaba encargada de la administración de los establecimientos de instrucción pública y los monumentos de arte, así como lo relativo a las antigüedades y la historia nacional. Impartía la instrucción pública y manejaba los fondos destinados a la educación. Sus planes y programas de estudios se basaban en las humanidades y el derecho, que eran exclusivos para los establecimientos públicos, pero se declaró que la enseñanza era libre para todos los demás. A decir de don Jesús Reyes Heroles, "el Estado avanza rompiendo el monopolio educacional y dando un paso en la instrucción pública".⁴⁸

La institución fue dotada en octubre del mismo año de varios locales, antaño en manos del clero, y quedó a su cargo una biblioteca formada con los fon-

48 Reyes Heroés, *El Liberalismo mexicano*, III, p. 118-19.

dos provenientes del Colegio de Todos los Santos y de la extinta Universidad. También se le atribuyó la facultad de fomentar el establecimiento de una escuela primaria en cada parroquia de la ciudad de México.

Según José María Luis Mora el plan de reforma educativa giraba en torno a "una Dirección General donde partan todas las medidas relativas a la conservación, fomento y difusión de la educación y la enseñanza". Esta institución estableció un fondo formado de los bienes que el clero dedicaba a la enseñanza, ahora "conservado e invertido bajo la autoridad de la expresada Dirección". Además, fue encargada de auspiciar la formación de una escuela de bellas artes y un museo nacional. Añade que "la Dirección General, como lo indica su nombre, estaba exclusivamente encargada de la parte directiva, económica y facultativa de la educación y la enseñanza pública", pero "las facultades de la Dirección eran en lo general lo que debían ser, para poder desempeñar su objeto en beneficio público: la conservación de bibliotecas, museos y demás depósitos de instrumentos, máquinas o monumentos de las ciencias, literatura, antigüedades y bellas artes; el establecimiento, conservación y perfección de las materias de enseñanza y de los medios para facilitarla; la vigilancia sobre los establecimientos públicos; la recepción de los candidatos para los grados académicos; el nombramiento de profesores de enseñanza y la propuesta al Gobierno para el de los directores y subdirectores de establecimientos; finalmente, la inversión, cuidado y vigilancia del fondo y de los caudales destinados a la instrucción pública". Mora considera que estas funciones, que debían disminuirse en un futuro, en el momento de arranque de la reforma educativa era lo conveniente para la *umidad* de estas materias.⁴⁹

Como es sabido, la Primera Reforma vivió sólo 10 meses, pero ya evidenció lo que sería el México moderno, secularizado, porque estaba dando pasos firmes hacia ese propósito. La liberación de las conciencias, por medio de esta Dirección General, daría frutos mediatos pero decisivos, cuando llegara la Gran

49 Mora, José María Luis. *Obras sueltas*, pp. 120-121.

Reforma. Por su parte, la Dirección General de Instrucción Pública constituyó el primer esfuerzo institucional del Estado por asumir la conducción efectiva de la educación y la cultura, iniciando con ello una tradición que hoy día persiste fortalecida. Esta institución descentralizada no sólo reemplazó a la clerical y anquilosada Pontificia Universidad, sino también a la Secretaría del ramo, inútiles para efectuar el cambio previsto por la Primera Reforma. Es el caso, pues, de afirmación de confianza en un organismo "paraestatal" ejercitando una función vital del Estado mexicano del siglo pasado.

La Dirección General de Instrucción Pública, como antaño la Dirección General de Temporalidades, surgió como motivo de una expropiación de un monopolio hecha al clero y la liberación de las conciencias. Esta institución constituyó un foco de verdadero avance académico, pedagógico, científico y tecnológico, una gran revolución educativa y cultural de la vieja sociedad colonial.

Dirección General de Fondos de la Instrucción Pública

La Dirección General de los Fondos de la Instrucción Pública fue creada por medio del *Decreto para el arreglo de la insirucción pública* de 15 de abril de 1861. La Dirección fue enmarcada en el ámbito de acción de la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública, en ese entonces a cargo de Ignacio Ramírez. Como la precedente, nació también por efecto de una revolución social provocada por la Gran Reforma y tenía una misión importante con referencia a la instrucción pública. Sin embargo, en contraste a la Dirección General de Instrucción Pública, la Dirección General de Fondos de la Instrucción Pública no cubría todo el ramo educativo, sino únicamente el financiamiento de la enseñanza pública.

Las funciones asignadas a la Dirección General eran las de administrar los fondos de la instrucción pública, promover su mejora y aumento, y proponer al Gobierno las medidas encaminadas a incrementarlas. La institución estaba encabezada por un director general, un contador/interventor, un tesorero, un ofi-

cial, cuatro escribientes, un portero y un recaudador general. Los fondos para la instrucción pública, bajo la responsabilidad de la Dirección General, eran los siguientes:

El producto del 10% sobre herencias y legados.

Las herencias vacantes en el Distrito y territorios federales.

Los fondos que se adquieran o se asignen.

Los capitales, censos, rentas, derechos y acciones que tenían los Colegios de San Ildefonso, Minería, Agricultura, Artes, Academia de San Carlos, de las Niñas, de las Vizcaínas y de Belén, además de otros recursos económicos.

Tal como se puede observar, la Dirección General de los Fondos de la Instrucción Pública era una institución administrativa autónoma de apoyo a la Secretaría del ramo. No le correspondía educar, sino administrar los bienes mediante los cuales se impartía la instrucción pública en la época de Juárez.⁵⁰ Y, como su predecesora, la Dirección General de Instrucción Pública fue una institución administrativa importante para expropiar al clero los poderes que había acumulado sobre la educación pública, principalmente los recursos financieros que hicieron realidad la enseñanza laica y moderna.

Junta Directiva de la Instrucción Pública

Institución relevante para la instrucción pública, luego de la Gran Reforma encabezada por Benito Juárez, y por medio de la cual el Estado continuó a cargo de la educación nacional, fue la Junta Directiva de la Instrucción Pública, de la cual tenemos noticia en 1869. De esta institución nos da informes nuestro conocido, el profesor Castillo Velasco, pero la trata más ampliamente otro catedrático de derecho administrativo: Manuel Cruzado.⁵¹

Nos informa Manuel Cruzado en 1895, que la mencionada Junta fue instituida para auxiliar al Ministerio correspondiente "en la dirección de todos los

50 *La administración pública en la época de Juárez*; II, pp. 427-436.

51 Castillo Velasco, *op. cit.*, p. 89. Manuel Cruzado, *op. cit.*, pp. 157-158.

ramos de enseñanza pública". Estaba formada por todos los directores de escuelas especiales, de la preparatoria y de un profesor por cada escuela nombrado por las juntas respectivas de catedráticos, de dos profesores de instrucción primaria de establecimientos sostenidos con fondos públicos y dos de establecimientos particulares. También formaban parte del mismo el Ministro de Justicia e Instrucción Pública, que la presidía -tocando la vicepresidencia a alguno de los directores de escuela pública-, y un secretario. No sabemos nada de sus actividades, infortunadamente, aunque por su carácter se desprende que funcionaba como cuerpo consultor del ministro de Justicia, y quizá, como autoridad académica del ramo.

El 21 de marzo de 1891 fue constituido el Consejo Superior de Instrucción Primaria, para encargarse de lo relativo a su denominación y que antes atendía la Junta antes tratada. El Consejo era privativo del Distrito Federal y estaba formado en forma similar a la Junta, además que era presidido también por el ministro del ramo. Tampoco sabemos de sus actividades, ni de su destino.

Academia Nacional de Ciencias y Literatura

La Academia Nacional de Ciencias y Literatura, formada el 15 de mayo de 1869, es otro progreso importantísimo con referencia a la educación, especialmente para el desarrollo de las ciencias y las artes, que se debe acreditar a la Gran Reforma. La Academia Nacional de Ciencias y Literatura -de la que también da cuenta Castillo Velasco-, en 1895 estaba formada de la siguiente manera: Presidente -el ministro de Justicia e Instrucción Pública-, seis socios nombrados por las Escuelas de Derecho, Medicina y Farmacia, Agricultura y Veterinaria, y la de Ingenieros; por tres literatos, un Vicepresidente elegido entre los miembros de la Academia, dos secretarios, varios socios correspondientes y honorarios, y todos los miembros de la prestigiosa Sociedad Mexicana de Geografía y &statistica.⁵²

52 Cruzado, *op. cit.* pp. 158-159.

Las funciones de la Academia eran las siguientes: 1) fomentar el cultivo y progreso de las ciencias y literatura; 2) servir de cuerpo facultativo al Gobierno; 3) reunir objetos científicos y literarios, principalmente del país, para formar colecciones nacionales; 4) establecer concursos y adjudicar los premios correspondientes; 5) formar publicaciones periódicas que favorecieran el desarrollo de sus ramos, así como de libros y otras formas editoriales. No cabe duda, una institución conspicua del nuevo México que había emergido de los años de la Gran Reforma.

Esta institución descentralizada dedicada al cuidado y fomento de la cultura, nos recuerda a la celeberrima Academia de San Carlos, de filiación similar, pero de pergaminos más antiguos y de la que daremos cuenta más adelante. También evoca a la Academia de la Lengua, ideada por Gutiérrez de Estrada, y que continuaba en funciones hacia 1846 según nos lo informó antes el secretario de Relaciones de entonces, don José María Lafragua.

Instituciones descentralizadas de salud y asistencia

Consejo Superior de Salubridad Pública

La actividad del Estado en la materia de salubridad es antigua, se remonta al Virreinato. En lo referente al aseo, servicio de agua y retiro de basura, estaba atribuido a los municipios de conformidad con las ordenanzas correspondientes. Las materias relativas al ejercicio de la medicina, la farmacia y los aspectos teóricos de la salud pública, estaban adscritas al Protomedicato, que había sido formado en 1620. Esta institución la constituían tres médicos y los profesantes de cátedra, de la Facultad de Medicina de la Real y Pontificia Universidad de México. Sin embargo, al Protomedicato no tenía competencias efectivas sobre la salud pública. Fue suprimido el 21 de octubre de 1831.⁵³

53 Ver: *Méjico a través de los informes presidenciales: la salubridad general*. México, Secretaría de la Presidencia. 1976. P. XVII.

Una vez consumada la independencia, la Suprema Junta de Gobierno de Medicina se encargó del ramo de la salubridad pública, pero fue años después, el 7 de febrero de 1825, que se expidió un bando de policía y buen gobierno en el que se contemplaban providencias relativas al bienestar de los ciudadanos, a "su salubridad, comodidad y cuantos bienes trae consigo una buena policía". Estas providencias arreglaban todo lo relativo a la salubridad del Distrito Federal, en materias tales como el aseo de las calles, construcción de letrinas y control de la venta de bebidas embriagantes^f. En 1831 fue fundada la Facultad de Medicina, haciéndose cargo del ramo de salubridad, hasta el 21 de octubre de 1833, que fue sustituida por el Establecimiento de Ciencias Médicas. Esta institución se circunscribió a la enseñanza de la medicina a partir del 2 de agosto de 1834, restableciéndose temporalmente a la Facultad de Medicina, que finalmente fue sustituida en el encargo por el Consejo Superior de Salubridad del Departamento de México, creado el 14 de enero de 1841. Finalmente, el 25 de enero de 1872 Benito Juárez reformó al Consejo, que en adelante asumió la denominación de Consejo Superior de Salubridad Pública del Distrito Federal, facultado también para actuar en los territorios federales.^{ss}

El Consejo Superior de Salubridad Pública, tal como fue establecido por Benito Juárez, respondía a los principios generales de la Segunda Reforma, particularmente con referencia a la asunción estatal de sus responsabilidades sanitarias por medio de la administración de la salud. El Consejo fue reglamentado, según disposiciones de la fecha antes mencionada y enmarcado en el ámbito de actuación del Ministerio de Gobernación, entonces a cargo de José María del Castillo Velasco, quien expidió tal disposición. En el *Considerando* se dice "que en toda sociedad bien organizada el ramo de policía sanitaria forma una de las principales y preferentes atenciones de la administración pública". El Consejo estaba formado por cinco miembros, de los cuales tres eran médicos, uno far-

^f Debemos consignar la existencia de la Junta Superior de Sanidad, que según datos del 22 de agosto de 1822, en colaboración con el Protomedicato, realizaba labores sanitarias a favor de los menesterosos, y los informes de 1824 según los cuales estaba encargada de suministrar vacunas contra la viruela. Lucina Moreno Valle, *Catálogo de la Colección Lafragua. Abreviados números 937 y 160S.*

^{ss} Méjico a través de los informes presidenciales: la salubridad general, pp XIII-XVIII.

macéutico y otro veterinario. Estaba apoyado por la secretaría y un eSCRiente.

Sus funciones eran las siguientes: 1) por medio de la autoridad correspondiente, dictar todas las medidas de salubridad pública en estado normal y en el de epidemias; 2) inspeccionar hospitales, cárceles, panteones, establecimientos públicos, industriales o mercantiles, y cuidar que los alimentos no estuvieran adulterados; 3) desempeñar las comisiones sanitarias que le encomendara el Gobierno del Distrito Federal; 4) inspeccionar teatros, boticas, fábricas de almidón y similares; 5) vigilar la administración de las vacunas; 6) formar la estadística médica del Distrito; 7) ponerse en relación con instituciones análogas de policía sanitaria. También tenía a su cargo la reglamentación de las obligaciones de los médicos del registro civil.⁵⁶

En el *Código Sanitario* del 15 de julio de 1891 el Consejo fue reorganizado, quedando arreglado bajo un presidente, seis médicos higienistas, un abogado, un veterinario, un farmacéutico y un ingeniero. El cambio más importante fue que, en contraste al pasado, el Consejo Superior de Salubridad Pública dejó de tener meras funciones consultivas y fue "elevado a la categoría de autoridad sanitaria, en el concepto que el Consejo acuerda en pleno y queda equiparado a la autoridad política local".⁵⁷

El Consejo Superior de Salubridad es una institución que ha sobrevivido el paso de los tiempos y hoy día es una de las organizaciones más importantes dentro del ramo de la salud, ahora en el seno de la Secretaría de Salud.

Dirección General de Beneficencia Pública

El 2 de febrero de 1861 se decretó la secularización de hospitales y establecimientos de beneficencia. En marzo quedaron bajo la autoridad del Gobierno,

⁵⁶ 'Reglamento del Consejo Superior de Solubridad del 25 de enero de 1872 México a través de los informes presidenciales: la administración pública. México, Secretaría de la Presidencia. Cinco volúmenes.

⁵⁷ Volumen 1, pp. 541-542.

Manuel Cruzado, *op. cit.*, pp. 156-157.

directamente bajo la administración de la Dirección General de Beneficencia Pública. En el decreto de creación de la Dirección señalada se dice lo siguiente: "para ejercer esta protección se establece una Dirección General de fondos de beneficencia, que dependerá exclusivamente de la Secretaría de Gobernación".⁵⁸

La Dirección "administraría" las fincas, capitales, rentas y otros fondos provenientes de hospitales, hospicios, casas de expósitos, casas de corrección y establecimientos de caridad, salvo los destinados a la educación pública. Administraba también los impuestos generales, locales y municipales, destinados al cuidado de estos establecimientos; la parte proveniente de la nacionalización de los bienes que manejaba el clero, la parte de los impuestos que en adelante se le otorgaran, los donativos hechos por autoridades o particulares, y las multas impuestas por objetos de caridad. Como otras instituciones nacidas durante ambas Reformas, la Dirección General de Beneficencia Pública se alimentaba de los recursos expropiados al clero católico y asumía atribuciones otrora delegados en éste.

Sus funciones eran las siguientes: administrar los fondos de la beneficencia; promover la mejora, aumento, fusión o supresión de los establecimientos del ramo; velar por la buena administración de los establecimientos; inspeccionarlos; atender las consultas que sobre la materia le hiciera el Gobierno; organizar juntas de caridad; recaudar donativos para atender casos de epidemias o grandes calamidades públicas.

También los ayuntamientos tenían funciones sanitarias, pero exclusivamente relativas al "buen orden y policía" de las casas de caridad. Asimismo, estaban obligados a dar cuenta de sus labores al Gobierno de la República. La organización de la Dirección era la siguiente: estaba encabezada por un director ge-

⁵⁸ Decreto de creación y planta de la Dirección General de Beneficencia Pública, *La administración pública en la época de Juárez*, II, pp. 370-372.

neral, que era auxiliado por un contador-interventor, un tesorero, un oficial de correspondencia, un oficial segundo a cargo de las visitas a los hospitales, cuatro escrivientes y un portero.

Por medio de esta Dirección General el Estado asumió una labor importantísima para la sociedad civil, luego de estar la asistencia pública en manos del clero por cuatro décadas de vida del México independiente. Con su institución, el México creado por la Gran Reforma dio uno de los pasos más significativos hacia la formación de la administración de la vida personal, una de las características esenciales del Estado moderno.

Al parecer, la Dirección General de Beneficencia Pública había desaparecido hacia 1874 y sustituida por la Junta Administradora de la Beneficencia Pública. Un estudioso del derecho constitucional y administrativo de la época de Porfirio díaz, nos hace saber que en 1879 los ayuntamientos dejaron de estar facultados para inspeccionar a los establecimientos de beneficencia existentes, así como por existir, "poniéndolos bajo la administración de una Junta llamada 'Dirección de Beneficencia Pública', siendo presidente nato de ella el Ministro de Gobernación, en cuyo nombre y bajo cuyo acuerdo se ejercen por la junta todas las atribuciones".⁵⁹ Se trata, virtualmente, de la misma institución. Si la Dirección General de Beneficencia Pública desapareció antes de 1874, quizás transfiriendo sus facultades a las municipalidades, revivió en el año citado bajo una denominación casi idéntica. Más adelante, el primero de agosto de 1881, se expidió un reglamento sobre la beneficencia pública que atribuía la materia a la Secretaría de Gobernación, al través de la sección respectiva, lo que puede interpretarse como la supresión definitiva de la Dirección de Beneficencia Pública.

59 Ruiz, Eduardo. *Curso de derecho constitucional Y administrativo*. México, Imprenta de la Secretaría de Fomento. 1888. Dos tomos. Tomo 1, pp. 231-232.

Las instituciones descentralizadas: una herencia histórica

La administración pública mexicana está integrada por dos tipos de instituciones: las Secretarías de Estado, también conocidas como dependencias centralizadas, y las entidades que integran el llamado sector "paraestatal". Las primeras nacieron en 1821 y corresponden, *strictu sensu*, al Estado mexicano que surgió en esta época. Por lo contrario, algunas instituciones descentralizadas son anteriores al Estado mexicano y fueron heredadas a él por el Virreinato. Así, las instituciones más antiguas de México son estas entidades descentralizadas, algunas de las cuales hoy día aún subsisten luego de más de 200 años de vida y constituyen un orgullo nacional por su longevidad, por su capacidad de adaptación a los tiempos y por su adhesión al objeto que les dio vida en medio de los grandes cambios históricos que formaron al país.

Otras instituciones descentralizadas nacieron y murieron; algunas fenecieron una vez que cumplieron con la misión que les dio origen, otras más fueron inhumadas sin haberlo conseguido. La mayoría de las instituciones aquí analizadas ya desaparecieron, forman parte del panteón administrativo del Estado mexicano, pero ellas sirvieron al principio vital que las animaba: cumplir tareas marcadas por la oportunidad y la pertinencia. Flexibilidad y autoinmolación, tales son las reglas de vida de las instituciones descentralizadas. Dentro del disímbolo conglomerado de estas entidades, algunas cruzaron las marcas de los siglos y, como dijimos, hoy son parte viva de la administración pública. Nos referimos al Servicio Postal Mexicano, ya examinado, y que antaño llevaba por título Dirección General de Correos; la Academia Nacional de San Carlos, el Instituto de Geografía y Estadística, la Lotería Nacional y el Nacional Monte de Piedad. Estas instituciones son herencia viva del pasado.

Academia Nacional de San Carlos

La Academia Nacional de San Carlos es la institución de cultura de mayor prosapia en México y constituye hoy día el mejor testimonio del interés histórico-

co del Estado por el desarrollo de las bellas artes. La institución fue fundada con fecha noviembre 16 de 1784, es decir, está cumpliendo hoy día poco más de 200 años de fructífera vida. Como la Biblioteca Nacional, la Academia Nacional de San Carlos está legítimamente cuidada y salvaguardada por la Universidad Nacional Autónoma de México.

El proyecto de creación de la Academia fue inspiración de Fernando José Mangino, superintendente de la Real Casa de Moneda de México y miembro del Consejo de Hacienda, quien lo presentó al virrey interino de la Nueva España, Martín de Mayorga, el 29 de agosto de 1881. Mangino también había ocupado el cargo de director asociado de la Dirección General de Temporalidades, como administrador del Fondo Piadoso de Californias. La Academia estaría dedicada a la pintura, escultura y arquitectura. La idea tuvo buena acogida por el virrey y enseguida se formó una Junta para llevar al cabo el proyecto, constituida por el propio virrey, Mangino, el corregidor de la capital, el regidor decano del ayuntamiento, el prior del Consulado, el administrador general del Real Tribunal de Minería y el director general del mismo Tribunal, así como el marqués de Ciria, el marqués de San Miguel de Aguayo, el doctor José Ignacio Bartolache y el grabador mayor de la Casa de Moneda, Gerónimo Antonio Gil. Este último fungió como presidente, en tanto que el Doctor Bartolache se ocupó de la Secretaría.⁶⁰

Con fecha agosto 10. de 1882 la Junta solicitó a Carlos III la formación de la Academia, pidiendo como subsidio el mismo que se otorgaba a la Real Academia de San Fernando en España, a saber: 12 mil quinientos pesos. Para entonces ya contaba con el apoyo económico de las ciudades de México, Veracruz, Querétaro, San Miguel el Grande y Córdoba, así como del proveniente del Tribunal del Consulado y el Tribunal de Minería. Otras fuentes financieras procedían del ramo de *temporalidades*. Finalmente, la institución adoptó, bajo su real protector, el nombre de Academia de San Carlos de la Nueva España.

⁶⁰ *Estatutos de la Academia Nacional de San Carlos de esta Capital y leyes posteriores pertenecientes al mismo establecimiento*. México, Tipografía de R. Rafael. 1852. pp. 1-9.

De la Península llegaron los primeros catedráticos y los directores de las tres disciplinas que formaban a la enseñanza de la institución. La Academia fue instalada en los locales del Colegio de San Pedro y San Pablo, en tanto se le dotaba de edificio propio, al tiempo que la Junta preparatoria que sugirió su creación fue erigida como Junta directiva de la institución, estando el virrey en calidad de vice protector de la misma y como lugarteniente y sustituto a Fernando José Mangino.

La organización general de la Academia de San Carlos comprendía en su versión original al Vice-protector, lugarteniente, consiliarios, académicos de honor, director general, dos directores de pintura, dos de escultura, dos de arquitectura, dos de matemáticas, dos de grabado, tres tenientes directores de pintura y tres de escultura, y los académicos de mérito. La Academia estaba preparada para iniciar sus labores y así ocurrió, hasta nuestros días, como lo viene haciendo cotidianamente con la actual denominación de Escuela Nacional de Artes Plásticas.

La Academia de San Carlos constituye el ejemplo por excelencia de la intervención del Estado mexicano en la alta cultura durante el siglo pasado. La institución refleja, mejor que ninguna otra, la forma como el Estado mexicano asumió como deber el desarrollo de las nobles artes de la pintura, arquitectura y escultura, tal como lo había hecho en su momento el Virreinato.

Apenas con un año de vida el Estado mexicano, en 1822 la Academia de Nobles Artes o Academia de San Carlos se encontraba cerrada por motivo de la situación desplorable de sus rentas. A pesar de los esfuerzos por abrir nuevamente sus puertas, la institución siguió clausurada en 1823 por falta de los recursos que provenían del erario nacional y de algunas dotaciones del Tribunal de Minería y el Consulado, pues sólo percibía las del ayuntamiento de la Ciudad de México, que apenas alcanzaba para las necesidades elementales. Era necesario fortalecer los recursos de la Academia que, de sí, conservaba objetos de gran valor que han sido la admiración de viajeros venidos del extranjero. En 1824 la Academia abrió nuevamente sus puertas gracias a los recursos propor-

cionados por el ayuntamiento de México, la mitra y del Obispado de Puebla, pero que apenas eran suficientes. Para que sus alumnos adelanten en sus estudios se sometió a la consideración del Congreso General que tres jóvenes acompañaran a la legación mexicana en Roma, para que perfeccionen sus conocimientos en pintura, escultura y arquitectura. Asimismo, en Querétaro y Puebla también se formaron escuelas de dibujo.⁶¹

La Academia de San Carlos había sufrido retrocesos al llegar el año de 1829. Sin embargo, mantenía adecuadamente los estudios de sus matriculados y a los becarios que se instruían en el extranjero. Para infortunio de la institución, la tesorería nacional seguía adeudando los fondos que entregaba a la Academia, haciéndose imperioso su suministro para la compra de una valiosa colección de pinturas ofrecida por el Obispo de Puebla. Para fortalecer los recursos de la Academia, el secretario de Relaciones Interiores, Lucas Alamán, propuso la adjudicación de un local adecuado en el Distrito Federal y que se le destinaran fondos provenientes del Gobierno del Distrito. Sin embargo, cada estado tendrá la obligación permanente de pensionar a dos estudiantes, para que se instruyeran en este establecimiento.⁶²

Ya que el criterio de asignación de fondos para la Academia, de acuerdo a lo previsto desde los tiempos de su fundación, era ya considerado como insuficiente y que por la falta de recursos financieros estuvo clausurada, Valentín Canalizo, Presidente interino de la República, decretó en 1843 que los rendimientos de la Lotería Nacional formaran el financiamiento otorgado por el Gobierno a la Academia, que al mismo tiempo asumía la administración de dicha Lotería. Este fue un interesante y eficaz experimento que dio resultados positivos, pues la Academia de San Carlos contaba con un apoyo institucional permanente y tenía el desafío cotidiano de hacer rentable a la Lotería Nacional, y al mismo tiempo asumía su administración para garantizar la suficiencia y

61 Ver *Memorias* de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, correspondientes a 1822, 1823 Y 1824.

62 Ver la *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores* del año de 1829, especialmente la iniciativa número 7, en la cual Alamán detalla esta proposición.

oportunidad del financiamiento, toda vez que debía mantener con altos rendimientos a esta última como institución pública dedicada a los sorteos.

Así, se declara que "la renta de la Lotería queda desde ahora a cargo de la Academia de San Carlos, a la que se consigna su administración. Los productos líquidos de dicha renta, se destinarán a cubrir los objetos de la misma Academia". La Academia fue facultada a realizar los arreglos que creyera necesarios en la Lotería Nacional, para fomentar su desarrollo, pero se determina que los sueldos de los empleados saldrán de la renta y que éstos no pueden ser removidos sin la aquiescencia del Gobierno.⁶³

Las cátedras de la Academia fueron nuevamente suspendidas en 1846, pero no por falta de recursos financieros, como era usual, sino por la remodelación del local que la albergaba y que fue decorado para darle digno asiento. En este año se enviaron seis pensionistas a Roma para perfeccionar sus estudios y se contrató a profesores extranjeros para que impartieran las cátedras de pintura, escultura y grabado. Sigue dependiente de las rentas de la Lotería, las cuales le han permitido existir con decoro. Sin embargo, José María Lafragua, secretario de Relaciones Interiores y Exteriores, juzgaba que es conveniente que el Congreso brindara a la Academia todavía más protección, pues "quizá cuando siguiendo unas generaciones a otras generaciones, la República desaparezca, cediendo a esa ley de muerte que rige a los pueblos como a los hombres, nuestro nombre no se haya perdido porque algunas obras artísticas lo recuerden, excitando el respeto de nuestros descendientes".⁶⁴

Eran notables los progresos obtenidos por la Academia de San Carlos hacia 1849 y parecía que habían pasado los años aciagos. Había cinco pensionados en Europa, de los cuales destacan los dos de arquitectura y el de pintura. Tiempo después, a pesar de la ocupación norteamericana, la Academia no dejó

⁶³ Decreto de diciembre 16 de 1843, por el cual se asigna la Lotería Nacional a la Academia de San Carlos. Anexo de los Estatutos de la Academia Nacional de San Carlos, antes citados, pp. 55-56.

⁶⁴ Memoria de la Secretaría de Estado Y de Relaciones Interiores Y Exteriores, relativa a 1846, p. 128.

de funcionar con regularidad, obligando a los invasores a respetar a tan digna institución. Con respecto a sus recursos, seguían fluyendo desde la Lotería, habiéndose conseguido un presupuesto perfecto, pues los egresos fueron idénticos a los ingresos.⁶⁸

Desde los tiempos virreinales los fondos de la Academia de San Carlos habían procedido del Gobierno, por lo que, faltando estos, la institución decaía. En 1843, como vimos, se decidió que la Academia contara con una renta que garantizara su subsistencia, dotándosele de los productos de la Lotería Nacional. Para cuidar con celo del uso de tales recursos, se formó una comisión con los más prestigiados miembros de la Academia y de cuyo trabajo no sólo se consiguió la prosperidad de la institución, sino también del Hospicio de Pobres - que por ley debía ayudar-, la casa de corrección y, todavía más, auxiliado al erario público cuando éste se lo ha solicitado. En 1850 la mencionada comisión estaba formada por los señores Echeverría, Terán y Casa Flores. Por su parte, la Junta Directiva de la Academia, integrada por los señores Diez de Bonilla, Velázquez de León y Riaño, habían dedicado también su esfuerzo al mejoramiento del edificio que ocupaba la Academia.⁶⁹

Así, a mediados de la centuria pasada, la Academia Nacional de San Carlos estaba consolidada y sus problemas financieros por fin sorteados. De su capacidad de sobrevivencia y desarrollo da fe su imperecedera presencia, hoy día aún como uno de los ejes fundamentales de la vida cultural en México y parte muy noble de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Instituto de Geografía y Estadística

Toca su turno a una institución descentralizada también de noble origen, formada en la segunda década de vida del México independiente: el Instituto

⁶⁸ Ver *Memoria del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores, correspondiente a 1849*.

⁶⁹ *Memoria de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores, correspondiente a 1850*.

Nacional de Geografía y Estadística -*hoy* Sociedad Mexicana de Geografía y &tadística-, fundado el 18 de abril de 1833 por don Bernardo González Angulo, secretario de Relaciones Interiores y Exteriores bajo la Presidencia de Valentín Gómez Farías. El Instituto, pues, es hijo de la Primera Reforma, como 10 fue la Dirección General de Instrucción Pública. Originalmente el Instituto estuvo ubicado en el ámbito de competencias de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores, a cargo de don Bernardo, y estaba integrado por 25 miembros.

En 1833 Carlos García, sustituto de González Angulo en la cartera de Relaciones Interiores y Exteriores, propuso destinar recursos para la preparación del Atlas geográfico y minero, "y emprender una obra grande y de mayor utilidad, creando un Instituto de Geografía y Estadística, cuyos trabajos reunidos presentaran en su término un plan geográfico comprensivo de los minerales de la República, razonado por un Atlas, que no sólo exprese la población parcial y general, sino las antigüedades relativas, su posición geográfica, sus productos naturales, agrícolas y artísticos, dimensiones geométricas, montañas, volcanes, ríos, y todo cuanto pueda contribuir a dar una idea cabal de la grandeza de México. Se ha instalado este Instituto: se compone de los sabios de más alta reputación en estas materias, y el Gobierno se promete que serán cumplidos sus deseos; para darle la estabilidad legal que es necesaria, recomienda a las Cámaras la iniciativa que acompaña".⁶⁷

El proyecto mencionado explica que se establece el Instituto de Geografía y Estadística "con el objeto de formar el plano general de la República, arreglar el Atlas, hacer el padrón, y reunir y coordinar todos los demás datos estadístico que remitan todos los gobernadores de los estados al Congreso general.", Los gobernadores de los estados serían miembros natos del Instituto-

⁶⁷ *Memoria de la Secretaría de Estado Y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores correspondiente a 1833*. García hizo suyo el proyecto de formar el Instituto, según iniciativa de su antecesor. Como fuente documental también hacemos uso de la *Reseña histórica* que precede a los Estatutos de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística (México, 1985), elaborada por Carlos Román Celis, Presidente de la misma, para nutrir los datos históricos de esta importante institución.

to, si lo aceptaran, así como los miembros designados por el Gobierno y los que en el futuro nombraran a sugerencia del Instituto. Los ingresos del Instituto provenían de la Tesorería general, por la cantidad de 5 mil pesos mensuales, en el entendido que el Gobierno proveerá de recursos extraordinarios cuando lo ameritara la ocasión, hasta 20 mil pesos anuales, como en los trabajos relativos a la rectificación del plano general.⁶⁸ Aquí otro testimonio de una tradición: como en otros casos, como la Academia de San Carlos, por citar uno ilustrativo, se piensa que sólo el Estado puede desarrollar una institución de interés nacional y se discierne también que todo asunto importante tiene trascendencia nacional, sea las artes nobles, sea la geografía y la estadística.

Esta forma de visualizar la función de una nueva institución no es estatizante, a pesar de que el Estado sea el promotor o su garante. No es así. Se trata más bien de un *sentidopúblico*, de un contenido de interés nacional que obliga la intervención del Estado para responder a ese interés y se juzga que es su deber actuar de tal modo. No existe en México idea alguna que esto puedan hacerlo los particulares, porque no es cuestión privada, sino pública, de aquí que sea una entidad pública por excelencia la que asuma esta responsabilidad.

Sin embargo, el Instituto no pudo comenzar sus labores sino en el papel y mínimamente, hasta el 22 de enero de 1835 en que pudo reanudar formalmente sus actividades. José María Gutiérrez de Estrada, secretario de Relaciones Interiores y Exteriores, explica en este año que la estadística ha tenido un gran desarrollo en México desde que se consideró un elemento de la prosperidad y riqueza de las naciones, además de un elemento importante de la economía política. Ella señala los productos y consumos del país, su población, riqueza y recursos, "la fuerza con que puede contar, en fin, todo aquello que da una idea exacta del estado físico y moral de un país. La geografía tiene, entonces, un enlace natural con la estadística, pues ella representa los recursos naturales que se pueden explotar. Todo esto inspiró la formación del Instituto de Geografía y Estadística, nacido a principios de 1833. Los trabajos del Instituto abrazaban

68 Ver Iniciativa número 3, de la *Memoria precitada*.

ahora cátedras de geografía, estadística y delineación geográfica, impartidas por sus miembros, ampliados en número.⁶⁹

La existencia del Instituto siguió siendo muy frágil. Así, en septiembre 30 de 1839 el secretario de Guerra y Marina del Gobierno de Anastasio Bustamante, Juan N. Almonte, hizo peligrar la vida de la institución cuando estableció la Comisión de Estadística Militar, formada sólo por miembros de las fuerzas armadas y para el efecto se despojó al Instituto de los archivos y trabajos que había realizado. Era pues un golpe mortal para el Instituto de Geografía y Estadística, toda vez que sus miembros fueron obligados a formar parte también de la mencionada Comisión. Román Celis comenta que el Presidente del Instituto, el conde Gómez de la Cortina, aunque conservador y antiguo militar, protestó contra la medida y propuso que la institución pasara a denominarse *Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística*.

Sin embargo, en el mismo año de 1839 surgieron mejores vientos para el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, motivo por el cual se decidió que era el momento de "establecer un método fijo para sus trabajos", pues tal método es útil tanto para un hombre como para una institución. Así, el Instituto se organizó de la siguiente manera: sección de Geografía, sección de Estadística, sección de Observaciones Geográficas, Astronómicas y Meteorológicas, y sección de Suministro de Materiales.⁷⁰

Tal vez llevados por la euforia que nace del sentimiento de pertenencia, en el Boletín en examen sus redactores consideran que "el establecimiento del Instituto Nacional de Geografía y Estadística en la República Mexicana, es un suceso más importante de lo que parece, pues que la historia se verá obligada a presentarlo en sus páginas como una prueba eterna y evidente de que nuestra

⁶⁹Memoria de la Secretaría de Relaciones Interiores y Extiores correspondiente a 1834.

⁷⁰Boletín del Instituto Nacional de Geografía y Estadística de la República Mexicana, presentado al Supremo Gobierno de la Nación por la Junta del mismo cuerpo. México, Imprenta de Galván. 1839. pp.

1-7. También en el Boletín se rinde tributo a don Bernardo González Angula, diciéndose que además de haber creado al Instituto, entonces permanecía como miembro conspicuo del mismo.

nación sabía ya en el siglo XIX, época de su infancia política, seguir las huellas de las naciones más ilustradas de Europa, en el camino de la civilización, de la cultura y de la conveniencia y perfección". Creo que no hay exageración, pues los estudios geográficos y estadísticos, y aún más, la astronomía y la meteorología, se han convertido modernamente en el potencial informativo vital para la administración de los estados de la actualidad.⁷¹

El Instituto, en 1839 y a pocos años de su fundación, no se deja llevar por arrebatos de optimismo, conformándose con posponer la formación estadística completa del país, dedicándose a acopiar materiales nuevos, revisar los existentes y publicar los que convenga, y todo porque "la estadística de cada nación es el norte que debe guiar a todos los gobiernos". Por tanto, se puede asumir una conclusión tajante con respecto a este principio: "los errores de las diferentes administraciones que se han sucedido entre nosotros desde nuestra independencia hasta el día de hoy, no deben atribuirse a la incapacidad de las personas que las han desempeñado, cuanto a la ignorancia en que todas se han hallado de la verdadera naturaleza del país, de los recursos que podían haberse proporcionado en las diversas situaciones en que éste se ha visto, y en fin, de los medios que tenían en sus manos para satisfacer las necesidades reales, ya dentro, ya fuera del mismo país".

Palabras como las transcritas, que hablan sobradamente de la importancia de la estadística para las artes y prácticas del gobierno, no fueron expresadas por cualquier persona, sino por los miembros del Instituto, entre quienes estaban, además de su fundador, los señores Lucas Alamán y Alejandro von Humboldt.

71 Como muestra de esta aseveración basta un botón: la magna obra del distinguido estudioso de la *ciencia de la política* del siglo XVIII o ciencia de la administración del Estado de aquéllos tiempos, Barón de Bielfeld: *Instituciones políticas*, cuyo cuarto tomo abunda en materias estadísticas. Ver especialmente el capítulo V, justamente titulado "De los cálculos políticos", donde trata de una materia sugerivamente llamada "Aritmética política". Citamos aquí la versión española de *Instituciones Políticas*, subtitulada "Obra en que trata de la sociedad civil, de las leyes, de la policía, de la real hacienda, del comercio, de las fuerzas del Estado, y en general de todo cuanto pertenece al gobierno" (Madrid, editado por Andrés Ortega. 1m).

Por disposiciones del 28 de noviembre de 1846 y 28 de abril de 1851, se estableció en definitiva como Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Tiempo después, en 1853, ingresó al ámbito competencial del Ministerio de Fomento. Desde 1842, de conformidad con el reglamento de 25 de septiembre de ese año, la Sociedad estaba encabezada por una Junta formada por un Presidente, que era la persona del secretario de Fomento, un vicepresidente, un secretario perpetuo y dos secretarios temporales.^f

El año de 1846 fue tiempo difícil para el país y para el Instituto, que sin embargo pudo sobrevivir a la catástrofe nacional que se avecinaba. Pero en noviembre de este año, estando en ejercicio del poder ejecutivo, Mariano Salas reformó a la Comisión de Estadística Militar, dándole nuevas tareas y perjudicando con ello al Instituto, al tiempo que dicha Comisión quedaba constituida definitivamente como establecimiento público. Así, a dicha Comisión se le encargó la elaboración de la carta geográfica de la República, lo mismo que la de los estados, el Diccionario Geográfico y la estadística de la nación aplicable al ramo militar.⁷³

Entre 1833 Y 1846 las labores del Instituto habían sido muy fructíferas. Por cuanto a estadística, el Instituto reunió datos preciosos sobre población, rentas públicas, y productos naturales y materiales. Más adelante, la institución emprendió trabajos que comprenden los elementos de la vida social, iniciando por tanto labores de más importancia. De aquí nació el *Censo general de población clasificada* y el *Cuadro general estadístico de la República*, que comprendió el territorio, la población y "el Estado o la administración general". Otro trabajo de gran importancia, derivado de los estudios sobre el territorio, fue el "primer Boletín de Geografía y Estadística que se ha publicado en el mundo". Por muy defectuosos que fueran estos trabajos, acepta el secretario de Relaciones Interiores y Exteriores, tuvieron una aceptación general en Europa, especial-

72 Ver Manuel Cruzado, op. cit., p. 156.

73 *Decreto de noviembre 28 de 1846, que hace subsistir a la Comisión de Estadística Militar*. El decreto fue rubricado por Juan N. Almonte, que fungía nuevamente como secretario de Guerra.

mente en Inglaterra, Francia e Italia. "Puede decirse que hasta entonces no empezó a ser conocida nuestra República", concluye el ministro Lafraga.⁷⁴

El Instituto estimó que el censo de la República en 1846 era el siguiente: 7.044.140 habitantes, teniendo el Departamento de México 1.389.520 y Texas sólo 27.000. Por su parte, las Californias, las más despobladas después de Texas, sólo contaban con 33339 habitantes. Sin embargo, a decir del propio Instituto, el censo era defectuoso por escasez y exceso, pues muchas poblaciones ocultaron datos por pensar que se trataba de la imposición de nuevos gravámenes. Lafraga reconoce que las diversas revueltas políticas habían dañado los trabajos del Instituto, toda vez que algunos de sus miembros habían muerto, otros caían en el desánimo y unos más estaban radicados en los departamentos. "En una palabra, el Instituto cesó de existir por la sola naturaleza de las circunstancias". Esta notable institución descentralizada había dejado de vivir, de hecho, cuando apenas había cumplido poco más de una década de vida.

Esto fue una lástima, pues los trabajos del Instituto habían hecho verdaderos hallazgos, tales como: que México tenía el mayor número de personas alfabetizadas y el menor número de mendigos, que los delitos y los crímenes eran raros, que existían pocos jorobados, contrahechos, raquílicos e imperfectos, que los antiguos habitantes del septentrión mexicano conocían la diferencia de caracteres geográficos, hieráticos y demóticos, que los antiguos mexicanos habían hecho una división del año más perfecta que la de los griegos y romanos. Finalmente, el general Obergozo, miembro del Instituto, había corregido algunas latitudes establecidas por el barón de Humboldt, que eran generalmente aceptadas por geógrafos europeos.

Otros trabajos importantes fueron los siguientes: se comenzó a trazar el mapa general de la República, se iniciaron exploraciones geológicas, se trazaron diferentes cortes barométricos, se determinaron con precisión las posesiones

⁷⁴Memoria de la primera Secretaría de Estado Y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, correspondiente a 1846. pp. 13-14.

rusas en Norteamérica, que se supo estaban un poco más arriba de la Isla de Lángara, hasta la Punta o Cabo Barrow. Se verificaron los reconocimientos hechos en el Norte por el padre Niza, en 1539, que se compararon con los hechos por el capitán del navío Máscara en 1786.

El Gobierno, enterado de la importancia nacional del Instituto de Geografía y Estadística, decidió acertadamente restablecerlo el 4 de diciembre de 1846, a pesar de la evidente duplicidad de funciones con la Comisión de Estadística Militar, pretendiendo que continuara con sus valiosos trabajos. Pero se consideró necesario que se ampliaran sus atribuciones y que su contaduría funcionara con más eficiencia, haciendo que con ello tuviera un adecuado sistema financiero que garantizara su sobrevivencia. Por tanto, se autorizó al presidente o al vicepresidente para solicitar a las autoridades públicas la información necesaria para llevar al cabo este proyecto. Con ello se trataría de realizar el propósito del primer *Considerando*: "que considerando la utilidad que resulta a todos los ramos de la administración pública, de la reunión de datos estadísticos que las naciones cultas han procurado siempre ponerlos al alcance de todos, para el mejor acierto de las providencias que son del resorte del gobierno, y para que sirviendo de guía a las clases de la sociedad, interesadas en conocer los elementos de riqueza del suelo a que pertenecen, puedan promover con buen éxito el adelanto de los ramos que la forman".

El Presidente de la República, José Joaquín Herrera, ordenó en enero 6 de 1850 que reformara el reglamento del Instituto, pero el mandato quedó en suspenso hasta que Mariano Arista promulgó un decreto en abril 28 de 1851 que establecía en definitiva a la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, así rebautizada. Una década después, en enero 17 de 1861, la membresía de la Sociedad se nutrió con el ingreso de distinguidos liberales, siendo nombrado como Presidente de la misma Ignacio Ramírez por su calidad de secretario de Fomento. Hay que explicar que, desde su origen, se había establecido que el titular de Relaciones Interiores y Exteriores fuera Presidente nato de la institución, costumbre modificada a partir de 1853 a favor del secretario de Fomento.

En 1862, en abril, Juan N. Almonte, crador de la Comisión de Estadística Militar, fue expulsado de la Sociedad por delito de traición a la patria.

Almonte, regente del Segundo Imperio, ratificó su felonía a la nación sirviendo al ejército invasor y aceptando la solicitud del comandante de éste para que estableciera una Comisión Científica, Artística y Literaria, cuyo propósito era la de producir información sobre el país para favorecer la agresión extranjera. El sector conservador de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística cedió archivos, muebles, biblioteca, cartografía y otros objetos culturales de valor para nutrir de recursos 'materiales' a la mencionada Comisión. Carlos Román Celis menciona que el proyecto encarnó en abril 10 de 1865, cuando la Comisión se transformó en la Academia Imperial de Ciencias y Literatura, instalándose desde luego en el local que ocupaba entonces la Sociedad.

Los franceses en su retirada hurtaron importantes valores de la Sociedad, entre ellos —cuenta Celis— el penacho de Moctezuma, hoy en Viena. Ante el saqueo, Juárez decidió clausurar temporalmente a la Sociedad y abrirla una vez que fuera reformada, lo que ocurrió en marzo 26 de 1868. La azarosa historia de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística no concluyó aquí, pues otro militar, Carlos Pacheco, secretario de Fomento de Porfirio Díaz, redujo enormemente su presupuesto para hacerla desfallecer y, como en 1846, creó un cuerpo paralelo: la Dirección General de Estadística, establecida en 1882. Con ella Pacheco deseaba mutilar las funciones de la Sociedad, pero la institución, dando prueba de su enorme capacidad de sobrevivencia, permaneció firme.

Celis, con justicia y razón, lisonjea la factura liberal y reformista de la Sociedad, y así es. También menciona lo dicho por Félix F. Palavicini cuando, al referirse al anquilosamiento del régimen porfiriano, de "carro completo", solo la Sociedad se conservó como ámbito abierto a nuevas inquietudes y corrientes. Así, al llegar los regímenes nacidos de la Revolución nuevamente la institución sufrió cambios, abarca beneficiosos. En abril 28 de 1927 la Presidencia de la Sociedad se transformó en honorífica, puesto que la ocupaba el secretario de Agricultura y Fomento en turno, dándose un paso decisivo para convertirse en

una asociación civil en los días del Gobierno de Plutarco Elías Calles, permaneciendo así hasta nuestros días. La Sociedad Mexicana de Geograffa y Estadística, en su forma de asociación civil, sigue siendo un signo de orgullo para la administración pública a pesar de haber dejado de ser formalmente parte de ella.

Por su parte, la Dirección General de Estadística fue producto de los progresos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística, aunque fuera concebida para sustituir a la Sociedad. Nació el 26 de marzo de 1882, creada por ley durante uno de los muchos períodos gubernamentales de Porfirio Díaz. Tenía a su cargo las siguientes funciones: 1) censo de la nación; 2) catastro rural, urbano y minero; 3) registro de la producción agrícola; 4) registro de la producción industrial, por ramo de actividad; 5) registro del comercio; 6) cuadro de los planteles educativos y de beneficencia pública; 7) derroteros generales y caminos vecinales, canales, telégrafos y caminos de fierro; 8) curso de la justicia civil y criminal, y los cultos; 9) contribuciones y productos de las rentas públicas; 10) el estado de las fuerzas armadas; 11) todo lo relativo a la estadística. La Dirección General funcionaba dentro del ámbito competencial del Ministerio de Fomento.^{75S}

Hoy día, la brecha abierta por el Instituto de Geografía y Estadística es recorrida por otra institución pública del ramo, desconcentrada de naturaleza, conocida como Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática y que fue establecido en febrero 25 de 1983.

Tan nobles como la Academia Nacional de San Carlos y el Instituto de Geograffa y Estadística, otras dos instituciones descentralizadas campean por pro-

⁷⁵ Ruiz, Eduardo. *Derecho constitucional y administrativo*. México, Imprenta de la Secretaría de Fomento pp. 246-247. Hay dos interesantes productos de las labores de la Dirección General de Estadística: *División Municipal de la República Mexicana* (Méjico, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1889) y *Cuadro sinóptico informativo de la administración del señor general don Porfirio Díaz, Presidente de la República, hasta 1909* (Méjico, Imprenta y Fototipia de la Secretaría de Fomento, 1910).

pio derecho como de las más antiguas dentro del marco de la administración pública. Una de ellas es la Lotería Nacional, la otra el Monte de Piedad. Comencemos con la primera.

Lotería Nacional para la Asistencia Pública

La Lotería Nacional es, hoy por hoy, uno de los organismos descentralizados típicos del país y, al mismo tiempo, una de las instituciones administrativas de mayor prosapia dentro del marco de la administración pública.

Origen de la institución

La fundación de la Lotería General-así llamada para contrastarla de una Lotería Particular, que nunca se estableció- es obra del virrey de la Nueva España, el Marqués de Croix. Por propia iniciativa envió el proyecto de creación a Carlos III, quien lo aprobó en diciembre 20 de 1769, haciéndose realidad la existencia de la institución. El 19 de septiembre del año siguiente se hace del conocimiento público la fundación de la Lotería, explicando el virrey "que el establecimiento se reducía a un tácito convenio entre cincuenta mil sujetos, que poniendo 20 pesos cada uno formasen millón, de cuya suma, 874 mil pesos se deberían distribuir en cinco mil porciones o premios de distintos valores, y éstos deberían tocar en rifa a otros tantos sujetos a quienes destinase la suerte con más o menos ventajoso lucro, pero los ciento cuarenta mil restantes, correspondientes al derecho de un 14%, quedarían a favor del real erario con calidad de hacerse de ellos los cuantiosos gastos de su gobierno y giro, sin tocar a los 864 mil de los accionistas".⁷⁶

La colectoría general de la Lotería se instaló en la Capital de la República, en tanto que otras locales se situaron en Puebla, Oaxaca, Orizaba, Veracruz,

⁷⁶ Fabián Ronseca Y Carlos Urrutia, *Historia general de la real hacienda*, tomo II, pp. 120-121. La información de este apartado, correspondiente a la Lotería en tiempos del Virreinato, es galantería del Maestro Francisco José Díaz Casillas.

Querétaro, Guanajuato, Celaya, Guadalajara, Valladolid (hoy Morelia) y Durango. La planta de la Lotería General durante el Virreinato era la siguiente: director, contador, oficial mayor, colector-tesorero y un escribano. Como juez conservador se nombró a un ministro de la Real Audiencia y, para fungir como asistente de los sorteos de las juntas preparatorias se estableció el cargo de regidor capitular. Se dejó abierta la posibilidad de establecer cuantos oficiales y escribientes fueran necesarios. Finalmente, en calidad de protectores de la Lotería, fueron elevados como tales a los corregidores, gobernadores y justicias mayores de toda la Nueva España.

Con el ascenso del prestigio de la Lotería, su director pudo ingresar en agosto 28 de 1779 como miembro del Montepío de Ministros de la Real Hacienda, a iniciativa del virrey Bucareli. No sabemos si hasta este momento la Lotería tenía alguna relación con la beneficencia, pues parece que su institución obedeció más bien a la necesidad de producir una renta al erario real, porque fue en diciembre 11 de 1781 que el virrey Martín de Mayorga dedujo de los fondos del sorteo un 2% para ser destinado al Hospicio de Pobres, siendo vigente la medida hasta el 16 de agosto de 1783. Un año antes se había determinado que el Hospicio podía vender billetes y con su producto llenar sus necesidades.

Para ahorrar recursos a la Lotería, en febrero 11 de 1788 se suprimió el carácter expensado del cargo de juez conservador, transformándose en oficio honorífico cubierto rotativamente por los miembros de la Real Audiencia. Al año siguiente tocó el tumo a la plaza de oficial de contaduría, que fue abolida y sus cometidos transferidos al escribano, y en 1790 ocurrió lo mismo con una de las plazas de ayudante de Tesorería, de las cuatro que había, aumentándose el salario de las tres subsistentes. También en este año se volvió a modificar el oficio de juez conservador, pasando la función al intendente regidor de la Capital, con carácter honorífico, pero bajo la asesoría de la Real Audiencia. En esta época la planta de la Lotería era la siguiente: director, contador, tesorero, oficial mayor de la Contaduría, tres oficiales, oficial primero de tesorería, dos oficiales más para la misma, escribano y portero. Debemos agregar al juez conservador, cargo ejercido por el intendente-corregidor y al regidor de la Contaduría.

Época independiente

Durante cierto tiempo la Lotería dejó de funcionar, hasta que en 1831 resurgió por autorización del Gobierno provisional (formado por Pedro Vélez, Lucas Atamán y Luis Quintanar) y bajo las reglas que eran vigentes para la antigua Real Lotería.⁷¹

Así, la Lotería fue conservada por el Gobierno mexicano, tomándose como una herencia novohispana que merecía sobrevivir al régimen virreinal. En 1843, tal como lo explicamos adelante, para sufragar los gastos de la Academia de San Carlos se decretó la asignación de la Lotería a esta importante institución educativa. Los recursos ingresados por las rifas eran vertidos al fomento de las artes **plásticas**, tal como se determinó en el decreto de diciembre 16 de este año. Por medio de esta disposición, el Gobierno dejaba de subsidiar directamente a la institución académica, como lo venía haciendo, estableciéndose que en adelante sus gastos serían sufragados de los productos provenientes de la Lotería y por tanto de la propia capacidad de la Academia para incrementar estos productos.

Según nos lo hace saber Juan Rodríguez de San Miguel, en 1846 la Lotería de la Academia de San Carlos estaba organizada de la manera siguiente: la encabezaba una Junta Directiva formada por tres personas, de la que dependían la dirección y contaduría (formada por un contador y dos oficiales), y la tesorería (integrada por el tesorero, tres oficiales, seis auxiliares y un portero).⁷² Tal como lo señalamos arriba, la Lotería de San Carlos fue suprimida al establecerse la Lotería Nacional en 1861.

Otra lotería, la Lotería de la Beneficencia Pública, fue establecida por concesión ello de enero de 1878. La institución no fue exitosa al principio, aun-

⁷¹ *Manual del Gobierno federal: organismos descentralizados Y empresas de participación estatal*. México, Secretaría de la Presidencia. 1975. p. 583.

⁷² Rodríguez de San Miguel, *La República en 1846*, pp. 170-171.

que al poco tiempo, por las mejoras en su administración y los cambios en los procesos de los sorteos, progresó su funcionamiento. Como lo indica su objeto, el producto de los sorteos se dedicó a la beneficencia pública. No tenemos más datos sobre ella.⁷⁹

En la época de la Gran Reforma, en mayo 2 de 1861, la Lotería dejó de ser administrada por la Academia de San Carlos. Así lo dispuso Benito Juárez para monopolizar este ramo, motivo por el cual fueron suprimidas las loterías de San Carlos y la de Guadalupe. Dos eran los objetivos primordiales de la Lotería Nacional: sostener a las Escuelas de Bellas Artes y Agricultura, y nutrir el Fondo de la Beneficencia. El 75% de sus recursos los destinaba a los premios, en tanto que el 25% a los objetivos antes señalados.

La Institución estaba encabezada por una Junta integrada por el director de los Fondos de la Instrucción Pública y dos personas nombradas por el Gobierno. Su planta era la siguiente: administrador, contador, tres oficiales, dos escribientes, dos mozos, tesorero, oficial de libros, contador de moneda, portero y seis jóvenes para los sorteos/”

Sus funciones, pues, eran esencialmente relativas al auspicio financiero de actividades relacionadas con la educación artística y agrícola, así como apoyar materialmente a la beneficencia pública. A partir del primero de julio de 1881 pasó a servir vigilada por la Secretaría de Hacienda, en tanto que desde 1878 existía otra Lotería dedicada a la beneficencia pública, dependiente de la Secretaría de Gobernación.⁸¹ Esto hace suponer que, posiblemente, la Lotería Nacional dejó de atender sus responsabilidades asistenciales, para dedicarse más bien a las otras mencionadas o, al menos, poner más su acento en ellas.

79 Busto, Emiliano. *La administración pública de México*. París, Imprenta Administrativa de Pablo Du pont 1889. p. 90.

80 *La administración pública en la época de Juárez*, II, pp. 414-415.

81 Ver: Emiliano Busto, *op. cit.*, p. 90.

La Lotería es una de las entidades autónomas más antiguas y sobrevive hasta nuestros días. Su historia es interesante y vale la pena que la continuemos, aunque brevísimamente: Venustiano Carranza la vuelve a suprimir por decreto de 13 de enero de 1915, por juzgarla inmoral, pero resurge el 7 de julio de 1920 por disposición de Adolfo de la Huerta bajo el nombre de Lotería de Beneficencia Pública. Finalmente, el 30 de diciembre de 1939, al constituirse la Secretaría de Asistencia Pública por Lázaro Cárdenas, le es atribuida la Lotería, que en adelante y hasta nuestros días vuelve a llamarse Lotería Nacional para la Asistencia Pública.⁸²

Tal es, en lo general, un breve repaso de la existencia de esta importante institución descentralizada, prueba viviente de la capacidad de la administración interna para perpetuarse en el tiempo.⁸³

Monte de Piedad

Una de las instituciones que mejor representa el desarrollo de la administración de la vida social, es el Nacional Monte de Piedad. Hoy día esta ancestral institución es una de tantas entidades que forman el vasto universo de la administración de asistencia social, y su actividad tiende a perderse ante organizaciones colosales como el IMSS y el ISSSTE. Pero antaño las precursó, siendo pionera en el campo de la asistencia social y sin duda la de mayor abolengo junto con la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, a pesar que el Monte de Piedad hoy día sea una institución bancaria.

Origen de la institución

La fundación del Monte de Piedad fue mérito del Conde de Regla, Pedro Romero de Terreros, quién se había distinguido por su actitud altruista hacia los menesterosos. En 1767 concibe la idea de formar una institución que auxi-

⁸² *Manual del Gobierno Federal*, citado, p. 583.

⁸³ *tsu*.

lie a los pobres. En su proyecto, sin embargo, no sólo se comprendían a quienes eran víctimas de la pobreza diaria, sino también a aquéllos que la sufrían temporalmente. Por medio de empréstitos quería ayudar a quienes lo necesitaban con frecuencia o incidentalmente.⁸⁴

Romero de Terreros se inspiró en el Monte de Piedad formado en 1450 por un franciscano de nacionalidad italiana. Pero se basó fundamentalmente en el establecido en Madrid en 1702, por iniciativa del presbítero Francisco Piquero. Supo también de la existencia de los que habían sido establecidos en Roma, Savona y Génova. En 1767 el Conde de Regla ofreció la cantidad de 300 mil pesos al Consejo de Indias para fundar un Monte de Piedad, propuesta que se elevó a la superior autorización de Carlos III sin que hubiera resultados inmediatos. En 1771 don Pedro reiteró su oferta, ahora al virrey, Marqués de Croix, quién la volvió a elevar a real autorización al año siguiente. Finalmente, Carlos III autorizó la constitución del Monte de Piedad el 12 de junio de 1774, comunicándose al virrey novohispano, Antonio de Bucareli y Ursúa, para que procediera a su establecimiento por Patronato real.

La elaboración de los estatutos de la nueva institución se encomendó a Miguel Páez de la Cadena, entonces Superintendente de la Real Aduana de México. Al efecto se formó una Junta designada por el virrey y el fiscal de la Real Audiencia. Para llevar al cabo su cometido, en febrero 25 de 1775 se dotó de un despacho al Monte de Piedad para que realizara sus actividades.

A la cabeza de la institución se creó una Junta Directiva formada por el virrey quien lo representara, el provisor, el Arzobispo, el corregidor de la ciudad, un canónigo del cabildo metropolitano, el prior del consulado y el propio Conde de Regla. A la muerte de don Pedro Romero de Terreros, su lugar fue ocupado por Miguel Páez de la Cadena. Como juez conservador se nombró al

⁸⁴ Víllamil, Antonio. *Memoria histórica del Nacional Monte de Piedad* México, Imprenta de Ignacio Escalante. 1877 (la obra fue realizada por instrucciones de su director, Mariano Riva Palacio. Este valioso documento suministro la información con la que nutrimos estas páginas).

idor decano de la Real Audiencia, correspondiéndole igualmente el ejercicio del Real Patronato.

La función sustancial de la Junta Directiva eran las relaciones con el Gobierno y con el público, y en el entendido que no se podría reunir con frecuencia y regularidad, por lo que se encargaron los pormenores de los despachos a una Junta Gubernativa, integrada por el director, subdirector, contador, depositario de alhajas, ministro de almonedas y dos interventores. Por tanto, tocaba a esta segunda Junta todo lo relativo a lo gubernativo y económico de los asuntos del Monte. En 1777, por cédula real, fue suprimida la plaza de subdirector, pero al mismo tiempo autorizó los estatutos y les dió fuerza de ley.

El director fue también atribuido como agente general de la institución y representante de la Junta Directiva en casos de emergencia, cuando ésta no podía reunirse, y tenía a su mando la conducción interna del Monte. Con la supresión del subdirector, que actuaría como colaborador del director y substituto en ausencias, que también fungiría como secretario de la Junta Gubernativa, se realizó una reforma: se creó el cargo de secretario para que se ejerciera tal labor, en tanto que las actividades encomendadas al subdirector pasaron a ser competencia del contador.

Se organizó una planta de empleados superiores o ministros o jefes de las diversas oficinas del establecimiento, a quienes se auxilió con la colaboración de sirvientes para el aseo y la seguridad. Estas oficinas eran la contaduría, depositaría, sala de almoneda y tesorería. Con respecto a la depositaría se instituyeron colocadores cuya función era la de acomodar y dar seguridad a quienes solicitaban los servicios del Monte de Piedad. Se instituyó asimismo el cargo de capellán para que en los locales del establecimiento atendiera lo relativo al culto católico. Para auxiliar las labores del juez conservador se crearon los cargos de abogado, escribano y alguacil. Finalmente, se instituyó el oficio de portero para la atención de las responsabilidades propias del cargo.

Los primeros empleados de la institución fueron nombrados en febrero 4 de 1775, por mano del virrey, haciendo el reclutamiento entre miembros prominentes de las clases acomodadas de la sociedad novohispana, ya que se juzgaba como un honor pertenecer a la planta del Monte. Durante el siglo XIX la facultad de nombrar a los empleados pasó a la Junta Directiva, por medio de una terna presentada por el director y aprobada por la Junta Gubernativa. Sin embargo, los nombramientos debían ser ratificados por el Gobierno. También el Gobierno se reservó el derecho de nombrar al director, cuando considerara que la nominación de la Junta Directiva no era la adecuada. Con el tiempo, nos dice Villamil, la Junta Gubernativa asumió la función de formar las ternas de empleados y el Gobierno hacer los nombramientos, desvirtuándose el procedimiento estatutario de designación, que se "ha convertido en una corruptela en la práctica".

Pasando el tiempo, fue suprimido el oficio de juez conservador, por lo que el nombramiento del abogado y el escribano pasó a la Junta Gubernativa y luego al director, pero con la anuencia de ésta. Idéntico procedimiento se siguió con el nombramiento del portero y los guardas.

Méjico independiente

El Monte de Piedad fue otra de las importantes instituciones descentralizadas herencia del Virreinato al México independiente. Pero fue con fecha noviembre 30 de 1825 que los estatutos del Monte de Piedad, formados en el tercer cuarto del siglo XVIII, fueron sancionados por el Gobierno mexicano y por tanto la institución se convirtió en parte de la administración pública del nuevo Estado. En 1826 el secretario de Relaciones Interiores y Exteriores declara que "otro útil establecimiento es el que se denomina Monte de Piedad de Animas, cuyos recursos provienen de los ingresos provenientes del préstamo sobre prendas tomadas a caución". Reconoce que ha tenido desfalcos en el pasado, pero se encuentra funcionando con eficiencia y produce utilidades, aunque los empleados reclaman pagos atrasados por lo que se ha dispuesto una solución perrontoria. La benémerita institución se transformó en 1849, por instrucciones

del Presidente de la República, en caja de ahorro y banco de depósito, circulación y descuento y el secretario de Relaciones Interiores y Exteriores explicó que la eficacia de su director hizo de la Institución un establecimiento muy útil para el país, aceptando que "toda intervención de los poderes públicos en estos establecimientos suele perjudicar más de lo que aprovecha: su verdadero fomento es la puntualidad con que se cumplen los compromisos, la que hasta hoy ha sido religiosamente observada, y con ello basta".⁸⁵

Además de las funciones de depósito del Monte de Piedad, el Estado mexicano había previsto la formación de cajas de ahorro, según proyecto de la Dirección General de la Industria Nacional de junio 27 de 1843, que estaba a cargo de Lucas Alamán. "Las cajas de ahorro —sostiene Alamán— no son otra cosa que los establecimientos o tesorerías públicas en que cualquiera individuo puede depositar el dinero que desea ir guardando, y que se le abona un interés que se agrega sucesivamente al capital para que vaya también redituando". Estas han nacido, añade, del genio de la beneficencia humana y son especialmente útiles a las "clases laboriosas" porque estimulan el trabajo y contribuyen a reproducir los establecimientos industriales. Inclusive facilitan el matrimonio en aquellas clases, porque sirven de sustituto a la dote, y son la base de la seguridad en la vejez y la invalidez.⁸⁶

Suponiendo que las clases laborales carecían del espíritu de previsión y eran dadas a la disipación, el secretario de Relaciones Lucas Alamán sugiere que se formen cajas de ahorro que sirvan para erradicar estos defectos. Pero además, estas cajas serían de gran utilidad para el país: "hay una consideración que hace mirar el establecimiento de las cajas de ahorro en la República como la más decisiva influencia en el bien público. La riqueza de las naciones consiste en la formación de capitales". Sin ellas las diversas ramas de la economía están para-

⁸⁵ Ver: *Memorias de la Secretaría de Relaciones Interiores Y Exteriores* relativas a 1826 Y 1849.

⁸⁶ *Memoria sobre el estado de la agricultura e industria de la República, que la Dirección General de estos ramos presenta al Gobierno supremo, en cumplimiento del artículo 26 del decreto orgánico de 2 de diciembre de 1842* México, Imprenta de J. M. Lara. 1843. Signada por Lucas Alamán, en diciembre 15 de 1843. Apéndice 4, pp. 67-70.

lizadas. Las cajas de ahorro podrían ayudar a formar parte de estos capitales y coadyuvar no a la **división** de propiedades, sino a su multiplicación.

En junio de 1849 se decretó la formación de las cajas de ahorro ideadas por Alamán, precisamente en el seno del Monte de **Piedad**, según propuesta de la Dirección General de la Industria Nacional. Antonio de Garay, que había sustituido a Lucas Alamán como titular de la **Dirección** de Colonización e Industria, nacida de la anterior, haciendo eco de las **proposiciones** de su predecesor, recuerda que estas cajas ayudan a disipar el **dispendio** entre las "clases menos acomodadas", forman capital para estas **clases, sirven** de auxilio en la vejez y la enfermedad, y fungen como formadoras de capital para la integración de empresas agrícolas, industriales y comerciales. Garay **avisa** los días que estos capitales servirán de **depósito** y permitan al Monte de Piedad transformarse en institución de **depósito**: "creciendo como sucederá, el crédito del establecimiento y comprendiendo el público las ventajas de asegurar sus ahorros y capitalizarlos, vendrá no muy tarde, el día en que la grancantidad de éstos exija que se hagan en el Monte de Piedad préstamos considerables a una sola persona o compañía, exigiéndole la prenda de efecto y mercadeós, y de aquí nacerá la necesidad de establecer un **depósito** en ellas en que quedarán por cuenta del dueño para que éste pueda venderlas después con estimación". Es decir, se convertiría en una especie de banco de **depósitos** cuyos recursos beneficiarán a la industria, la agricultura y el comercio.⁸⁷

Estas cajas de ahorro constituyen una fórmula más de la intervención del Estado en la vida económica y la vida **social**, por lo que son el antecedente remoto de prácticas gubernamentales del Estado **revolucionario**, particularmente con relación a los campesinos y los **obreros**. **Las** cajas de ahorro son el preámbulo de instituciones tales como el Banco Nacional de Crédito Agrícola, el Banco Nacional de Crédito Ejidal y el Banco Obrero del Fomento Industrial, también precedido por la Caja de **Préstamos establecida** por las fuerzas zapa-

⁸⁷ *Memoria de la Dirección de Colonización e Industria. Año 1849. México, Imprenta de Vicente G. Torres. 1850. Signada por Antonio de Garay en diciembre 9 de 1849.* pp. 16-17.

tistas en 1915, según nos informa José Francisco Ruiz Massieu en su obra pre-citada.

Volviendo al Monte de Piedad, los principales cambios en la organización del establecimiento ocurrieron por motivo de la independencia del país, como es fácil de explicarse. Por cuanto a la Junta Directiva, el virrey, representante del rey de España en el Monte, desapareció en tal calidad. De inmediato lo suplió el oidor decano y a éste el ministro de Relaciones Interiores y Exteriores del Estado mexicano. Tiempo después, cuando las carteras de Relaciones Interiores y Exteriores se bifurcaron en secretarías diversas, el Monte de Piedad fue encomendado a la primera. Con respecto al representante del fundador, se seguiría el procedimiento estatuido, a saber: el nombramiento del mayor de los descendientes varones. Pero, juzgándose como vitalicio el nombramiento de Miguel Páez de la Cadena, nadie fue nombrado en su sustitución. Por cuanto al provisor del Arzobispado y un canónigo del cabildo metropolitano, ambos cargos perduraron por mucho tiempo, hasta que en octubre 17 de 1868 Benito Juárez omitió invitar a la Junta Directiva a ambos, quedando con ello excluidos de este cuerpo.

Esta medida constituyó la secularización del Monte de Piedad. Según Villamil, "acaso se dictó esa resolución, en virtud de la independencia entre la iglesia y el Estado, que ha establecido una de las leyes fundamentales de la República. Más, en mi concepto, no es aplicable aquella ley a este caso, porque no se trata de una junta política, que esté sometida a la jurisdicción eclesiástica; sino de la dirección de un establecimiento de beneficencia, en cuya fundación se quiso y mandó, que hubiera en la Junta Directiva dos personajes eclesiásticos".⁸⁸ Sin extemar nuestra opinión sobre la validez o invalidez del argumento de Villamil, queremos sólo indicar que el acto secularizador vino a reafirmar una postura del Estado: la supresión del poder de la iglesia o sus miembros en el ramo de la beneficencia pública, ya que el Monte de Piedad era concebido por Juárez como una institución administrativa del Estado.

88 *Ibid.* pp. 136-137.

Juan Rodríguez de San Miguel, de quien ya hemos tenido ocasión de tratar antes, relata cómo estaba organizado el Monte de Piedad en 1846: director, contador, tesorero, depositario, juez de almoneda, interventor, ocho oficiales, dos escribientes, escribano, platero, sastre, portero y dos guardas,⁸⁹ es decir, mantenía la organización esencial que le había dado origen.

Con relación a la vocalía ocupada por el corregidor de la ciudad de México, su función pasó al gobernador del Distrito Federal y al Ayuntamiento, a la limón. Por tanto, la composición de la Junta Directiva desde 1868 era la siguiente: secretario de Gobernación, como presidente, gobernador del Distrito Federal, presidente del Ayuntamiento de la ciudad, director del establecimiento y don Manuel Terreros, sucesor de don Pedro Romero de Terreros. Estos cambios, además del ocurrido en 1836, cuando el provisor del Arzobispado fue nombrado vicepresidente de la Junta Directiva y luego excluido en 1868 por instrucciones presidenciales, habían dejado un vacío en el cargo que no ha tenido solución. Al mismo tiempo, cuenta Villamil que la Junta Directiva no se había reunido con regularidad, pasando los negocios urgentes a la Junta Gubernativa, que los ha comenzado a atender en lugar de aquélla.

En 1871 se ampliaron las operaciones del Monte de Piedad, permitiéndose aceptar muebles que no fueran alhajas y ropa nueva. Para realizar esta función, dentro de la organización se creó el departamento de objetos varios, que comenzó a funcionar en mayo primero. Otra reforma importante realizada en octubre 19 de 1868, fue el establecimiento de sucursales en los cuarteles de la ciudad para favorecer a las clases más necesitadas, para lo cual se formó un reglamento que disponía que en cada sucursal habría un administrador, un valuator, dos escribientes, un meritorio y un portero. Con anterioridad, siendo director Manuel Gómez Pedraza, se estableció en julio primero de 1849 una Caja de Ahorros formada por un depósito en efectivo que hacen las personas solicitantes. El fondo generaba intereses que se agregaban al capital, favoreciéndose a los solicitantes.

⁸⁹ Rodríguez de San Miguel, *La República en 1846*, pp. 162-163.

En 1874 se comenta que "para el auxilio de los pobres validos hay en la ciudad de México dos establecimientos: el Monte de Piedad, fundación privada del Sr. Pedro R. Terreros y cuya vigilancia y cuidado están encomendados al Gobierno Supremo y el Banco de Socorros para artesanos y labradores pobres, de creación reciente...". El Monte de Piedad daba servicio de préstamos al 9% anual, con prenda de por medio, tenía una caja de depósito y otra de ahorro en la que el capital depositado ganaba un interés módico.⁹⁰

En 1877, año de la preparación de la *Memoria* de Villamil, el Monte de Piedad estaba organizado en una oficina matriz y ocho sucursales conforme la siguiente planta:

Oficina matriz: director, abogado, agente y secretario, contador, tesorero, jefe de depositaría, interventor de Almoneda y vocal de la Junta, interventor de Depositaría, interventor de Tesorería, interventor de Contaduría, cinco oficiales, oficial cajero de ahorros, tres escribientes de primera, tres escribientes de segunda, cuatro escribientes de tercera, valuador de alhajas, valuador de objetos varios, valuador de ropa, portero de oficina, ayudante de portero y cuatro guardas.

Sucursal: las sucursales estaban organizadas de manera similar, de modo que su personal era el siguiente: administrador, jefe de Depositaría, jefe de empeño, dos escribientes de primera, tres escribientes de segunda, valuador, portero, mozo de Depositaría, y velador.

El Monte de Piedad sufrió una pérdida en abril de 1884, debido a las operaciones bancarias a las que estuvo dedicado por algún tiempo. Ello provocó que para 1889 las operaciones de la institución disminuyeran sensiblemente. Sin embargo, había seguido prodigando sus bondades a los menesterosos y se esperaba que en algún tiempo pudiera mejorar sus operaciones.⁹¹

⁹⁰ Ver a Castillo Velasco, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, pp. 379-380.

⁹¹ *Memoria de la Secretaría de Gobernación correspondiente del 10. de diciembre de 1884 al 30 de junio de 1886, reproducida parcialmente* por Emiliano Bustos, *op. cit.* pp. 88-89.

Hubo una institución hermana del Monte de Piedad: El Banco de Socorros, del que tenemos escasísima información, y que existió alrededor de 1874. Como el Monte de Piedad, este Banco prestaba con bajo interés, menor aún que aquél, ya que lo hacía al 6% y no exigía prenda a cambio, sino la garantía de la devolución de lo prestado.

Por la forma de conclusión del ejercicio de los cinco primeros titulares del Monte de Piedad, que dejaron el encargo por fallecimiento —salvo el segundo que lo fue por haber quebrado la institución—, parece que el principio de nombramiento era la perpetuidad del oficio y por tanto su profesionalización. Después la vía de la cesación del cargo fue la destitución. Así, Gómez Pedraza fue removido por no haberse ajustado su nombramiento a los estatutos del establecimiento, Lazpita fue suspendido la primera vez por "mezclarse en política" - dice Villamil- y destituido la segunda por el Gobierno, en tanto que Cendejas "se fue con el Gobierno Supremo" la primera vez y la segunda fue removido por "orden suprema". Solo Gochoco entregó el cargo a su sucesor. Desconocemos el destino de Riva Palacio, último director considerado en el trabajo de Villamil.

En 1879 se organizó como institución bancaria y se le autorizó para expedir certificados de depósitos confidenciales y emitir billetes hasta por la cantidad de 9 millones de pesos. Diez años después algunas de estas facultades pasaron al Banco de Fomento, ya desaparecido, aunque el Monte de Piedad siguió realizando algunas operaciones bancarias. Con base en las disposiciones bancarias de 1924 se autorizó al Banco Nacional Monte de Piedad que al año siguiente realizará operaciones crediticias. En diciembre 30 de 1949 se convierte en el Nacional Monte de Piedad, Institución de Ahorro S.A, y dos años después cambió nuevamente su nombre al de Nacional Monte de Piedad, Institución de Depósito y Ahorro.

En 1967 la institución fue autorizada para realizar operaciones fiduciarias y en junio de este año, de nueva cuenta, se alteró su nombre, ahora como Nacio-

nal Monte de Piedad, Institución de Depósito, Ahorro y Fideicomiso SA, organización que conservaba en 1974.⁹²

Tal es, como el caso de la Academia de San Carlos, el Instituto de Geografía y Estadística, y la Lotería Nacional, una breve reseña de esta significativa entidad descentralizada de la administración pública que, hay que recalcarlo, es un motivo de orgullo por su capacidad de sobrevivencia y suoeración.

La Dirección de Colonización e Industria

El ámbito organizativo que ocupan las instituciones descentralizadas dentro de la administración pública mexicana, constituye, irónicamente y al mismo tiempo, un *panteón* y una fuente vital. La mayor parte de las instituciones examinadas aquí están inhumadas y sólo las menos, como vimos, sobrevivieron el paso del tiempo. Aquí examinaremos a una, que aunque muerta hoy día, es un buen testimonio de un programa ambicioso que no pudo cuajar: la Dirección de Colonización e Industria.

En la segunda década del siglo pasado nació y murió la Dirección General de la Industria Nacional, alma institucional de la segunda fase de la industrialización en México en aquellos años. A finales de 1846 se convirtió en la Dirección de Colonización e Industria, para atender un problema esencial de la supervivencia del México de entonces: el poblamiento del país. Aquí trataremos esta última, dejando el ramo industrial para más adelante.

Origen y objeto de la institución

Estando como encargado del poder ejecutivo, Mariano Salas decretó en noviembre 27 de 1846 el establecimiento de la Dirección de Colonización e Indus-

⁹²Manual del Gobierno Federal: organismos descentralizados y empresas de participación estatal México, Secretaría de la Presidencia. 1974. pp. 207-15.

tria.⁹³ Los argumentos para la creación de la nueva Dirección se plantearon de la siguiente manera: "autorizado por el plan proclamado en la Ciudadela en 4 de agosto último, para dictar todas las medidas que exige la seguridad de la República, y considerando: que una de las más necesarias y urgentes es la de promover la inmigración extranjera para poblar nuestros inmensos territorios, que hoy son el objeto de la codicia extranjera: que para esto es indispensable establecer la Dirección de Colonización anteriormente decretada, a fin de que se trabaje con celo y constancia en el rápido aumento de la población...", se crea la Dirección de Colonización e Industria.

Con objeto de economizar gastos, la nueva entidad se implantó en la oficina de la antigua Dirección General de la Industria Nacional, "cuya reunión no presenta ningún inconveniente" y "ejercerá las funciones y atribuciones de ésta", quedando desde entonces bajo la denominación de Dirección de Colonización e Industria. La institución estaba "bajo la inmediata dependencia del Ministerio de Relaciones" y fue formada por tres personas nombradas al efecto por el Gobierno. Para llevar al cabo sus funciones demográficas, se excitó a la nueva entidad para que incrementara la colonización con base en la celeridad que se logre con la venta de los terrenos baldíos. Sus fondos se formaron con el 5% de la venta de las tierras pertenecientes a la Federación y los productos prohibidos que fueran decomisados.

La organización de la nueva institución administrativa muestra las características adquiridas, en contraste a la etapa correspondiente a la Dirección General de la Industria Nacional. Al efecto se elaboró un proyecto, por mano del propio personal de la Dirección, que sirvió de base al reglamento que detalló su organización y funcionamiento.⁹⁴ La institución estaba formada por una Junta de tres individuos, sustituibles en caso de falta o impedimento por otros tres

⁹³ Decreto de noviembre 27 de 1846, por medio del cual se crea la Dirección de Colonización e Industria:

El decreto fue expedido por la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores, cuyo titular era José María Lafragua, a quien correspondió establecer a la nueva institución.

⁹⁴ Reglamento de la Dirección General de Colonización e Industria, de diciembre 4 de 1846. México. Jm-prenta del AguiJa, 1846.

suplentes. Las seis personas duraban cuatro años en ejercicio, tocando a uno de ellos fungir como vocal presidente, incumbiéndole como tal la correspondencia y "todo lo económico de la oficina". Tocaba a la junta el nombramiento de los empleados, pero con la aprobación del Gobierno, conservándose al mismo tiempo las disposiciones del 2 de diciembre de 1842 con referencia a perpetuidad de aquellos empleados de la antigua Dirección General de la Industria Nacional.⁹⁵ Al frente de la institución fue nombrado un director.

Para la Dirección era fundamental cuidar responsablemente que se levanten los planos de los terrenos de la República que puedan ser colonizados, procurar recoger todos los datos interesantes al asunto, particularmente los referentes a las clases de terrenos, de sus aguas, montes, minerales y salinas, clima y producciones. Al efecto nombraría peritos para hacer sin demora la medición de los terrenos baldíos, a los que define como "los terrenos que no estén en la propiedad de particulares, sociedades o corporaciones". Para realizar esta función, se autorizó a la Dirección para emplear a funcionarios cesantes y jubilados, así como los que estén en servicio. En todo momento, la Dirección quedó facultada para remover a estos empleados por faltas en el desempeño de sus labores y para sustituir a otros cuando ocurriera enfermedad, muerte o destitución.

Las ventas se normaron de la siguiente manera: todo comprador estaba obligado a ocupar el terreno adquirido, estableciendo cuando menos a dos familias cada uno de cinco individuos y hasta un lapso de dos años a partir de la fecha de remate. Otro procedimiento era la contratación de compañías o particulares para la formación de nuevas colonias, pero bajo reglas estrictas: no se admitirán a súbditos, originarios o procedentes de países vecinos a los terrenos adquiridos, ni de países que estuvieran en guerra con la República mexicana, salvo cuando el Gobierno lo juzgue conveniente, y no se permitirá la esclavitud

95 Se trata del artículo 11 del decreto que establece a la mencionada Dirección, que se refiere a la plantilla funcional, a saber: secretario de la Junta Directiva, tesorero, cajero pagador, escribientes, portero y mozo de servicios. Los dos primeros cargos eran a perpetuidad.

de ningún modo. Inclusive se autorizaba a la Dirección a formar bancos para la colonización de grandes territorios y la construcción de caminos. Sus tareas, además de la colonización, se ampliaban al financiamiento para este objeto y a la construcción de las vías de acceso en los territorios a ser poblados.

Por cuanto a los colonos extranjeros, desde el momento de su radicación en el país se consideraban mexicanos. Una vez establecidas las colonias, lo relativo a la administración y la justicia quedaba bajo la legislación vigente, en tanto que en lo relacionado a la economía se autorizaba a los empresarios de las nuevas poblaciones a participar en ellas. Era obligatorio que todos los actos y documentos públicos se hicieran en español, y se exentaba a los colonos del servicio militar por 20 años, salvo invasión extranjera, de toda contribución - a excepción de la municipal-, del pago de derechos sobre artículos para la subsistencia, vestuario, muebles y demás artículos para la construcción. La exención incluía el pago de derecho de instrumentos de trabajo en las artes y la agricultura, libros e impresos, por un lapso de 20 años, y los derechos de tonelaje de los buques que transportaran familias para las nuevas poblaciones. Finalmente, también se establecerían colonias militares, tanto de mexicanos como de extranjeros.

Para promover los trabajos de colonización, la Dirección del ramo establecería agentes de la misma en los estados y el extranjero. Los trabajos de colonización en las fronteras se efectuarán sólo con aprobación del Gobierno y siempre que fueran a 20 leguas de los límites de la República y 10 de las costas nacionales. Finalmente, la Dirección de Colonización e Industria estaba encargada de proponer al Gobierno todo lo concerniente a la administración y el gobierno de las nuevas poblaciones. La experiencia texana había sido asimilada, pero estas inteligentes disposiciones no evitarían en breve tiempo la pérdida de más de la mitad del territorio nacional, a manos de los angloamericanos.

Aunque el proyecto del *Reglamento* aquí analizado nació en la propia Dirección, parece que la idea original surgió en la mente de Lafragua, según se desprende de la circular con la cual remitió el decreto de creación de la institu-

ción, así como el mencionado *Reglamento*. En ella recuerda la pérdida de Texas, debida a la usurpación de nuestro territorio. La amenaza no ha cesado: "la guerra inicua que hoy se nos hace sobre nuestro territorio, sin más motivo que extender esa usurpación, abriendo los ojos del gobierno sobre el porvenir, le ha hecho comprender que las reglas y principios en materia de colonización, dependerá en lo de adelante la integración del territorio, el aumento de la población y su engrandecimiento; y comprendiendo, no podía dejar de promover a este objeto, con el poder de la salvación que le confirió el movimiento regenerador de la República, franqueando ampliamente la puerta a la inmigración extranjera que busca en los Estados Unidos Mexicanos un porvenir y una patria y cerrándola a la astucia de los usurpadores. La fuerza debe arrojar a los invasores, y la población cubrirlo, para que en lo venidero no sirva de tentación a proyectos ambiciosos y a la codicia de aventureros'Y'

Agrega que si la **paz** y la tranquilidad son la base de la prosperidad de las sociedades, la población es una forma de afirmarla porque es el fundamento de la riqueza y el bienestar. "Tantos objetos del primer interés público, no podían atenderse como lo exige el bien y prosperidad de la nación, sino encomendándolos a una Dirección estable, que conociendo el campo en que tiene que trabajar, obre con actividad e inteligencia, y pueda dar al Gobierno las luces y dictámenes del estudio, la experiencia y la versación",

La Dirección de Colonización e Indusma en 1848

A mediados de 1848, Antonio Garay y Mariano Gálvez, director y secretario de la institución respectivamente, presentaron al ministro de Relaciones Interiores y Exteriores un proyecto sobre colonización, prologado por una exposición en la que trasluce la doctrina demográfica del Estado mexicano.⁹⁷

⁹⁶ Circular del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores, de diciembre 4 de 1846.

⁹⁷ Proyectos de colonización presentados por la Junta Directiva del ramo, al Ministerio de Relaciones de la República Mexicana el 5 de julio de 1848. México, Imprenta de Vicente García Torres. 1848. pp. 10-18.

Este notable documento es, al mismo tiempo, un crudo diagnóstico de los problemas sociales que aquejaban al país debido a la forma de organización de la propiedad territorial.

Dice que aparte de los terribles infortunios vividos por la República, ahora existe "el presagio funesto de otros mayores por la sublevación de las castas". El remedio urgente será incrementar la población, por medio de la inmigración extranjera. Las poblaciones nacerán en los estados de la Federación y deberán sujetarse a las leyes de éstos, pero en su régimen interior deben ser enteramente libres: "este régimen es el municipal". Estas libertades son la base de las naciones. La Federación fundamenta su libertad en sus estados, éstos lo hacen en sus municipios. Tales libertades incluyen la relativa al culto, por lo que las poblaciones pueden conservar el que profesan los inmigrantes en su país de origen; esto, explican, es mejor que colonizar el país con "incrédulos e indiferentes". La tolerancia religiosa debe ser un principio comulgado por los "hombres de Estado", pues ella es propia del siglo actual, no del pasado. "La tolerancia es ya un dogma del mundo civilizado, y México no puede ser intolerante si quiere ser poblado sin demora".

La colonización tiene una relación estrecha con las normas del matrimonio, pues cada culto las fija en consonancia con sus preceptos, La unicidad religiosa de un Estado hace que las leyes civiles se conviertan en eánones que se aplican a la sociedad. La libertad de cultos, así entendida por Garay y Gálvez, rompe este criterio y posibilita nuevas formas de relación social.

Al principio de la exposición los autores advierten sobre los peligros de la sublevación de las castas. Ahora vuelven a insistir en el punto: "la Europa está conmovida por la miseria de las clases trabajadoras, y la América se está moviendo también, por el malestar de las masas, hasta aquí pasivas, y porque quizá haya llegado el tiempo de que nazcan en la muchedumbre las aspiraciones que la oligarquía ha estado haciendo valer por mucho tiempo, para las miras de partido. Las revoluciones sociales están ya reemplazando a las poéticas, y la sabiduría de los gobiernos debe mostrarse en prevenirlos, en remover sus

causas, más o menos **próximas**. Difícil es **esto** en Europa, donde la superabundancia de población, y la de trabajadores es origen de una miseria **que** ha debido abortar antes de ahora los acontecimientos que **ya** se han presentado, El hambre y la **desesperación** tienen un poder que **excede** al de todos los gobiernos de la tierra".⁹⁸

Por todo lo anterior, "la Dirección de Colonización pide al supremo Gobierno se sirva fijar su ilustrado juicio en este gravísimo punto y toda la fuerza de su celo y de sus luces, a preservar al país de un porvenir desastroso". Aquí, Garay y Gálvez ponen el dedo sobre la llaga: el problema es que "la propiedad territorial es hoy el patrimonio del menor **número** de personas, mientras que la **multitud** de jornaleros, presenta una masa inmensa de siervos de la gleba, traspasados por **sus** deudas de unos en otros propietarios; esclavos de las fincas, como otros los son de las personas; y no olvidemos que el estado de esclavitud es el de la rebelión".

Esta situación puede ser modificada por medio de la división de la propiedad, en el entender de los autores del *Proyecto*, pues no puede haber paz social cuando unos **pocos** tienen grandes cantidades de tierra, tal vez inculta, "capaz de contener y alimentar a los habitantes de todo un reino, mientras que al mismo tiempo existen incontables proletarios que no tienen un solar de que levantar el miserable alimento de sus familias". Aquí hay paso decisivo hacia el perfeccionamiento de la colonización. No es ya únicamente poblar inmensos territorios fronterizos, acechados por la **sed** de expansión de las potencias imperialistas, sino algo más profundo: revolucionar a la sociedad, trastocando la organización de la propiedad territorial. No cabe duda, de lo comentado por

⁹⁸ *Ibid.* pp. 16-17. Cualquiera diría que ambos autores leyeron el *Manifiesto del Partido Comunista* de Carlos Mancy Federico Engels, o quizás mejor, que se hicieron eco de los grandes problemas que en él se examinan y denuncian. No debemos olvidar que 1848 es el año de las grandes revoluciones proletarias en Europa. Este pasaje nos recuerda a uno y otro: "un fantasma recorre Europa: el fantasma del comunismo"..."la historia de todas las sociedades que han existido hasta nuestros días es la historia de las luchas de clase". Marx Y Engels, *Manifiesto del Partido Comunista. Obras escogidas* en dos volúmenes, vol. 1, p. 21.

Garay y Gálvez entendemos que las luchas de clases han señalado el camino del México del futuro, en tanto que la tolerancia religiosa lo pavimenta con la eliminación de los obstáculos que tiranizan a las conciencias. Por tanto, "el reparto de tierras con que se invita a los nuevos pobladores, brindándoles concesiones liberales, se asemejaría al sarcasmo, si al mismo tiempo la gente indígena no mereciese, extraña en su propio suelo, las miradas de la consideración del Gobierno".

La propuesta final de ambos es una "ley agraria" que transforme el estado de cosas, asunto grave, pues toca de un lado a las masas y del otro a los propietarios. A espera de la mencionada ley, incluyen en el proyecto de colonización (capítulo sexto) disposiciones relativas a la provisión de las necesidades de los pueblos "y a proponer una medida preparatoria para buscar el acierto en la resolución, que no podría dejar de dictarse más adelante para que una República en que la igualdad es la ley y el orden no ofrezca en su territorio la fisonomía de la aristocracia y del feudalismo".

La Dirección de Colonización e Industria estaba llamada a realizar una labor de enorme importancia pues, según lo expresan sus directivos, la alteración de las relaciones de producción vigentes era indispensable para poder efectivamente constituir en la población el fundamento de toda la nación. La colonización, pues, significaba mucho más que un mero proceso de poblamiento del país; era en sí un poderoso motor de reestructuración de la propiedad y un cambio sensible que podría subvertir el modo de organización estamental de la sociedad de entonces. Garay y Gálvez presagian lo que vendrá con la Segunda Reforma, pues no visualizan cambio alguno sin la alteración de la propiedad y con ello de la división de clases. Que propongan la división de la tierra y la tolerancia de cultos coincidirá con los programas revolucionarios de los reformistas encabezados por Juárez.

El secretario de Relaciones Interiores y Exteriores explica que una de las medidas más importantes en el ramo de colonización en 1846, fue la transformación de la Dirección General de la Industria Nacional en la Dirección de Co-

Ionización e Industria, que con la denominación de Dirección de Colonización había sido concebida por decreto de 1839, pero que no había sido establecida efectivamente. La Dirección de Colonización e Industria había establecido nuevas poblaciones en el Istmo de Tehuantepec y nuevas misiones se estaban llevando al cabo en el norte del país para civilizar a las tribus bárbaras. "He aquí, señores diputados, lo que el Gobierno ha hecho en este importante ramo de la administración pública, que hasta ahora había sido enteramente descuidado", dice lisonjeramente Lafragua.⁹⁹

La Dirección de Colonización e Industria en 1849

Al pocotíempo de su conversión en Dirección de Colonización e Industria, la materia prima de la institución se hallaba reducida a la mitad: México había sufrido una gigantesca amputación territorial a favor de los Estados Unidos, quien se había apoderado de vastísimos espacios territoriales, entre ellos la Alta California. La agresiva política demográfica del Gobierno mexicano había llegado demasiado tarde y la Dirección de Colonización e Industria nacía a destiempo.

Sin embargo, el país seguía adelante y los proyectos de colonización proseguían su camino. A pesar de los terribles sucesos del año 47, México continuaba acechado por el imperialismo internacional. En 1849 aun fungía como director de la institución don Antonio de Garay, antiguo funcionario de la desaparecida Dirección General de la Industria Nacional, permaneciendo como secretario Mariano Gálvez.

Al tenor del ambiente que favorecía la atención a los problemas demográficos, que fue centro de las reflexiones de los estudiosos europeos de la adminis-

⁹⁹ *Memoria de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores* correspondiente a 1846, p. 85. Nótese que, como el decreto de creación de la Dirección de Colonización e Industria, Lafragua comenta que una disposición de 1839 instituyó a una Dirección de Colonización. Infortunadamente no hemos encontrado dicha disposición.

tración pública desde el segundo cuarto del siglo XVIII, Garay y Gálvez sostienen que "la población es la industria, el poder y la riqueza de las naciones". México, teniendo la décima parte de los habitantes que puede mantener, no podrá enriquecerse sino hasta que se encuentre densamente poblado.¹⁰⁰ Era importante e imperativo, por tanto, incrementar la población del país.

Frente al coloso del norte, que nos arrebató grandes y ricos territorios, nuestra nación se "abate, se apoca y anonada". En tanto allá crece la población, como "por encanto", sigue la despoblación de nuestro espacio geográfico. Por consiguiente, las corrientes migratorias llegan a los Estados Unidos hasta alcanzar por año, en Nueva York 500 mil personas, mientras que a México sólo llegan unas cuantas de ellas. "Esta diferencia forma la de la prosperidad de ambos países".

Garay y Gálvez piensan que las leyes y los planes han sido buenos, pero mal ejecutados, como el caso de Texas —que aluden sin mencionar— y el todavía más triste que concluyó con la guerra del 47. Sin embargo, hay consenso a favor de promover la colonización. La propia invasión angloamericana redobló la intención colonizadora, pues los territorios despoblados son indefendibles. Así, "el mayor bien puede convertirse en el mayor mal; pero ésta no es razón para dejar de procurar lo bueno y lo útil". De aquí nació un cambio: "entonces se realizó la idea de formar una Dirección que tuviese por principal objeto proyectar lo conveniente a la colonización, a proveer los medios de ejecutarla, a administrar los fondos consignados a los gastos de la inmigración y de las colonias, hacer medir los terrenos, adjudicarlos o venderlos, y velar sobre las nuevas poblaciones para su prosperidad". Era pues, "el más importante ramo de la administración que debe dar el fondo a todos los demás...".

La restauración del federalismo, tan caro y valioso para el país, provocó sin embargo que las actividades de la Dirección caminaran lentamente, pues no se

¹⁰⁰ **Memoria de la Dirección de Colonización e Industria.** Aflo de 1849. México, Imprenta de Vicente Torres. 1850 (finañada por Antonio de Garay, en diciembre 9 de 1849). pp. 3-9.

había determinado si los terrenos baldíos eran federales o de los estados. Así, muchos asuntos se encuentran sin despachar ante la indecisión sobre este importante asunto. En el fondo del problema también estaba el arreglo de los límites de los estados, asunto que era de la índole del Congreso general, mas semejante arreglo era lento y muy costoso, en tanto que "la necesidad de proveer el aumento de la población es del día y del momento; pues de ella depende la prosperidad, la riqueza y la abundancia para los estados".

Otro obstáculo para el aceleramiento de la población lo constituye el problema de la religión. Además de otros problemas relativos a la inmigración, como el costo superior de los fletes, frente a los de los Estados Unidos, la ausencia de caminos y el elevado precio de las conductas, existe el des prestigio del país por la inseguridad interior. Todavía hay que agregar que la mayoría de las naciones proveedoras de inmigrantes, tenían lenguas y costumbres diversas a las nuestras. Y más aún, se ponía como condición a los posibles colonos que profesaran la fe católica, consiguiéndose con ello que hombres de otras religiones no abandonen la propia y emigren a nuestro país. Así, una compañía alemana de inmigración puso como condición que se respete el culto protestante para facilitar el flujo migratorio a nuestro país, toda vez que contaba con recursos para la adquisición de tierras y para medios de transporte. La respuesta del Gobierno mexicano fue negativa, pues lo prohibía la Constitución de 1824; es más, a pesar de un dictamen favorable de la Comisión de Colonización de la Cámara de Diputados, esta se opuso al permiso de que en las colonias se autorizara la libertad de cultos.

Tal como se puede apreciar, la Dirección de Colonización e Industria no operó con eficacia en 1847, 1848 Y 1849, ni estaba realizando su función esencial, la colonización, debido a factores ajenos a ella misma, tales como los problemas de jurisdicción del ramo entre la Federación y los estados. Sin embargo, en 1848 habían preparado dos grandes proyectos de colonización que, de ejecutarse, se pensaba que traerían resultados favorables al poblamiento del país.

El secretario de Relaciones Interiores y Exteriores, en la *Memoria* de 1849, también se lamenta de que la cuestión relativa a la colonización sigue indecisa,

dándose por resultado que la Dirección del ramo no despache los asuntos impidiéndose el poblamiento y retardándose el ingreso de recursos provenientes por la venta de tierras. Otro problema que observaba es el relativo a la intolerancia religiosa, que entorpecía el flujo de inmigrantes extranjeros, estando el asunto en manos del Congreso.

La Dirección de Colonización e Industria: 1850-1851

Muy poco se dice en la *Memoria* de la Dirección de 1850. Se informa que se ha renovado la Junta Directiva, por lo que ahora don Mariano Macedo funge como director, en lugar de Antonio de Garay. Asimismo, por disposiciones reglamentarias, Gálvez continúa como secretario de la Junta. En lo relativo al problema de la jurisdicción de los terrenos colonizables, entre la Federación y los estados, la Dirección declaró que la materia debía ser ramo federal, pero que se deberían suministrar recursos a las haciendas estatales por los productos de la colonización. Pero "ha llegado el tiempo en que la inacción venga a ser muy deplorable para la República en cuanto a regularizar y facilitar en ella la inmigración y colonización extranjera".¹⁰¹ Existía por el momento una oferta de ingreso al país de inmigrantes alemanes, pero se sigue en la espera que se resuelva el conflicto de competencias ya mencionado.

En 1850 seguía sin resolverse el problema de la jurisdicción de los terrenos baldíos entre la Federación y los estados. En la *Memoria* de este año el secretario de Relaciones Interiores y Exteriores externa su agrado porque tribus indias provenientes de los Estados Unidos, donde son hostilizadas, han ingresado al país y debido a que están altamente civilizadas su admisión se ha juzgado oportuna para contribuir a pacificar a las tribus indígenas enteramente salvajes. Se

¹⁰¹ *Memoria que la Dirección de Colonización e Industria presentó al Ministerio de Relaciones en 7 de enero de 1851, sobre el estado de estos ramos en el año anterior.* México, Tipografía de G. Torres. 1851.

informa asimismo que las islas situadas en el Mar de Cortés están por poblar, principalmente por habitantes de los estados limítrofes.

En 1851 los proyectos de la Dirección, que fueron elevados al Congreso por medio de la comisión cameral respectiva, no terminaron de discutirse. "Subsistían por tanto las causas que en la *Memoria* del año pasado indiqué como obstáculo grande para las empresas de población encomendadas a la Junta Directiva que presidió", alegaba Macedo.¹⁰²

Entre los proyectos aludidos se haya el de *Colonos propietarios, arrendatarios, medieros y asalariados*, proyecto que juzgaba serviría para remover aquellos obstáculos. Subsistía todavía la duda si la colonización debería ser una competencia federal o estar compartida con los gobiernos de los estados. Con la formación de poblados con inmigrantes extranjeros, diseminados en el territorio nacional sin formar grandes cuerpos, aumentarían la población sin que se temiesen nuevas amputaciones del espacio geográfico mexicano. Este programa se podría poner en acción, pues se había entrado en tratos con el Gobierno de Bélgica, con el cual se concertó la inmigración de habitantes de aquel país hacia el nuestro. Se calculaba que se podrían acomodar 60 familias, esperándose el arribo de operarios y artesanos. La inmigración belga, por otra parte, no imponía dificultades religiosas, pues era católica.

La Dirección de Colonización e Industria se estaba dedicando a buscar un acomodo adecuado a los futuros inmigrantes. Entre otras cosas, se prevía la conveniencia de establecer un camino de fierro entre Veracruz y México que favorecería el movimiento de los colonos, además del establecimiento de una ruta marítima entre Bélgica y México. "Como se ve, se ponen en unión de los proyectos de emigración y los de navegación y vías ferradas; y justamente porque la dificultad y la carestía de los transportes son el mayor obstáculo para las emi-

¹⁰² *Memoria que la Dirección de Colonización e Industria presentó al Ministerio de Relaciones en 17 de enero de 1852, sobre el estado de estos ramos en el año anterior*. México, Tipografía de V.O. Torres. 1852. pp. 3-17.

graciones. Si nuestra República estuviese cruzada de caminos de fierro o de otros de llano y barato transporte, estaría ya poblada, y lo será sin esfuerzo ni proyecto alguno desde que lo esté". Está clara la idea de Macedo: la colonización provocará una reacción en cadena, que proyectaría el desarrollo económico en otras esferas de la vida social, tal como la transportación marítima y los ferrocarriles.

Lo anterior viene a demostrar la ampliación de funciones y cometidos de la Dirección de Colonización e Industria, cuyas actividades se habían extendido a los transportes y los caminos. Tal era la idea, justamente, cuando en 1849 el Gobierno estableció las bases para la creación de empresas de caminos de fierro.¹⁰³ Sin embargo, el que en tres años no se presentaran postores, vino a probar que las condiciones no habían variado lo más mínimo en este ramo de la economía, por la indiferencia de los capitalistas mexicanos y extranjeros. Macedo sugiere que los nuevos proyectos sobre ferrocarriles concedan mayores franquicias y seguridades, para estimular la participación de los particulares. El ferrocarril Veracruz-Méjico estaba calculado en 13 millones de pesos, muy alto costo, pero Macedo creía que debía construirse.

El director de Colonización e Industria insiste en que "el beneficio del camino de fierro es tan grande, que cualesquiera sacrificios debían hacerse para tenerlos" Los ferrocarriles agilizarían el comercio, abaratatarán el servicio del correo, incrementarían las rentas públicas, movilizarían aceleradamente a las tropas y disminuirían la necesidad de un número elevado de guarniciones. Por tanto, "que la seguridad aumente por la prontitud con que se puede acudir al peligro, demuestra que todo sacrificio que se hiciese para tener ferrocarriles sería compensado sobradamente".

Las actividades de la Dirección se ampliaron también a las comunicaciones fluviales, que Macedo señala que serían de muy bajo costo para el país. En la-

103 Macedo comenta que siendo diputado en esas fechas, contribuyó a la aprobación del decreto sobre caminos de fierro, promulgado en mayo 8 de 1849.

gos y ríos, como el Tuxpan y el Pánuco, podrían sustituir, con grandes ventajas económicas, la construcción de ferrocarriles. Había una empresa, la del Atoyac, que estaba mostrando las facilidades de los sistemas fluviales de transportación para el mejoramiento de las comunicaciones. Pero si se lograra canalizar este río, señala Macedo, además de los beneficios a los estados de Puebla, Guerrero y Michoacán, serviría de comunicación interoceánica.

Con respecto a la colonización, se comenta que las posibilidades de inmigración alemana son factibles, pues la sociedad Darmstadt ha contestado favorablemente la sugerencia del Gobierno mexicano, a solicitud de la Dirección. Con los inmigrantes alemanes se podría colonizar Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila, y con ella "se formaría una población robusta, que sabría defender con energía el terreno cultivado a fuerza de sudor y trabajo..." .

En Berlín, para favorecer la migración, se estableció una Junta Central encargada de organizar, dirigir y centralizar todo lo referente al asentamiento de alemanes fuera de su país, por lo que la Dirección debe ponerse en contacto inmediato con ella. La mencionada Junta Central refiere que la inmigración anual de Prusia era de 15 mil personas, cada cual dotada de 191 pesos por cabeza, o sea, la suma de 2.845.000 pesos. Añade que la mayor parte de los inmigrantes acude a los Estados Unidos sin beneficio de Alemania, por lo que las nuevas políticas de migración se orientarán a Centroamérica, América del sur, Australia y México. Sobre este asunto, la Junta Central editó la obra México y la colonización alemana, del señor Bugoslaski.

En suma, la colonización que se consideraba base del desarrollo y labor urgéntisima para preservar la integridad territorial, tenía buenos auspicios pero seguía atorada en el vértigo de las discusiones camarales. Sin embargo, la institución, cuya existencia estaba por llegar a su fin, contenía ya todas las competencias que darían vida a un nuevo organismo del Estado: el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.

Una crítica a la Dirección de Colonización e Industria

Esta institución no pasó desapercibida, mucho menos para sus **críticos**, entre ellos el conspicuo administrador público y cultivador de la ciencia de la administración don Luis de la Rosa, quien formuló duros reproches a la Dirección de Colonización e Industria. Dentro de un amplio y bien documentado examen sobre la colonización, de la Rosa comenta la existencia de la Dirección por medio de un decreto de 1846, al que define como vago y general. Resalta que su único objeto era el poblamiento del país, pero aumentando las rentas públicas por la venta de terrenos, toda vez que piensa que este panorama se complicó por adscribirsele las funciones otrora a cargo de la Dirección General de la Industria Nacional. Por cuanto a su *Reglamento*, considera que fue preparado con precipitación y ligereza, "pues no hay en sus disposiciones ni coordinación ni método, y algunas veces ni coherencia. Es el complemento de nuestros errores y desaciertos en materia de colonización".¹⁰⁴

Impresionado, dice que luego de cinco años de vida de la Dirección de Colonización e Industria no ha hecho mayor cosa: no ha formado colonias, no ha poblado al país ni cultivado la tierra, no han ingresado rentas al erario, no se han medido ni deslindado terrenos federales ni estatales. La Dirección es parte de la cadena de errores en el ramo de colonización, sin que, al fin de cuentas se haya incrementado la población del país ni producido abundancia de subsistencias. Estas críticas de Luis de la Rosa son válidas y no carecen de fundamento, pero no son del todo justas porque la Dirección fue diseñada y establecida a destiempo, no se definió su jurisdicción competencial por dilaciones parlamentarias, cargó con el lastre de funciones de fomento industrial muy mermadas y, como si esto fuera poco, tuvo el estigma de haber reemplazado a una institución descentralizada relativamente eficaz: la Dirección General de la Industria Nacional.

¹⁰⁴Rosa, Luis de la. *La administración pública de México y medios de mejorarla*. (Méjico, 1853) pp. 33-35.

Por tanto, su fusión con otras instituciones similares dentro del Ministerio de Fomento fue una medida esperada y lógica.

Las instituciones descentralizadas del Segundo Imperio

El Segundo Imperio, desde el punto de vista de la administración pública, representa la continuidad de las clases conservadoras en el Gobierno, pero con la variante de que las instituciones que se perpetúan en el régimen de Maximiliano conviven con otras propiamente dinásticas, importadas de la tradición monárquica de los Habsburgos. En el caso particular de las instituciones descentralizadas, sin embargo, las entidades son fundamentalmente otras anteriores formadas en el país o completamente nuevas, pero nacidas de la misma raíz.

Por tanto, también encontramos el fenómeno de la descentralización, ya se trate de las direcciones generales, ya lo sea de otras entidades de distinta modalidad. Con relación a las primeras, constituyeron instituciones de importancia operativa y de ejecución para los ministerios en cuya órbita competencial giraban. Estaban incluso comprendidas en diversas disposiciones, como aquélla que, distinguiendo a los directores y a los jefes de sección de los ministros, se les encomienda en cada caso servir de conducto entre los empleados y los subsecretarios, o aquella otra donde ocupan un modesto lugar dentro de la séptima categoría de las nuevas jerarquías que fija las precedencias oficiales.¹⁰⁵

Las entidades autónomas imperiales, que vivieron de mayo de 1864 a junio 1867, son de naturaleza variada. Aquí escogimos el siguiente orden: comenza-

¹⁰⁵ Decreto de 12 de octubre de 1865, sobre la organización general de los ministerios. Colección de leyes, decretos y reglamentos que interinamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio. México, Imprenta de Andrade y Escalante. 1865. Ocho tomos. Tomo 1, puntos 46 y 47. Y Decreto de 27 de octubre de 1865, que fija el orden de la precedencia, *op. cit.* séptima jerarquía donde se sitúa a los directores generales de Correos, de Caminos, del Papel Sellado y al administrador general de Peajes. Otros titulares de instituciones autónomas tuvieron más suerte, pues quedaron en el quinto escalón: los presidentes de las Academias de Ciencias y de Bellas Artes, y los directores de la Biblioteca Nacional, de la Biblioteca Imperial y el del Museo Nacional.

mos con las instituciones asistenciales, luego con las educativas y terminamos con las relativas al fomento.

Instituciones asistenciales

Consejo General de Beneficencia

El Consejo, formado dentro del ámbito competencial del Ministerio de Gobernación, era presidido por la emperatriz y estaba integrado por diez personas, fungiendo una como vicepresidente y otra como secretario. El emperador, por su parte, tenía la facultad de nombrar y remover libremente a los integrantes del Consejo. Eran tareas del Consejo General de Beneficencia visitar hospitales, hospicios y demás establecimientos asistenciales, vigilar su administración y el buen uso de sus fondos, procurar el incremento del espíritu de caridad y recaudar donativos para atender epidemias o grandes calamidades públicas. En suma, era una entidad sanitaria y asistencial.

La emperatriz estaba autorizada para nombrar a las comisiones que harían las mencionadas visitas y para servir de conducto con el emperador, según disposición complementaria. Para ampliar las funciones del Consejo, en todos los departamentos del Imperio se establecieron Consejos Departamentales de Beneficencia, encabezados por el prefecto político. Para transmitir y ejecutar sus acuerdos, el Consejo General estaba asistido por un secretariado formado por un oticial¹, un escribiente y un portero.¹⁰⁶

Junta Protectora de las Clases Menesterosas

Esta Junta -también dependiente del Ministerio de Gobernación- fue instituida para atender los problemas de las clases que dieron vida a su objeto.

¹⁰⁶ *Bases para la organización del Consejo General de Beneficencia*, de 10 de abril de 1865, *Colección cívica*, tomo VI, pp. 157-160. *Reglamento del Consejo General de Beneficencia*, del 11 de abril de 1865, tomo VI, pp. 161-172.

Estaba formada por cinco vocales, entre quienes se elegía al presidente, vicepresidente, secretario y subsecretario, todos ellos nombrados y removidos libremente por el emperador. La institución era receptáculo de las "quejas" provenientes de las clases menesterosas y, al efecto, dictaba disposiciones destinadas a darles solución, para lo cual los prefectos debían asistirlas. Las funciones de la Junta eran, entre otras, las de dictaminar sobre los negocios que se le sometieran a consulta; proponer medidas "para mejorar la situación moral y material de las clases menesterosas"; hacer lo conducente para que se establecieran instituciones de enseñanza primaria para adultos y niños de ambos sexos; fomentar la colonización, colaborando con la Junta respectiva.¹⁰⁷

Instituciones de educación y cultura

Academia Imperial de Ciencias y Literatura

Un poco antes dimos una breve noticia de esta institución, formada por los sectores conservadores de la membresía de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. Esta institución fue creada para "impulsar el progreso y el adelanto de las ciencias y la literatura, dando un centro al movimiento científico y literario del Imperio, y creando un punto de reunión para las personas que se hayan distinguido por sus trabajos científicos y literarios". La Academia estaba integrada por tres clases: a) ciencias matemáticas, físicas y naturales; b) filosofía, historia y ciencias anexas; e) filología, lingüística y bellas letras. En la primera participaban entre otros, Leopoldo Río de la Loza y Joaquín de Mier y Terán, en la segunda Joaquín García Icazbalceta y Manuel Orozco y Berra, y en la tercera Luis G. Cuevas y José María Roa Bárcenas.

La Academia estableció un concurso para premiar a quienes así se hicieran merecedores y ella misma estuvo compuesta con aquellas personas que se consideraban hombres distinguidos en los distintos aspectos de la misma, es decir,

¹⁰⁷ Decreto de 10 de abril; que instituye la Junta Protectora de las Clases Menesterosas, *ibid*, lomo VI, pp. 183-184.

por 30 socios que se distribuían equitativamente en las tres clases mencionadas. Estaba encabezada por un presidente, elegido cada dos años, con quien colaboraban un vicepresidente y dos secretarios generales, todos elegidos anualmente.¹⁰⁸ Debemos recordar que la Academia fungió como *esquirol* de la nacionalista Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, saqueada por el ejército francés en su retirada.

Instituciones de fomento

Junta de Colonización

Considerada a la población como uno de los grandes elementos de la prosperidad pública, en el Imperio se estableció la Junta de Colonización formada por nacionales y extranjeros, y se sujetó al Ministerio de Fomento. "La Junta tiene por objeto estudiar y proponer los proyectos de ley y de reglamentos, en lo relativo a colonización, libre y a costa de los inmigrantes, o por cuenta del Tesoro Imperial, y en 10 tocante al descubrimiento, deslinde y distribución de los terrenos baldíos". Debía prontamente conocer los terrenos aptos para la colonización y cerciorarse de aquellos otros indebidamente ocupados, para destinarlos a la misma finalidad; asimismo, debía estudiar climatológicamente las comarcas para que, tomando en cuenta las condiciones higiénicas, coadyuvar a la aclimatación de los colonos. También debía tomar en consideración la viabilidad de los cultivos, examinar los caminos, distribuir equitativamente las tierras, establecer franquicias para los colonizadores y fijar los deberes a los inmigrantes. Finalmente, estaría atenta a los puertos de desembarque, para establecer campamentos provisionales para los recién llegados y atenderlos en lo indispensable.¹⁰⁹

108 *Decreto de 10 de abril de 1865, que establece la Academia Imperial de Ciencias y Literatura*, lomo VIII, pp. 15-19.

109 *Decreto de 28 marzo de 1865, que establece la Junta de Colonización*, *ibid*, tomo V, pp. 51-52. *Reglamento de la Junta de Colonización*, de 31 de marzo de 1865, *ibid*, pp. 53-54.

La Junta estaba formada por doce personas nombradas por el ministro de Fomento, cuatro de las cuales eran mexicanos y el resto extranjeros, y estaba auxiliada por dos escribientes. El cargo de miembro de la Junta era honorífico. Una "junta menor" conduciría sus operaciones, formada por un presidente, un secretario y tres miembros más. En cada departamento se formó una junta auxiliar, compuesta por cinco individuos, dos nacionales y tres extranjeros. Su nombramiento correspondía a la Junta de Colonización, quien escogía a los miembros de las juntas auxiliares entre hacendados o comerciantes.

En septiembre de 1865 se determinó que México quedaba abierto a la inmigración extranjera. Entre las medidas que facilitaban la inmigración se encontraba la declaración de la libertad de cultos -solicitud hecha tiempo atrás, inútilmente, por la Dirección de Colonización e Industria-; autorización para viajar con un número ilimitado de operarios, de animales de trabajo, semillas, instrumentos y máquinas de trabajo; y exención de derechos aduanales. Se extendería a los colonos un certificado de propiedad incommutable y libre de toda hipoteca, estando la propiedad libre de impuestos por un año. Se declaraba que los hombres de color eran admitidos en el país, obteniendo con ello la libertad inmediata, además que el Gobierno fijaba las condiciones de su contratación y obligaba al patrón a darle casa y alimento. Del mismo modo, para estos últimos, el Gobierno organizaría una caja de ahorros donde patrones y trabajadores depositarían sus contribuciones, para el beneficio de los trabajadores.¹¹⁰ Esta Junta no es novedosa, pues su espíritu recuerda mucho el de la extinta Dirección de Colonización e Industria.

Direccion Generalde Caminos y Puentes

Esta Dirección General aparece consignada en el reglamento del Ministerio de Fomento —de fecha incierta-, donde se establece su planta: director general, un secretario, dos ingenieros, un dibujante, un jefe de contabilidad, un

110 *Decreto de 5 de septiembre de 1865, que declara a México abierto a la inmigración de todas las naciones, ibid, pp. SS-58.*

tenedor de libros, un escribiente, un guarda-almacén y un mozo de oficio. También es mencionada su existencia en otra disposición, del 10 de abril de 1865 - aunque con el nombre de Dirección General de Puentes y Calzadas - junto con otras entidades descentralizadas, estableciéndose que la Dirección General estará encargada de las siguientes funciones: 1) dirigir los trabajos públicos que no estén asignados a otras direcciones generales; 2) construcción, reparación y cuidado de los caminos carreteros, calzadas, ríos, puentes, canales y acueductos; 3) edificación de los edificios públicos del Estado o que él construya; 4) vigilancia sobre la aplicación de la legislación del ramo; 5) formación de la carta general del Imperio; 6) comunicar los datos estadísticos de los trabajos de su responsabilidad.¹¹¹

Con fecha 19 de agosto de 1865 se expidió un decreto por el cual se establece la Dirección de Caminos y Puentes, aclarándose que se hace con la finalidad de "fijar para su mejor servicio los deberes" de la institución. A las funciones mencionadas se agregó las de ferrocarriles, diques, desecamiento de lagunas y pantanos, así como todas las obras ejecutadas por ingenieros pagados por el Estado. Se declara la planta de la Dirección General, idéntica a la mencionada, y queda establecido que su titular tendrá rango y consideraciones de Consejero de Estado.

Con la finalidad de unir a los "ingenieros de notoria aptitud y luces", fue decretado en agosto de 1865 la creación del Consejo Superior de Caminos y Puentes, formado por el director general de Caminos y Puentes, tres ingenieros civiles con el cargo de inspectores generales, el jefe de la sección científica del Ministerio de Fomento y el jefe de la sección Ingenieros del Ministro de Guerra. Sus facultades eran las de formar el reglamento para la integración del cuerpo de ingenieros del Estado; examinar y emitir dictámenes sobre los proyectos, presupuestos y cuestiones de arte sometidos; opinar sobre los asuntos

¹¹¹ Planta del Ministerio de Fomento y sus dependencias, *ibid*; p. 6. Decreto de 10 de octubre de 1865, estableciendo ingenieros en los puntos principales del Imperio, *ibid*, p. 59. Decreto de 19 de agosto de 1865, por el cual se establece una Dirección General de Caminos y Puentes, *ibid*; pp. 75-77.

de lo contencioso administrativo del ramo; formar la cartilla de los materiales de construcción y todo lo relacionado con ello, en aspectos mineralógicos, climatológicos, químicos y botánicos; dirigir la publicación trimestral *Anales de ingeniería civil del Imperio Mexicano*; inspeccionar las obras a cargo de la dirección general del ramo. Fungía como secretario del Consejo el secretario de la Dirección General de Caminos y Puentes, y todos los trabajos del mismo se harían por medio de los empleados de esta Dirección General.¹¹²

Tampoco en este ramo había algo que no se conociera, sobre todo por las labores que antes venían realizando las diversas instituciones descentralizadas ligadas a la edificación de obras públicas.

Junta de Exposiciones Industriales

La Junta de Exposiciones Industriales, creada el 29 de junio de 1865, tenía por misión fomentar las exposiciones industriales y artísticas en el país, y asegurar que los productos mexicanos fueran exhibidos en las del extranjero. Estaba formada por el ministro de Fomento, como presidente nato, un vicepresidente y siete vocales nombrados por el mismo. Las atribuciones de la Junta eran las siguientes: 1) procurar el fomento y adelantamiento de toda clase de industrias; 2) procurar la exploración y explotación de los productos naturales; 3) reglamentar y ordenar las exposiciones periódicas (y extraordinarias) en el país; 4) responder a las consultas hechas sobre el ramo; 5) dictaminar sobre los negocios encomendados por el titular del ramo; 6) recoger y ordenar la información necesaria para la formación de las estadísticas agrícolas, mineralógica, fabril, artística y manufactura; 7) proponer premiaciones; 8) apoyar la enseñanza de las materias del ramo; 9) difundir con publicaciones los progresos de estas materias. En cada capital de departamento se formó una Junta local, a cuya cabeza estaba el prefecto, más cinco vocales, presidida por el primero.¹¹³

¹¹² Decreto de 19 de agosto de 1865, por el cual se establece un Consejo Superior de Caminos y Puentes, *ibid.*, pp. 79-81.

¹¹³ Decreto de 29 de junio de 1865, por el cual se establece la Junta Superior de Exposiciones Industriales, *ibid.*, pp. 65-67.

Dirección General de Minas

Tenía a su cargo lo relativo a las minas, atender denuncias sobre su descubrimiento, consultar a **exploradores**, velar por los establecimientos metalúrgicos y sobre el buen estado de la maquinaria, estudiar los lugares donde estaban las minas y elaborar la carta minera, según se consigna en el decreto antes citado.

*Instituciones de servicio público**Administración General de Correos*

Se da cuenta de la existencia de la Administración General de Correos en la planta del Ministerio de Fomento, antes mencionada. Se trataba de una institución que, para su tiempo, era de dimensiones colosales. En tanto que el propio Ministerio contaba con 28 personas -incluyendo al titular del ramo-, integrantes de sus cinco secciones y su servidumbre, la Administración General de Correos estaba formada por 704 empleados radicados tanto en las ciudades grandes, como en los poblados pequeños. Estaba organizada en la administración general, con su contaduría general y sus secciones de correspondencia y estafeta, varias administraciones principales y multitud de administraciones subalternas, ubicadas a lo largo y ancho del país.

Dirección General de Ferrocarriles, Correos y Telégrafos

En el decreto relativo al establecimiento de ingenieros, antes mencionado, se señala la existencia de esta institución, formada por tres secciones relativas a sus ramos. La primera estaba encargada de todo lo referente a los ferrocarriles, trabajos científicos en la materia, seguridad en los mismos y formación de la carta general de caminos de fierro. La segunda atendía el correo en lo incum-

bente a la organización del transporte postal y el **manejo** de la correspondencia. No se mencionan las funciones de la tercera sección.¹¹⁴ Parece que esta institución tuvo vida breve, pues sus funciones fueron asignadas a otras direcciones generales.

El listado de estas entidades descentralizadas no muestra, desde el punto de vista de las virtuales novedades traídas por el Imperio, nada nuevo. Todas ellas tenían antecedentes nacionales. Ahora bien: a sabiendas que el Segundo Imperio dominó en territorio mexicano por un trienio y que Juárez encabezaba a un Gobierno itinerante, debemos pensar que el grueso de la administración pública existente, con su organismo y su burocracia, estuvo al servicio del emperador y sus reaccionarios aliados. Esto explicaría, por tanto, porqué la mayoría de estas instituciones ya existían, aunque con rostros y perfiles algo variados.

Dentro de este abundante examen de entidades descentralizadas hemos dejado al final al Fondo Piadoso de Californias, institución peculiarísima del universo administrativo del que trataremos extensamente capítulos adelante. Este Fondo Piadoso, espécimen combinado de fideicomiso y organismo descentralizado, según la nomenclatura administrativa moderna, debe ser analizado ahí donde su existencia produjo resultados más aleccionadores. Este fue el motivo por el cual lo abordaremos cuando contemplemos el capítulo relativo al Estado empresario por vía de la expropiación.

¹¹⁴Decreto por el cual se establecen ingenieros generales, *ibid.* pp. 59-60.

Economía de Estado

Dentro del marco general de la actividad del Estado, que comprende a la **administración** interna, tiene una significación principal su intervención en la vida económica. Las prácticas estatales incidiendo en la vida personal y en la vida social, insuficientes antes de la Gran Reforma, dejaron de estar en "tela de juicio" al triunfo de los liberales, Hoy **día** nadie impugna la **existencia** del ISSSTE, el IMSS o el Infonavit, pues se saben instituciones nacidas de conquistas sociales indisputables de la Revolución de 1910.

Otra **cosa** son los temas económicos, antes y después de la Gran Reforma, otra vez por el poderío material del clero católico, hoy **día** merced al ascenso económico de la burguesía mexicana. El titánico "sector paraestatal" que a principios del régimen del Presidente López Portillo contaba con **más** de un millar de entidades, a fines del período gubernamental del Presidente Miguel de la Madrid estaba en proceso de decremento hasta una cifra final calculada en poco **más** de un par de centenas. Por **más** de una década --como eco de una demanda permanente de la burguesía mexicana-- hemos escuchado de mil formas que el Estado debe replegarse de la vida económica, que éste es un campo natural e inherente a los particulares. Esta **questión** tiene su respuesta en el desarrollo peculiar de **nuestro país**, en contraste a otras naciones, y **más** en lo particular en el desarrollo de la **economía de Estado** forjada desde los tiempos del Virreinato, particularmente en el último cuarto del siglo XVIII.

En este capítulo y en el subsecuente examinaremos la actividad económica del Estado, pretendiendo dar luz sobre su origen, desarrollo y consecuencias en la formación de la administración pública mexicana, especialmente con relación a las empresas estatales. Podemos adelantar, de paso, que la vida económica ha sido un campo natural e incumbente al Estado mexicano de siempre y que de ningún modo se puede sostener que la vida económica fue, es o podrá ser un coto cerrado para la actividad de los particulares. En este capítulo estudiaremos las causas de la intervención directa del Estado en la economía como palanca de acumulación de capital; en el siguiente examinaremos su actividad de fomento industrial cara a la formación del capital privado y al capitalista individual. Aquí, por consiguiente, nos acostumbraremos a la presencia del Estado en la economía según lo ha dictado la historia de México.

El concepto de economía de Estado

La economía de Estado supone la supresión de las condiciones de vida estamentalo ella misma se erige en instrumento de la abolición de estas condiciones. Implica también la intervención directa del Estado en la reproducción de las condiciones de la producción y su presencia en las relaciones de producción. Es decir, el Estado se encuentra alejado de las concepciones liberales que sugieren su marginalidad en los procesos económicos. La economía de Estado pone el acento en el gobierno como conductor de los procesos económicos y se mueve alrededor del patrimonio estatal, fuente directa de su poder y que lo habilita para intervenir directamente en la vida económica.

Es más, la economía de Estado es el resultado, no la causa, de la inevitable intervención del Estado para acelerar la acumulación del capital. Al mismo tiempo, esta intervención se considera indispensable para impulsar la actividad individual y, en ausencia de ella, el Estado ser el propulsor de la economía por propia mano. La economía de Estado nace en torno al desarrollo del patrimonio estatal y de los derechos de regalía de los soberanos. Las prácticas estatales de policía alientan el desenvolvimiento de los derechos económicos del rey, que

con el tiempo asumen la condición de patrimonio institucional del Estado. Los recursos que integran este patrimonio comprenden tradicionalmente a las minas y las salinas, los estancos y ciertos derechos como el del papel sellado en el Imperio español. Agrega también bienes muebles e inmuebles, capitales e intereses. En fin, el Estado crea capital en forma de patrimonio nacional, cuyo destino es su propio engrandecimiento y poderío. Tal es la forma de ser y medrar del Estado capitalista moderno a partir de sus fuentes históricas absolutistas.

Una forma dramática ya veces imprevista, pero efectiva y trascendental, para desarrollar el patrimonio estatal ha sido la expropiación. Un buen ejemplo fue el desarrollo del patrimonio del Estado hispánico incrementado merced a la expulsión y expropiación de la Compañía de Jesús, cuando en la Nueva España asumió cuantioso capital proveniente de esta congregación por medio de su Dirección General de Temporalidades, de la que hicimos una breve referencia y de la que trataremos nuevamente después. El Fondo Piadoso de Californias, la joya más preciada en América de la Orden ignaciana, era en sí un formidable depósito de capital vivo y en expansión.

No obstante, el incremento del poder del Estado se encuentra fuera de sí mismo, se halla en la sociedad civil donde debe desarrollar a los elementos constitutivos: las clases sociales y las personas individuales, que constituyen la base de la vida social y de la vida personal. El bienestar de estos elementos sólo es posible por medio de satisfactores económicos, indispensables para la vida, la sobrevivencia y la comodidad. Así, la relación entre la economía y el Estado, ayer y hoy, es inevitable. La cuestión es de qué manera debe ser esta relación. En México la relación se desarrolló de dos formas: directamente por el Estado, al través de sus monopolios económicos; indirectamente por el Estado mediante el fomento de las empresas privadas. Comenzaremos con el examen de los monopolios de Estado, objeto de este capítulo.

El núcleo de la economía de Estado de la Corona española lo formaban los estancos, considerados una renta y al mismo tiempo una empresa pública. Mora dice que "los estancos eran la manía de su tiempo, y a virtud de la cual el fis-

ca se reservaba las producciones de ciertos artículos, que aunque de no indispensible sino convencional necesidad, son de consumo muy general". Su forma de operación era muy sencilla en un principio, pues se trataba llanamente de la expansión de un producto sin competencia de los particulares y fijándose el precio arbitrariamente.¹ El criterio con que se establecía un estanco era el de producir ingresos al erario, nada más, pero después sobrevino la ampliación del giro hasta alcanzar la producción y elaboración de mercancías asumiendo el Estado español la condición de empresario público. Así, por citar el caso más conspicuo, el estanco del tabaco llegó a requerir fábricas de puros, cigarros y polvos, amén de una multitud de expendios o "estanquillos" situados por todo el Virreinato. Parece que, a pesar de todo, este sistema tributario y empresarial fue exitoso puesto que también existieron los estancos de los naipes, pólvora, nieve y asiento de gallos, toda vez que la sal y el papel sellado se administraban de manera similar.

Estas rentas fueron parte del paquete financiero heredado por el Virreinato al Estado mexicano. En 1824, cuando se estableció el régimen federal, los ingresos públicos se repartieron entre la Federación, los estados y los municipios. La distribución produjo que el Estado nacional conservara, entre otras rentas, la proveniente del correo, las relativas a la pólvora, lotería, salinas y "bienes nacionales". Para entonces había sido suprimido el estanco del tabaco.^j La producción de la pólvora y la renta de la lotería son antiguas y fue hasta la visita de Gálvez que se pusieron bajo control del Estado. El estanco de la pólvora fue asumido por el Gobierno hispánico en 1766 y se mantuvo como renta del Estado mexicano por muchos años. Por cuanto a la lotería, aunque sus productos ingresaban exclusivamente al erario, también beneficiaba a la asistencia pública. Asimismo fue conservada como una renta por el Estado mexicano.

De los ingresos aquí analizados debemos destacar aquellos que José María Luis Mora define como *bienes nacionales*. "Bajo esta denominación se com-

1 Mora, José María Luis, *Méjico y sus revoluciones*. México, Editorial Porrúa. 1977. Tres Tomos. Tomo 1, pp. 213-219.

2 /bid.

prende a una multitud de ramos de su naturaleza transitorios, pero sumamente ricos, que han quedado a beneficio de la Federación".³ Se trata pues de una variedad de bienes que forman un gran capital y que Mora clasificó en cuatro categorías: 1) créditos antiguos afectos a las rentas suprimidas o que han pasado a los estados; 2) el Fondo Piadoso de Califomias; 3) bienes de la Inquisición; 4) temporalidades o bienes de los regulares suprimidos. Dentro de la primera categoría se encontraba la extinta renta del tabaco. El Fondo Piadoso de California es materia aparte, pues no sólo era el sector más rico de los bienes expropiados a los jesuitas, sino una institución peculiarísima del Estado mexicano hasta 1842. Será tratado en su lugar, pero podemos adelantar que dotó a la República de capitales, tierras, fincas rústicas y urbanas, y los ranchos más grandes y productivos de todo el país: Ibarra, Amoles, La Valla, Ciénega y la Compañía.

Con respecto a la Inquisición, su abolición produjo al erario mexicano un capital de casi un millón y medio de pesos formado de los secuestros de los bienes de los procesados, más fincas urbanas cuyo valor ascendía a 130 mil pesos y los fondos de la Cofradía de San Pedro Mártir, estimados en poco más de un millón de pesos. Por cuanto a las temporalidades, ellas sumaban los bienes del erario ingresados merced a la supresión de algunas órdenes religiosas -monjes de San Benito, Hospitalarios de Belén, San Juan de Dios, San Hipólito y San Camilo, y principalmente la de Jesús- y que sumaban cuantiosos capitales. También en su lugar trataremos a las temporalidades.

Este era pues el cúmulo de los bienes nacionales que, hoy día, denominaríamos *patrimonio nacional*. Mora había estudiado, profesado y escrito economía política, la economía política formada por Adam Smith dentro de su libro *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Así pues, la economía política cultivada por Mora era la gestada por la pluma del escritor escocés y aparecida originalmente en 1766. Smith formaba parte de una cama-

³ /bid, pp. 334.340.

da de publicistas dieciochescos conocidos como consejeros de príncipes y, más en lo particular, como consejeros administrativos según atinada conceptualización de ellos debido a Joseph Schumpeter. No debemos asombrarnos, por tanto, que el economista escocés, como consejero administrativo, defina a la economía política como "un conjunto de recetas para el estadista", según Schumpeter. Así, Smith sostiene que "dos objetos son los que presenta la economía política, considerada como uno de los ramos de la ciencia del legislador y que debe cultivar un estadista: el primero, suministrar al pueblo o nación, respectivamente, abundante subsistencia, o hablando con más propiedad, habilitar a sus individuos y ponerles en estado de poder surtirse por sí mismos de todo lo necesario; y el segundo, proveer al Estado o República de rentas suficientes para los servicios públicos y a expensas o gastos comunes, dirigiéndose en ambos objetos a enriquecer al soberano y al pueblo como tales",⁴

Ideas parecidas habían sido formuladas por una camada distinta de administradores públicos del siglo XVII en Prusia, Austria y otros principados alemanes. Son los *cameralistas*, entre quienes destacaron Jorge Enrique Zincke, Juan Enrique von Justi y José von Sonnenfels. Ellos formularon un programa económico destinado al consumo de los estadistas. De este modo, von Justi afirmaba que "llamamos a las ciencias de la administración estatal indistintamente como ciencia económica o cameralia, o ciencias económicas y ciencias camerales. *Economia o Haushaltugs-kunst* tiene como propósito enseñar cómo los medios de las personas pueden ser preservados, incrementados y razonablemente aplicados. Lo que la economía intenta hacer en relación con los bienes de las personas, la ciencia del gobierno hace con los bienes del Estado. De aquí que ellas tomen propiamente el nombre de ciencias económicas. Asimismo damos a ellas la denominación de ciencias camerales, porque el alto colegio (*Collegia*)

4 Smith, Adam. *Investigación de la naturaleza Y causas de la riqueza de las naciones*. México, Publicaciones Cruz, Dos volúmenes. 1977. Volumen 1, p. 1. Sobre la obra de Smith consultar a Schumpeter, *Historia del análisis económico*. México, Fondo de Cultura Económica. 1984. Dos volúmenes. Volumen 1, pp. 179-182.

que los gobiernos tienen establecidos, dirige la preservación, expansión y uso de los medios de la República".⁵

La fuente de ambas concepciones es la misma: *la polida*. Smith había disertado sobre policía en sus *Lecciones sobre justicia, po/ida, ingresos y armas*, lecciones profesadas en la Universidad de Glasgow en 1763. En su cátedra Smith explicaba que "policía es la segunda división general de la jurisprudencia. El nombre es francés y originalmente deriva del griego *politeia*, que propiamente significaba la policía del gobierno civil, pero ahora sólo es la regulación de las partes internas del gobierno, esto es: salubridad, seguridad y economía o abundancia". Consideraba que la salubridad y seguridad arreglan el orden urbano, pues mantienen el aseo de las calles, combaten el crimen y aplican la justicia. Pero está más interesado en las últimas, a las que identifica en una única, al decir que economía y abundancia es la "misma cosa". Por consiguiente, sugiere que la mejor forma de que la policía prevenga el crimen consiste en el establecimiento del comercio y las manufacturas/⁶ Acto seguido, luego de dedicar dos páginas a la policía, extiende todo su tiempo para disertar sobre la economía a lo largo de las cien páginas subsecuentes.

A Smith le interesaba la economía, no la policía. Von Justi prefería la policía, más que la economía. No se trataba sólo de inclinaciones académicas personales, sino de las manifestaciones de dos tradiciones radicalmente opuestas: la británica: insular y privatista; la germánica: continental y estatizante. Justi sosténía que "el fin de la policía es asegurar la felicidad del Estado por la sabiduría de sus reglamentos, y aumentar sus fuerzas y su poder tanto como sea posible. Para este efecto ella vela en la cultura de las tierras, a procurar a los habitantes las cosas de que tienen necesidad para subsistir, y a establecer un buen orden entre ellos".

⁵ Ver del autor de *esta* investigación: *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*. México, Fontamara. 1986. En *esta* obra, capítulo 6, *se* hace una semblanza de la vida y obra de von Justi y *es* citado, *especialmente* en la p. 173.

⁶ Smith, Adam *Lectures on justice, po/ice, revenue and arms*. Oxford, Clarendon Press. 1896. pp. 154-56.

Así, aunque bajo el mismo criterio de administradores públicos y teniendo como propósito común facilitar la subsistencia de los súbditos y la riqueza del Estado, los caminos seguidos por Smith y von Justi fueron diferentes. El primero propuso que ello fuera por el librecambio y el dejar hacer, dejar pasar; el segundo sugirió que ocurriera por medio de la intervención directa y positiva del Estado, pues la economía era un deber estatal.

Mora había abreviado en el concepto económico de Smith, por lo que, aludiendo a los bienes nacionales, sosténía que "tampoco tienen conformidad alguna con las teorías económico-políticas, sin las cuales nada puede establecerse en este ramo que sea de benéficos resultados". Esta actitud dogmática, fustigada por Chávez Orozco con referencia a otros pensadores liberales, es un saco que se ajusta al cuerpo doctrinario de Mora. Sin duda la versión justiana de economía de Estado era más acorde con la realidad del patrimonio nacional, que la modalidad smithiana de economía política. Una actitud similar fue asumida por el ilustre viajero Alejandro von Humboldt, que había estudiado ciencias camerales en la Frankfurt del Oder, pero se sentía más inclinado por otras concepciones políticas. Criticando la existencia de los estancos, los declara contrarios a "una época en que los grandes problemas de la economía política daban ocupación a todos los hombres".⁷

Estas actitudes son explicables porque derivan de pensadores ilustrados y progresistas que se inclinaban por las libertades propugnadas por la burguesía en su lucha contra el absolutismo. Pero no llegaban a comprender, pues no eran clarividentes, que los monopolios económicos de Estado no serían suprimidos, a pesar de ser disonantes a los oídos de los economistas políticos, sino adaptados al México independiente e incluso elevados a nivel constitucional en el artículo 28 de la Carta Magna de 1857 y reconceptualizados como áreas estratégicas reservadas exclusivamente a la actividad económica del Estado según artículo igual de la Carta Magna del 17.

⁷ Humboldt, Alejandro de. *Ensayo político sobre el Reino de la Nueva España*. México, Editorial Porrúa. 1978. p. 461.

Rectoría económica y economía de Estado

Rectoría económica del Estado

Tal como lo hemos podido constatar a lo largo de estas páginas, en México el Estado es interventor, por así decirlo, desde antes de nacer, porque desde los tiempos del Virreinato, la actividad estatal ha estado perennemente presente en la vida de la sociedad civil, desde sus más grandes manifestaciones, hasta sus expresiones más breves. Junto a la añeja tradición administrativa incubada en los días de los Habsburgo, pasando por el tamiz de los grandes progresos gubernamentales alcanzados por la Casa de Borbón, arribaron al México independiente diversas instituciones que dan fe de la intervención del Estado en los más diversos órdenes de la vida social.

Las Constituciones federales de 1824 y 1857 proclamaron los grandes derechos del hombre y el ciudadano, haciendo suyos los progresos políticos de la Ilustración y la Revolución francesa, adoptándose con ello los grandes principios del liberalismo. En la segunda Constitución federal se decretó la muerte de los monopolios, pero no los del Estado, conservándose los de factura estatal: la acuñación de moneda y el servicio postal, conspicuos precedentes de las áreas exclusivas del México moderno. Los principios liberales convivieron sin menoscabo con la vieja tradición intervencionista dentro de la cual se fraguaron las instituciones administrativas decimonónicas que, en su tiempo, fomentaron el desarrollo económico del país. Así pues, la vida económica, objeto de este capítulo, fue también un campo temprano del cultivo de la actividad del Estado continuándose una tradición que fue recogida en nuestro tiempo.

Sin embargo, aquello que el Estado no hacía por propia mano no lo dejaba tampoco a disposición de la "mano invisible" del mercado. Simple y llanamente estamos ante el principio de una práctica gubernamental permanente del México de siempre: la *rectoría económica del Estado*. Primero el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional y luego la Dirección General de la In-

dustria Nacional, tuvieron a su cargo no sólo fomentar el desarrollo industrial, agropecuario y metalúrgico, sino también dictar el rumbo económico, definir las políticas de producción y, cuando fue necesario, asociar al Estado en empresas de interés público. Para hacer más eficiente su actividad rectora, la Dirección General de la Industria Nacional formó Juntas de Industria locales en cada entidad federativa y en las poblaciones más grandes, Juntas formadas por industriales y comerciantes particulares que trabajaban en colaboración con funcionarios públicos. Con ello, el Estado estaba fomentando la formación de las semillas de dos nuevas clases sociales: la burguesía y el proletariado.

Esta práctica gubernamental iniciada con dos entidades descentralizadas *sectorizadas* bajo el Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores, requirió elevarse a nivel ministerial y concentrarse en un punto todo el fomento económico, naciendo de ello en 1853 la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, que absorbió a la Dirección General antes mencionada. No es un secreto para nadie que, como si se tratara de un gran tronco, la Secretaría de Fomento ha sido el punto de arranque de la ramificación de una variedad de instituciones administrativas modernas relacionadas con, la 'vida económica.

Se ha advertido con razón que los programas de industrialización del siglo pasado fracasaron, como también en el siglo venidero se dirá que los contemporáneos de la centuria actual fallamos para industrializamos completamente. Lo de hoy se explicará mañana, por lo que aquí sólo explicaremos lo de ayer. Decimos, por tanto, que el fomento industrial y con él el desarrollo económico en general se frustraron porque la sociedad "colonial", como la llamó José María Luis Mora, fue eliminada tardíamente por la Gran Reforma de los días de Juárez. Pero, una vez que la antigua sociedad, con sus estamentos y corporaciones, con su modo de producción rural, con su riqueza muerta, con su intolerancia religiosa, fue eliminada, y con ello la vida económica convulsionada como nunca, otro México nació.

La revolución provocada por la Gran Reforma aceleró la recomposición de las clases sociales y con ello la redefinición de la propiedad, la cual, desamortizada de su forma predial y natural, pasó a convertirse en mercancía y puesta a circular en el mercado para ser vendida y comprada, transfigurándose esencialmente de valor de uso en valor de cambio. Comenzando la aniquilación de las viejas clases dominantes, enmascaradas en los estamentos del clero, la milicia y la vieja burocracia, y estando por formarse apenas las que las sustituirían, encabezadas por la burguesía propietaria, se abrió un inmenso vacío de poder de clase que obviamente ocupó el Estado. Este hecho, captado e interpretado muy bien por la nueva facción conservadora prohijada por el Porfirismo, fue definido como la "dictadura democrática" a decir de Emilio Rabasa.

El crecimiento de las fuerzas productivas, incubado por la desamortización de la riqueza, abolió las instituciones amparadas en el viejo orden y ni el Segundo Imperio pudo evitar su desaparición. Comenzando a recomponerse las relaciones de producción, pero súbitamente quebrantadas algunas relaciones sociales basadas en la intervención del clero en la vida civil, el Estado asumió de un solo golpe responsabilidades que no había tenido o que si las tuvo sólo fue en el papel. Por medio de los jueces del estado civil, el Estado asumió los cometidos referentes al matrimonio y el registro civil y, con ambos, se comenzó a preocupar por la célula y el cuerpo entero de la nación: la familia y la población. Tomó para sí los deberes relativos a la salubridad y la asistencia y agregó a sus responsabilidades la administración o la vigilancia de los cementerios y los camposantos. El Estado crecía en sus cometidos y por tanto en su actividad, asumiendo atenciones sociales que incorporaría como uno de sus sellos distintivos hasta el presente.

Finalmente, otro ámbito social antaño ajeno al Estado: la educación, pronto también fue reclamado al clero y expropiado fugazmente en 1833/1834, hasta que la Gran Reforma, con su libertad de cultos y su libertad de imprenta, cimentó las bases de una educación obligatoria, laica y gratuita como responsabilidad del Estado.

No hay duda: la historia de México ha dejado una lección, a saber, que el Estado nacional es en esencia intervencionista; que al paso del tiempo ha tomado para sí responsabilidades que atañen a la persona, a la sociedad y a la economía, que su actividad ha tocado, de suyo, la salud, la asistencia, la educación, la colonización, los caminos, el correo, la banca; y que, dentro de la vida productiva, donde siempre se ha sentido como en su casa, decidió soberanamente asumir la rectoría económica desde 1830, con la formación del Banco de Avío, la cual ha sido parte hasta nuestros días, de la economía de Estado.

Los artículos 27 y 28 en la Constitución de 1857: nacionalización de la propiedad y monopolios de Estado

El último período presidencial de Santa Anna, que cubrió abril de 1853 a agosto de 1855, terminó como derrota política de las fuerzas conservadoras y fue el preámbulo de un nuevo orden en el cual se consolidaría el Estado moderno mexicano. De suyo, la Constitución de 1857 venía a representar este nuevo proyecto de Estado, a pesar de que todavía prevalecían las viejas clases dominantes y por tanto la sociedad "colonial" conservaba su poderío. La Constitución era esencialmente liberal, pero ya campeaban en su seno elementos sociales del tipo de Estado que sería alumbrado por la Gran Reforma. Por tanto, junto a la declaración de los derechos del hombre y el ciudadano y el establecimiento de la división de poderes, cimientos del Estado burgués de derecho y negación de las viejas relaciones de producción coloniales aún persistentes, brotaba un nuevo concepto de propiedad nacional incumbente a una organización social nueva. Quedaba establecida la enseñanza libre, la libertad para ejercer la profesión o trabajo escogido, la supresión del trabajo forzado, la libertad de pensamiento y de imprenta, la libertad de tránsito, el derecho de asociarse y la eliminación de los tribunales especiales.

Entre las grandes innovaciones destacaba la definición de la propiedad, según artículo 27 de la Carta Magna del 57, y que se conceptuaba como derecho no ocupable sin consentimiento, por un lado, y como expropiable mediante indemnización, por el otro. Es decir, se aceptaba la propiedad privada, pero

se sometía al interés general. Pero, con atención a los progresos históricos, y en especial debido a la ley de desamortización de los bienes del clero y la posterior ley de nacionalización de los mismos, se estableció la prohibición de que las corporaciones civiles o eclesiásticas tuvieran la capacidad legal para adquirir o administrar bienes raíces, salvo los edificios destinados directamente al propósito de su instituto. Tiempo después, en 1873, se realizó una adición que precisó una idea: que sólo la prohibición de poseer o administrar bienes raíces era para las corporaciones eclesiásticas, no así para las civiles, quedando consignadas sólo las primeras, a las cuales también se les prohibía adquirir capitales impuestos sobre estos bienes raíces.⁸

La reforma del 14 de mayo de 1901, a la par que se precisaba el sentido estatal de limitación de la propiedad raíz y rentista, se observaba el rumbo que estaba siguiendo el propio Estado dentro de la administración de la vida económica. De acuerdo con la mencionada reforma, se ratifica la prohibición que hemos estado analizando, pero se prescribía que las corporaciones civiles estando bajo el patronato, dirección o administración de las religiosas, recibían trato idéntico, en tanto que las que no lo estuvieran podrían asumir propiedad y administrar bienes raíces y capitales, así como edificios destinados al objeto de su institución.⁹ Con esta innovación, el Estado se manifestaba claramente frente a la propiedad privada tradicional, es decir, la eclesiástica, pero a la vez pone las bases de su relación con la nueva propiedad, transitando por tanto de sus relaciones con las viejas clases estamentales hacia sus tratos presentes con la burguesía y los nacientes sectores medios.

Paralelamente, otro concepto económico fue fraguado por los constituyentes del 57, plasmado en su artículo 28: el relativo a la prohibición de los mono-

⁸ Constitución Política de la República Mexicana de 1857, art. 27. Reproducida en la obra de José María del Castillo Velasco: *Apunamientos para el estudio del derecho constitucional meacano*: México, Imprenta de Castillo Velasco e Hijos. 1879, segunda edición, pp. 319-320. Ver esta edición, tercera de cinco realizadas en el año mencionado, en Castillo Velasco, *ibid.*, p. 396.

⁹ Ver de Mariano Coronado, *Elementos de derecho constitucional mexicano*: México, Librería de Ch. Bourret. 1906, pp. 92-93.

polios y estancos, herencia virreinal vigente hasta el momento, así como las prohibiciones a título de protección a la industria, "exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que, por tiempo limitado, concede la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora".¹⁰ El Estado sigue aquí una ancestral tradición, ya se trate de la acuñación de moneda, un privilegio sentido como propio por todo Estado desde tiempos remotos, ya lo sea el correo, un servicio público establecido desde el último cuarto del siglo XVIII.

Con esta disposición constitucional, que sustentaba el control monetario y postal como ámbitos exclusivos de la administración del Estado nacional, se definía la circunferencia de la administración de la vida económica y se constituía como base histórica del futuro desarrollo de las áreas exclusivas de su actividad, por medio de entidades "paraestatales".

El artículo 27 en 1917: Propiedad originaria de la nación

El centro de la estatalidad económica mexicana dentro de la Constitución de 1917, reposa sólidamente en los cometidos esenciales, según feliz conceptualización de León Cortiñas-Peláez, los cuales se encuentran plasmados en los artículos 25 al 28 de la misma, sustancialmente en el último. Sin embargo, la fuente de la estatalidad económica, como lo pudimos observar en la Constitución de 1857, fueron y lo son los artículos 27 y 28.

Sin embargo, el artículo 27 de la Constitución de 1917 va mucho más allá que su antecedente del 57, porque toma como base las adiciones a ésta motivadas por la Gran Reforma, sobre todo y gracias a la nacionalización de los bienes eclesiásticos, por lo que, naturalmente, se refrenda la prohibición de que las iglesias, cualquiera que sea su credo, puedan poseer, adquirir o administrar bienes raíces y capitales impuestos sobre ellos, y de tenerlos pasarán inmedia-

10 Ver artículo 28 de la Constitución de 1857, en Castillo Velasco, *op. cit.*, pp. 320-321.

tamente al dominio de la **nación**. Los templos son declarados propiedad de la nación, lo mismo que **los conventos**, obispados, casas curales, seminarios y asilos. Todo templo **recién** edificado pasa a idéntica condición.

No está de **más** insistir en la importancia de la expropiación de los bienes eclesiásticos, suceso **histórico de extraordinaria** importancia que ha sido base y sustento del artículo 27 en ambas Constituciones. Incluso, en una vívida remembranza de la eliminación de los estamentos cuasireligiosos, como las cofradías, archicofradías y hermandades, se establece inequívocamente que las instituciones de beneficencia pública y **privada**, de investigación científica y de difusión de la enseñanza, sólo podrán adquirir los bienes raíces indispensables a su instituto, directa e inmediatamente a **él**, aunque se les permite adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre **esos** bienes, siempre y cuando no excedan de 10 años. En ningún caso se permite que estas instituciones estén bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros del culto o de sus asimilados, aunque unos y otros no estén en ejercicio.

Una vez que el Estado adquiere su razón de ser, la razón de Estado, pues retira al clero las **facultades** que le había concedionado o éste había adquirido por su propio poder, y que removió las bases antiguas de la estructura económica, puede constituir una **nueva** organización de la propiedad fincada en otros fundamentos. Por un lado, reserva para sí la propiedad pública y, por el otro, establece las **modalidades** de la propiedad privada, declarando que ésta ha nacido de su **transmisión**. Por tanto, el Estado decide, en nombre de la nación, quién puede poseer y bajo qué condiciones. Posibilita ello a los individuos - sean mexicanos o **extranjeros** -, a las compañías comerciales y los bancos. A las primeras prohíbe adquirir, **poseer** o administrar fincas rústicas, salvo los terrenos indispensables a su objeto. A los segundos impide poseer bienes raíces, a excepción de los **indispensables** a su instituto, pero les permite tener capitales impuestos sobre propiedades rústicas y urbanas. Decreta, finalmente que, a excepción de las corporaciones **antes** mencionadas -beneficencia, investigación científica y enseñanza-, así como los núcleos de población que de derecho o

de hecho vivan comunalmente, o que hayan sido restituidos, dotados o constituidos, ninguna otra podrá poseer bienes raíces o capitales impuestos sobre los mismos, a excepción de los destinados a su instituto.

El artículo 27 refleja la sustancia de un Estado extraordinariamente poderoso, capaz de reclamar para sí la propiedad pública y fijar límites y condiciones a la propiedad privada. Hay que insistir, este artículo, concepción estatal suprema de la **Gran Reforma**, crea históricamente una forma de Estado que tiene para sí la fuerza inmensa de asumir la propiedad pública y determinar las modalidades de la propiedad privada. El Estado, ente político en el que encama la nación, de la cual no es sino su organización desde el punto de vista político, asume en su nombre la propiedad de tierras y aguas, y está facultado para transmitir esa propiedad a los particulares constituyendo la propiedad privada. Puede de proceder a expropiar por causa de utilidad pública y por medio de indemnización. Asume, en nombre de la nación, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, abandera como deber distribuir con equidad la riqueza. Establece las medidas relativas a los asentamientos humanos, decide el uso de tierras, aguas y bosques, posibilitando con ello la ejecución de las obras públicas y la formación de poblados. Elimina a los latifundios, fortalece a los ejidos y las comunidades, desarrolla a la pequeña propiedad agrícola. Protege al suelo y con ello a la agricultura, y dirige la colonización.

También, en nombre de la nación, el Estado asume el dominio directo de los recursos naturales de la plataforma continental y zócalos submarinos, de todos los minerales y substancias que son materia de la minería, los yacimientos de piedras preciosas, sal de gema y salinas, de las materias utilizables como fertilizantes, los combustibles minerales sólidos, el petróleo, los hidrocarburos, los carburos sólidos y gaseosos. Posee también las aguas de los mares territoriales, las interiores, las lagunas y esteros comunicados al mar, los lagos interiores, los ríos, afluentes, manantiales, las aguas que broten en las minas, las subterráneas, aun cuando pasen por tierras propiedad de particulares. Y, para que no quede duda alguna de este formidable poder territorial, se enfatiza que "en los casos

a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible, y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que fijen las leyes".

También el Estado puede establecer reservas o suprimirlas, y en tratándose de hidrocarburos sólidos, líquidos, gaseosos, minerales radioactivos y petróleo, prohíbe concesiones y contratos, suprimiéndose los que se hayan pactado con antelación. También se reserva, exclusivamente, generar, transformar, conducir, distribuir y abastecer la energía eléctrica, en forma de servicio público, en la cual tampoco hará concesión alguna a los particulares. Caso idéntico es el aprovechamiento del combustible nuclear para generar energía nuclear, pero aclara que su uso sólo tendrá fines pacíficos.

Como eco de la Gran Reforma se recuerda que todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades, contraviniendo la ley del 25 de junio de 1856, quedan anuladas. La anulación incluye las concesiones, composiciones y ventas hechas durante el Porfirismo, ejecutadas por las Secretarías de Fomento y la de Hacienda, a partir del primero de diciembre de 1876, por las cuales se invadieron y ocuparon ilegalmente ejidos y terrenos comunales, o cualquier otro perteneciente a los antes mencionados. También, similarmente, se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores a 1876 y que por cuya causa se haya provocado el acaparamiento de la tierra por una persona o una sociedad.

Es, por tanto, una disposición constitucional formidable que enlaza, en su letra, el pasado, el presente y el futuro de México. Vemos en el artículo 27 una síntesis magistral, las bases históricas del México de siempre, definido en todo su recorrido por la centralización, la estatalidad y la secularización. Naturalmente, la importancia del artículo 27 ha sido resaltada. Un estudioso angíoamerí-

no ha dicho que "son los artículos 27 y 73 los que realmente conceden carta blanca para la intervención del Estado en casi cualquier área de la economía",¹¹ Yen efecto así es, por lo que en éste encontramos la base y fundamento de la rectoría económica del Estado.

El artículo 28: áreas exclusivas de la intervención del Estado.

La Constitución de 1917, según su artículo 28, ratifica la prohibición de los monopolios, las prácticas monopolísticas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones fijadas por la ley. También incluye la protección a la industria. Hasta aquí se conserva el espíritu heredado por la Constitución de 1857 e inclusive mantiene, como excepción, los monopolios de la acuñación de moneda y el servicio del correo, más el agregado por el Constituyente del 17: la emisión de billetes por un banco central único del Estado,¹² y los envuelve en una categoría global denominada "áreas exclusivas", junto con otras no menos importantes y que forman los cometidos esenciales del constitucionalismo mexicano.

En contraste al siglo pasado, las reformas constitucionales del sexenio pasado no conciben a estas áreas como monopolios, sino como funciones efectuadas en áreas estratégicas que el Estado se reserva en exclusivo y que son: acuñación de moneda; correos, telégrafos, telegrafía y comunicación por satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco; petróleo e hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles. Se incluye asimismo la prestación del servicio de banca y crédito, la cual queda al margen del procedimiento de concesión a los particulares. Otro elemento innovador es que el Estado contará con los organismos

11 Patton Glade, William. *Las empresas gubernamentales descentralizadas. Apotaciones al conocimiento de la administración federal (autores extranjeros)*. México, Secretaría de la Presidencia. 1976. pp. 316-547Y340.

12 La adición de la emisión de billetes como función exclusiva del Estado fue largamente debatida en el Constituyente del 17. Ver: *Congreso constituyente: 1916-1917. México*, Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana. 1985. pp.498-556.

descentralizados y las empresas que requiera, para realizar su actividad en las áreas estratégicas a su cargo, así como ahí donde por su carácter prioritario actúe por sí mismo o en asociación con los sectores social y privado. Por fin, luego de más de 200 años de existencia, las instituciones descentralizadas adquieren un estatuto constitucional.

Tampoco se juzgan como monopolios las asociaciones de trabajadores y las cooperativas de productores para que, la defensa de sus intereses, vendan en los mercados internacionales o nacionales, siempre que estén bajo la protección del Gobierno federal o de los estados. Finalmente, se establece que se podrán conceder subsidios, pero con el requisito que no afecten a las finanzas de la nación.

Se debe destacar que estas áreas estratégicas están a cargo, en su mayor parte, de entidades del sector "paraestatal". Así, la acuñación de moneda la administra la Casa de Moneda -institución desconcentrada de la Secretaría de Hacienda-, el correo está bajo la administración del Servicio Postal Mexicano y los telégrafos de Telégrafos Nacionales, el petróleo, los hidrocarburos y la petroquímica básica bajo Petróleos Mexicanos, los minerales radioactivos y la generación de energía nuclear bajo la Comisión Federal de Electricidad y el Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, la generación de electricidad, también bajo la Comisión Federal de Electricidad, los ferrocarriles bajo Ferrocarriles Nacionales de México y el servicio de la banca y crédito bajo la banca nacional.

El que estos cometidos esenciales estén depositados, para su ejecución, en las entidades "paraestatales", no deja de estar encerrado en una paradoja. Así, por un lado, actividades de importancia singular, como las mencionadas, representan una práctica administrativa que en México alcanzó un modo de ser muy peculiar, pues son instituciones caracterizadas por la descentralización, en tanto que, por el otro, estas mismas instituciones son concebidas como "paraestatales" y por tanto, como lo hicimos notar en su momento, se entienden como distintas y separadas del Estado.

Ya por dejar este apartado, debemos sin embargo insistir en la relevancia del artículo 28 constitucional que, a todas luces y con absoluta certeza, ha venido en la actualidad a ratificar que, en tratándose de la historia del mundo actual que nos cobija, la intervención del Estado está más allá del liberalismo clásico que, en su forma pura, nunca ha existido en México.

El artículo 25: rectoría estatal del desarrollo económico

Las reformas constitucionales de principios del sexenio del Presidente de la Madrid trajeron una novedad que debe resaltarse porque, a pesar que el hecho tiene una larga vida en el México independiente, fue hasta ahora que se concretó como un principio fundamental de la economía de Estado. Nos referimos a un tema central de este apartado: *rectoría económica del Estado*. Según el artículo 25 constitucional, al Estado corresponde la rectoría del desarrollo nacional, buscando con ello alcanzar que el propio desarrollo sea integral, que se fortalezca la soberanía y el régimen democrático. Así, "el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en los marcos de libertades que otorga esta Constitución". Se enfatiza, igualmente, que el Estado tendrá a su cargo las áreas estratégicas y que será el Gobierno federal el que tenga la propiedad de los organismos que en su caso se establezcan.

Con referencia a los propietarios privados, así como al llamado "sector social", se marca con toda precisión que el Estado alentará ambas formas de actividad económica, sin menoscabo de otras que se lleven al cabo. En todo caso, el interés público prevalecerá sobre cualquier otro, procurándose al mismo tiempo el cuidado del medio ambiente. Se cela porque las organizaciones de los trabajadores del campo y la ciudad puedan establecerse y participar activamente en la vida económica en los ejidos, las cooperativas y las empresas propiedad de los obreros.

Entre líneas se lee, en el artículo 25, que la enorme esfera de actividad del Estado constituye una formidable agrupación de fuerzas materiales, físicas e intelectuales, fuerzas que se fueron acumulando durante más de 175 años de vida independiente, a pesar de fracasos, reveses e incluso la amputación del territorio nacional. La rectoría económica del Estado, uno de los aspectos principalísimos de la vida toda del país, ha sido una práctica cotidiana que encierra la esencia misma del México de siempre. La política proteccionista de la Corona española, que mantuvo la salud económica de España a costa de la explotación de las colonias americanas, convirtió a sus dominios en centros de producción minera. Las prohibiciones contra la industrialización en los dominios americanos son, todavía, traumas que arrastran las nuevas naciones en forma de subdesarrollo.

Todavía en 1830 -casi una década después de alcanzada la independencia-, al fundarse el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional, don Lucas Atamán decía con toda verdad que la industrialización del país se iniciaba a partir de cero. Esta institución y la que le sucedió, la Dirección General de la Industria Nacional, condujeron con mano firme la rectoría económica del Estado y con ello se intentó establecer las nuevas bases de la economía mexicana. Sin embargo, la industrialización supone la acumulación originaria del capital, el predominio del elemento social en la producción y la revolución de las relaciones de producción.

La acumulación originaria del capital consistió en una formidable convulsión que arrasó, rápida o lentamente, formas de producción precapitalistas. Esta convulsión trastocó sensiblemente las formas de propiedad existentes, todas ellas basadas en la producción natural, es decir, en la agricultura, rompiendo con ello las instituciones inherentes al modo de producción. La propiedad, hasta el momento, estaba fundada en la tierra y era acaparada por manos muertas, especialmente por el clero y otros estamentos asociados a él. El proyecto industrializador alamanista estaba orientado al establecimiento de fábricas de hilados y tejidos, y con ello al incremento agrícola y ganadero productor de materias primas del ramo.

Sin embargo, Alamán, a pesar de su mente privilegiada y su contacto personal con hombres de talento, como Alejandro van Humboldt, pese inclusive a su indudable olfato de economista pragmático eficiente, fue incapaz de entender que la industrialización requería como condición indispensable aniquilar las formas de propiedad preexistentes y con esto las instituciones eclesiásticas que se sustentaban de ella. Tampoco pudo observar que la industrialización provocaría nuevas formas de relaciones de producción y con ello dos personajes de nuevo cuño: el capitalista propietario y el obrero desposeído. En fin, que el crecimiento de las fuerzas productivas aniquilaría la forma de sociedad establecida.

Otra mente superior, la de José María Luis Mora, entendió mejor el papel del Estado como rector de la economía, al menos como demento fundamental en la aceleración de la acumulación originaria del capital. Sus ideas secularizadoras, que transpiran en la ideología estatal de las Constituciones de 1857 y 1917. Yen medio de ambas las Leyes de Reforma. se aproximan más al proyecto de un país de capitalismo moderno. La Primera Reforma, que encabezó Gómez Farías, sentó bases que la Gran Reforma de Juárez y su gabinete llevaron mucho más allá. El movimiento, que está presente en estos dos períodos, pretendió revolucionar la propiedad raíz en manos del clero, movilizar la niqueza, establecer propietarios individuales, reorganizar la división de clases y liquidar las instituciones monásticas y religiosas, en fin, acrecentar las fuerzas productivas y establecer sólidamente las bases del modo de producción capitalista.

La Gran Reforma proveyó al Estado de un inmenso poder, el cual, primero por medio de la Ley de desamortización de 1856 y luego con la Ley de nacionalización de los bienes del clero de 1859, estuvo por primera vez en posibilidad de manejar la propiedad arrancada a la iglesia católica y con ello decidir, por medio de la rectoría económica, el destino de todo el país. Las leyes acaparadoras de la tierra auspiciadas por Porfirio Díaz, aparejadas a la valorización de la tierra por la implantación de los ferrocarriles, provocó el progreso capitalista, pero también la inmovilidad de la tierra, amasada por nuevos pro-

pietarios. El Estado, a pesar de su enorme poder basado entonces en el artículo 27 de la Constitución de 1857, favoreció a la burguesía terrateniente en perjuicio de otras fracciones de clase. La Revolución de 1810 eliminaría a la burguesía terrateniente retardataria y con ello liberaría a muchos peones aca-sillados sustraídos del Gobierno del Estado.

Todo estaba listo para que, en definitiva, las relaciones de producción dejaran de estar basadas en el campo y asentarse en la vida urbana, pasando el predominio de la economía natural a la economía social. A partir de 1910 los programas de los gobiernos revolucionarios se orientaron -basados luego en las armas políticas formidables de la Constitución de 1917- a reivindicar banderas agrarias que dieron origen a la Revolución e impulsar firmemente la industrialización del país, pero bajo un signo inequívoco: la rectoría económica estaría, y está, en manos del Estado.

El que ocurra así obedece a un proceso histórico que ha hecho que, tal como lo hemos podido observar, exija la presencia del Estado en la vida económica a falta de las clases sociales que pudieran llevar al cabo la misión histórica de establecer el modo de producción capitalista en México. La burguesía ni el proletariado han estado en posibilidad de hacerlo, aunque ciertamente la primera parece, paradójicamente, la más alejada para abocarse a esta misión. Serán las clases populares quienes, tal como se ha demostrado en la historia de nuestro país, aporten más a la construcción de un nuevo México que ya se está vislumbrando.

Monopolios económicos **del** Estado mexicano

Una de las ramas económicas más interesantes de la Economía del Estado mexicano la constituyen los monopolios estatales establecidos durante el Virreinato y que, en su tiempo, se conocían como estancos. Estos eran privilegios exclusivos del Estado español y luego del Estado mexicano, que prohibían la intervención de los particulares en algunos ramos de la producción y el comercio, o servían para garantizar ciertos servicios, al mismo tiempo que producían rentas al erario. En 1786 en la Nueva España habían cinco rentas estancadas: tabaco, alcabalas, pulques, naipes y pólvora, todas ellas bajo la autoridad del Superintendente Subdelegado de la Real Hacienda.¹³ Asimismo, el papel sellado y el correo se manejan de manera similar. Sin embargo todos ellos habían sido precedidos por el establecimiento del estanco del azogue desde mediados del siglo XVI, cuya organización empresa de Estado sería el modelo de otras que le siguieron.

El estanco del azogue

Los estancos son la forma primigenia de empresa pública mexicana. Por consiguiente, la empresa pública constituye una experiencia mexicana muy antigua ensayada exitosamente desde la época del Virreinato. Esto puede ser corroborado examinando el estanco del azogue, monopolio que nació del carácter estratégico del mercurio (o azogue) para amalgamar el oro y la plata, productos tenidos como básicos para la economía española y que originó su estancamiento en 1559, y así continuó hasta que fue liberado en 1811.¹⁴

Para surtir la producción en la Nueva España se aprovechaba la cuantiosa producción de mercurio extraída de la mina hispánica de Almadén y esta pro-

13 *Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España*. Por orden de su Majestad. Madrid, 1786. Artículo 79.

14 Heredia Herrera, Antonia *La renta del azogue en la Nueva España*. Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos. 1978. pp. 11-42. Hay una amplia referencia al azogue en: Fonseca y Urrutia, *op. cit.*, tomo 1, pp. 295-386.

ducción fue puesta bajo el control del Consejo de Hacienda. En 1708 se formó en el seno del Consejo de Indias una Junta de Azogues para administrar las fábricas de Almadén y recabar los ingresos provenientes de la Nueva España y el Perú. Entre sus competencias estaba la de sugerir al monarca el nombramiento de los superintendentes de ambos reinos. Fue establecido el cargo de comisario de azogues en Sevilla en 1712 para organizar todo lo relativo al envío de este producto a la Nueva España y recibir los ingresos provenientes del virreinato.

Las reformas borbónicas de 1717 trajeron la supresión de la Junta de Azogues y después la exoneración del Consejo de Indias con respecto al azogue, cuya administración pasó a una nueva institución: la Superintendencia General; pero en 1724 se dispuso que la titularidad de esta institución la ocupara el Presidente del Consejo de Indias. Los cambios continuaron y en 1754 esta Superintendencia fue supeditada a la Secretaría de Estado de Indias. En América, desde 1559 se había prohibido el tráfico de azogue a los centros de producción minera, pues era monopolio de la Real Hacienda. Así, en la Nueva España fue instituido el cargo de juez conservador de tributos y azogues en 1597, bajo la autoridad del virrey, para encargarse de contabilizar y administrar el uso del mercurio. Pero en 1709, en paralelo a la Junta de Azogues, se formó en este reino el cargo de superintendente administrador para encargarse del mercurio. El empleo había sido establecido para mejorar la producción y los ingresos, descuidados por los virreyes, motivo por lo cual en este año se trasladó su sede a la ciudad de Puebla y su nombramiento se reservó corona competencia real.

La Superintendencia estuvo en Puebla hasta 1740, año en que volvió a instalarse en la Ciudad de México. La planta de esta empresa pública primigenia no varió mucho entre 1709 y 1753 y estaba formada, además del superintendente, por un contador, oficial, oficial segundo, escribano de cámara, oficial de escribanía, balanzario, abogado del fiscal, asesor, alcalde, solicitador en México, dos almaceneros, ministro ejecutor, cabo y 15 guardas. Tal como se puede colegir por la planta de la empresa su giro era básicamente mercantil, pues su encomienda era la de recibir el azogue de España y repartirlo en las minas

novohispanas. Despachaba las órdenes en su esfera de competencia, expendía las libranzas para los oficiales reales de México para los gastos de administración, remesas de dinero y compras.

En su calidad de empresa realizaba, además de estas actividades administrativas, otras relativas a su objeto: comprobación de envases a su llegada al almacén, pesado de los mismos, compra de cajones y materiales para reparación de envases y contratación del carpintero que hacía las reparaciones en éstos, faenas todas ellas alejadas de las típicas tareas de gohierno. El Estado español en las Indias era un empresario público.

Así encontró José de Gálvez a la empresa pública del azogue en 1765, cuando visitó la Nueva España. Como plenipotenciario Visitador General de la Corona estaba facultado para realizar todos los cambios que juzgara convenientes en la administración virrcinal, lo que incluía la materia hacendaria como "principal objeto", según comenta. Y fueron varios e importantes los cambios, además de grandes innovaciones en la administración novohispana. Los cambios no afectaron a la administración de los azogues, que juzgaba estaba debidamente manejada por el oidor decano de la Real Audiencia. La única modificación hecha por Gálvez, de acuerdo con el marqués de Croix, fue una que transpira el sentido público del estanco y que consistió en la venta a menor precio a mineros pobres, que "es éste el único medio de evitar el monopolio de muchos aviadores y mercaderes que lo socavan por mayor y lo menudeaban a precios excesivos, defraudando a los miserables del alivio que hoy han logrado, y al Estado del beneficio que le produce la multitud de pequeñas porciones de plata que saca la gente pobre de las minas desiertas, nuevas cetas y terrenos de escorias". En otras palabras, el Estado suprime el beneficio de unos en perjuicio de muchos, aliviando la pobreza de las clases desposeídas a la par que aumenta la producción minera y saca beneficio del estanco.^P

¹⁵ Informe general que en virtud de real orden instruyó entregó el cremo. sr. Marqués de Sonora siendo visitador general de este Reino, al excmo. sr. virrey Frey Antonio Bucareli y Ursúa con fecha 31 de diciembre de 1774. México, Imprenta de Santiago White. 1867. pp. 6 Y74-77.

Los estancos significan el origen de una tradición administrativa propiamente mexicana, que muestra la intervención del Estado en la economía desde antaño, y preludian lo que modernamente conocemos como áreas exclusivas de la intervención del Estado en la economía. Aquí destacaremos a otros cuatro estancos heredados por el Virreinato al México independiente: el papel sellado, pólvora, naipes y principalmente la renta del tabaco. La formación de los estancos señala, con claridad meridiana, que al nacer el Estado mexicano en 1821, su intervención en la vida económica no era un proyecto, sino un hecho.

Existían en 1786 otros ingresos de la Corona, tales como los provenientes de las medias-anatas y lanzas, y el papel sellado. Este último, sin ser considerado una renta estancada, funcionaba similarmente, pues el Estado monopolizaba la producción y distribución del papel sellado. Por tanto, resulta interesante que lo analicemos aquí. La flexibilidad mostrada por las autoridades virreinales para producir ingresos a la Corona era tal, que su imaginación y necesidades materiales la llevaba a la búsqueda de cualquier fuente de rentas, ajenas a los tradicionales provenientes de los impuestos, tal como lo hemos podido apreciar. Una de estas rentas, de tradición arraigada, era la producida por el procesamiento de la sal, tal como lo podremos constatar.

Dirección General del Papel Sellado

El papel sellado es uno de los más antiguos privilegios económicos del Estado español, formado por Felipe IV el 28 de diciembre de 1638 y que comenzó a funcionar en enero de 1640. El plan original era el de servir de freno al manejo fraudulento de la documentación oficial, por lo que, por medio del papel sellado se obtenía la validación de multitud de actos emanados del Estado. Desde su fecha de establecimiento, la administración de los ingresos provenientes del papel sellado estuvo a cargo de los corregidores y los alcaldes mayores, hasta que en 1786, en México, con base en la *Ordenanza de Intendentes*, su mane-

jo fue encomendado a la administración de la renta del tabaco, pasando de tal modo al México independiente."

En 1842 la renta del papel se había agregado como ramo de la Dirección General del Tabaco y Demás Rentas Estancadas, junto con la de la pólvora y la de naipes. La renta del papel sellado fue restablecida en 1861 con independencia de otros ramos administrativos por Benito Juárez y puesta a cargo de la Dirección General del Papel Sellado del 30 de diciembre de 1861 al 1º de junio de 1863, aparentemente. Esta Dirección General estaba organizada de la siguiente manera: inspección, administración, contaduría, tesorería, almacenes y oficina del sello. Su titular, el inspector, se apoyaba en un administrador, un jefe de contabilidad, un cajero, un guarda-almacén. El personal de línea lo constituyan cinco oficiales, seis escribientes y un auxiliar de cajero, además de un contratista impresor y sellador, y un interventor. Esta organización, según se estableció el 6 de noviembre de 1862, contrasta notablemente con la que se formó en junio 10 de 1863 -última fecha de que tenemos noticia de la misma-, cuando los poderes federales estaban asentados en San Luis Potosí, pues la ahora denominada Dirección General del Papel Sellado se había reducido a un administrador general, dos oficiales, dos escribientes y un mozo.¹⁶

Aquí podemos observar un caso de herencia virreinal conservado, aún en 1863, hasta donde sabemos, y que seguramente por tradición se consideraba como campo natural de la provisión de rentas del Estado. Es un testimonio de razón de Estado, pues la renta del papel sellado no se juzga exclusiva e inherente a una forma de Estado, sino al Estado en sí.

¹⁶ La información de este párrafo fue una cortesía de Francisco José Díaz Casillas, un experto mexicano de la administración virreinal. En la mencionada *Ordenanza de Intendentes*, artículo 159, se manda "que en su cumplimiento usen todos mis vasallos en las instancias judiciales y contratos públicos del papel autorizado con el correspondiente sello, sin que ningún juez y ministro pueda habilitar el

¹⁷ simple y común con ningún motivo ni pretexto..."

La administración pública en la época de Juárez, II, pp. 513-515 Y p. 565.

Administración General de las Reales Salinas de Santa Mana

Una de las rentas más antiguas del Estado moderno, que se remonta a los tiempos del Medioevo, son las minas de sal. En la Nueva España la producción de sal generaba ingresos al Estado hispánico, quien controlaba el procesamiento de la sal en Santa María del Peñón Blanco y en Santa Clara. Al efecto, la primera estaba a cargo de la Administración General del Peñón Blanco y era formada por un administrador, contador, capellán, primer entregador de sales, segundo de lo mismo, dos guardas, sacristán de la capilla y el portero, además del administrador de las lagunas de Santa Clara. Por su parte, la producción en Santa Clara estaba encargada a sólo un administrador y un interventor.^P

Los caminos organizativos hacia la producción de ingresos a la Real Hacienda, tal como se puede constatar, eran prácticamente infinitos y tan variados como el apetito financiero estatal lo demandara. Los caminos más anchos y provechosos eran los que el propio Estado formaba por sí y para sí: los estancos o monopolios económicos. Estos, como el caso del papel sellado, obligaban al consumidor a ceñirse al uso del producto egresado de la factoría o la tierra del Estado. Pero, en contraste al papel sellado, no eran servicios o garantías de legalidad, sino injerencias directas en la vida económica del propio Estado no sólo aboliendo la competencia de particulares, sino concentrando el mercado y la producción del ramo en la mercancía producida por el Estado. Esto, que repercutía en la economía general del Imperio español y particularmente en la Nueva España, incrementaba el patrimonio del Estado y fortalecía su presencia en la vida económica. Por ello, tal como lo sentenciamos, en México la intervención del Estado en la economía no era en 1821 un proyecto, sino un hecho.

18 Fonseca, Fabián de y Carlos Urrutia. *Historia general de la Real Hacienda*. México, Imprenta de Vicente García Torres, 1851. La obra fue preparada por orden del virrey Revillagigedo. Tomo IV, pp. 80-81.

La intervención en la economía no siempre tenía impacto en ramos trascendentales, tal como el caso de los naipes, que enseguida examinaremos. Pensamos que la formación de los monopolios no tuvo como finalidad desarrollar la economía en talo cual sentido, aunque pudiera hacerlo, sino producir ingresos no impositivos al Estado conocidos como rentas y que entre los alemanes comprendía a la *cameralistica*. Pero el hecho de activar a los procesos productivos significaba que la intervención del Estado en la vida económica era decisiva, más si, como en el Virreinato tardío de los borbones y el México de la primera mitad del siglo XIX, *sé* carecía de una burguesía más o menos emprededora. Por consiguiente, la actividad económica del Estado servía como precipitador para la formación de condiciones en las cuales se desarrollarían las propias empresas capitalistas de los particulares. Aquí, en contraste a otros países, la expansión del capitalismo dependía, ni más ni menos, de la intervención del Estado en la economía, no en su abstención.

Dirección General del Estanco de los Naipes

Habíamos comentado no hace mucho que la actividad económica del Estado no era siempre trascendental para el desarrollo de las fuerzas productivas, sino un motivo meramente hacendario. El caso típico fue la renta de los naipes, ingreso proveniente de la afición por algunas personas a los juegos de salón.

En su visita Gálvez también se ocupó de los naipes y a él se debió su estancamiento en 1765 y arreglo en 1768. Los motivos de su administración como empresa de Estado traslucen el estatismo regalista borbón, tal como lo interpretaba acertadamente José de Gálvez. Explica que sus rendimientos se elevaron sustancialmente a partir de que se retiraron a los particulares y fue asumida por la Real Hacienda, "además del beneficio público en la mejor calidad de las barajas y en el eficaz remedio a los desórdenes y juegos prohibidos que se han desterrado...". El Visitador General era enemigo de las concesiones y estaba a favor del estancamiento de los naipes: "así conviene mantenerlo por todas razones, en la seguridad de que los arrendamientos darán siempre margen a los gravísimos prejuicios y riesgos de que S.M. quiere liberar a estos vasallos; y pa-

ra que los valores de la **administración** sean más ventajosos". Gálvez inauguró una nueva forma de **administración**: la supresión de la delegación de funciones gubernamentales en cuerpos privados, la expropiación de negocios privados rentables y la formación de empresas públicas en forma de estancos.¹⁹

En marzo 18 de 1771 esta renta estaba incorporada a la Dirección General de la Renta del Tabaco, cuya organización general comprendía a la oficina de su titular, contaduría general, tesorería general, fiel almacenes de naipes y el resguardo. Al año siguiente, con fecha septiembre 17, el virrey de Croix expidió las *Ordenanzas de la Real Renta de Naipes* para normar la fabricación, venta y recaudación de los productos de los naipes. Con base en ella, la renta quedó organizada en una Dirección General de Naipes bajo la autoridad de un director general, al que auxilian en sus labores un abogado asesor, estanquero, escribano, dos oficiales amanuenses, guarda mayor, dos comisarios, un abridor de láminas y patrones, y varios oficiales.²⁰

El titular de esta institución descentralizada fue supeditado al Superintendente de la Real Hacienda. Como director general se encargaba de lo directivo y lo económico de la renta, por lo que con respecto a lo último le correspondía el cobro y recaudación en toda la Nueva España de los productos del estanco. Para asegurar la buena marcha de los negocios de la renta se obliga al director general a vigilar el trabajo de sus subordinados, visitar las fábricas, verificar los moldes y patrones, y mandar a destruir a los inservibles.

Finalmente, en tratándose de un monopolio, se prohibió la producción de naipes fuera de las manufacturas del Estado y la introducción de barajas extranjeras, obligando a los consumidores al uso exclusivo de las producidas por el estanco real. Había pena de castigo a quienes contravinieran esta disposición en lugares públicos o privados.

¹⁹ *Informe General del Marqués de Sonora*, p. 119.

²⁰ *Ordenanzas de la Real Renta de Naipes*. Fonseca YUrrutia, *op. cil.*, tomo 11, pp. 317-343.

Como el caso de otras rentas, como la del papel sellado, la pólvora y el tabaco, el estanco de naipes pasó como herencia al México independiente.

Estanco de la pólvora

La pólvora fue, desde los años del virreinato, un monopolio que podemos considerar como obviamente estatizado por el uso militar del producto. Sin embargo, su empleo era más amplio. v.g., en el laboreo del importante ramo minero. En 1876 se decretó la reasunción de la renta por la administración hacendaria, luego de las grandes pérdidas sufridas en la pasada contrata a particulares. La renta tiene su origen en 1766, según una disposición real de este año, y fue establecida para contribuir a asegurar la defensa del Virreinato de la Nueva España y en beneficio de los vasallos, según se declara en la *Ordenanza de Intendentes*. Al ser estancada la renta de la pólvora se prohibió la producción e importación por particulares y su uso se reglamentó estrictamente, sobre todo en tratándose de salitreros, azufreros y coheteros.

También Gálvez revirtió la administración de la producción de la pólvora a favor del Estado porque "con riesgo de la defensa de estos dominios y del honor de las armas estuvo confiada la Fábrica de Pólvora a la codicia de los particulares ascentistas que, atendiendo sólo el aumento de sus ganancias, la proveían de mala calidad y a excesivos precios".²¹ Nuevamente esgrime el criterio del beneficio público y el sentido de irresponsabilidad inherente en la concesión de los cometidos del Estado.

En el México independiente la renta de la pólvora se concentró, junto con la del tabaco y otros ingresos, en la poderosa Dirección General de Rentas, pero quedaron vigentes las disposiciones anteriores sobre la materia. Con arreglo al régimen federal, el expendio del producto lo realizaba la Dirección General

²¹ *Informe General...*, p. 114.

de Rentas, en tanto que en las entidades federativas se efectuaba por medio de las oficinas hacendarias correspondientes^P

En 1842, como efecto de la transformación de la Dirección General de Rentas en la nueva Dirección General de Rentas, Alcabalas y Contribuciones Directas, se reorganizó el giro y la administración de la renta de la pólvora. Al día siguiente se dispuso que la planta del monopolio de la pólvora, azufre y salitre se agregara a la del tabaco, y que, como también se había añadido la de los naipes, la planta de la nueva institución administrativa debía crecer con cuatro empleados más. Sin embargo, la contabilidad de la renta de la pólvora debía llevarse con absoluta independencia de la del tabaco, pero con los mismos procedimientos.²³

El estanco de la pólvora constituía un establecimiento industrial de alguna consideración. Contaba con dos almacenes de pólvora, uno en México y otro en Zacatecas que se mandó establecer por disposición de octubre 18 de 1842, cada cual con plantas similares: un guarda-almacén, un oficial de libros-interventor y tres ordenanzas en México y dos en Zacatecas. En los departamentos son las administraciones principales y subalternas del tabaco las encargadas de expedir la pólvora, pero en el entendido que este expendio se efectuará en poblaciones donde no existe peligro de incendios. Poco tiempo después el estanco de la pólvora incrementó su planta productiva con tres fábricas más, situadas en Guanajuato, Nuevo León y Sinaloa.^{P'}

El estanco de la pólvora, en contraste a las rentas del papel sellado y los naipes, sí tenía repercusión importante en la economía, ya que producía materia prima para el ramo económico estratégico del virreinato: la minería. Sin embar-

²² *Reglamento provisoral de julio 7 de 1831, para la Dirección General de Rentas.* Dublán y Lozano, *Legislación Mexicana*, Tomo 11, p. 343.

²³ *Decreto de octubre 17 de 1842, que establece que la Dirección General de Rentas lo sea también de Alcabalas y Contribuciones Directas.* Dublán y Lozano, *ibid*, p. 290.

²⁴ *Reglamento de octubre 18 de 1842, para el giro y administración de la renta de la pólvora.* *Ibid*; pp. 290-295. *Ley de abril 30 de 1844, sobre el arreglo de las fábricas de pólvora.* *Ibid*; vol. V, pp. 755-57.

go, nunca tuvo el influjo económico ni fue materia de polémica tan grande para el interés nacional, como la celeberrima renta del tabaco. Ningún estanco de origen virreinal fue mas típico que la renta del tabaco, para mostrar la naturaleza de las empresas públicas monopolísticas del Estado mexicano en el marco de una sociedad cambiante, en la cual estas instituciones intentaban perpetuarse, junto con su opuesto: la libertad de industria.

El estanco del tabaco: relaciones entre el Estado y el capital entre 1821 y 1856

El estanco del tabaco es el que más y mejor representó esta forma de actividad del Estado en el siglo pasado. Por la peculiaridad de su existencia en el seno de un Estado burgués de derecho, como el instituido en 1824, el estanco del tabaco significó el testimonio más transparente de la tradición intervencionista estatal en la vida económica de la sociedad civil, aunque esta actividad en la economía se realizó en el marco de una rama aparentemente intrascendente: el tabaco.

El monopolio del tabaco consistió en la empresa de Estado más compleja de las establecidas en el Virreinato novohispano. Comprendía el control de las regiones destinadas al cultivo de la planta y la contrata con los agricultores; el procesamiento en fábricas del Gobierno, la distribución en multitud de estanquillos a cargo también del Gobierno esparcidos a lo largo y ancho del territorio nacional, y la custodia del producto y combate al contrabando de tabacos o materias primas para prepararlos. Al mismo tiempo fue uno de los experimentos más aleccionadores para el México independiente como monopolio económico de Estado, como renta del erario y como concesión ocasional a favor de particulares.

La renta del tabaco es citada, entre otras instituciones, como ejemplo típico de una empresa pública de antaño, según acertadas interpretaciones de José Francisco Ruiz Massieu, Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, en

sendas obras que examinaremos adelante. P Aquí abundaremos sobre la organización, funcionamiento e historia de esta empresa estatal en la que se traslucen nítidamente los problemas que encaró el Estado mexicano que detentaba un monopolio cuando, al mismo tiempo, propugnaba la libertad de industria y cómo logró resolver la disyuntiva. La existencia de la renta del tabaco da luz sobre los hondos motivos que han empujado al Estado para asumir este tipo de monopolios y contribuye a explicar su razón de ser, pues no es otro nuestro propósito al disertar tan abundantemente sobre ella.

Origen histórico: el período virreinal

El estanco del tabaco constituye, con toda la trivialidad que podría suponer e inspirar, uno de los impulsos de origen de la actividad del Estado en la vida económica. Es también uno de los puntos conspicuos de arranque de una tradición que fortalecida con él, que caracterizará al México de siempre, tradición enraizada en la condición del Estado como organizador de la economía. Fue una de las dos nuevas rentas establecidas por José de Gálvez -con los correos- cuando realizó su célebre Visita General a la Nueva España. El estancamiento, como lo hemos observado, ya era una costumbre ancestral pues antes de su arribo existía la renta de azogues. Gálvez realizó tres medidas centralizadoras en consonancia con el estatismo regalista borbón, que manifiestan los métodos intervencionistas del Estado español: revocación de servicios concedidos a corporaciones privadas, como el cobro de tributos retirado al Consulado de México y el del correo arrendado a particulares; expropiación de un negocio privado que se juzga de beneficio público e interés de Estado, como los naipes; creación de monopolios de Estado como los de la sal, pólvora y el tabaco.

Tal forma de ser y obrar del Estado hispánico en la Nueva España inaugurada por los barbones, sigue siendo vigente en el México contemporáneo. Los

25 Ruiz Massieu, José Francisco. *La empresa pública*. México, INAP. 1980. Carrillo Castro, Alejandro y Sergio García Ramírez, *Las empresas públicas en México*, México, Miguel Ángel Porrúa. 1983.

rasgos sobresalientes de la administración pública mexicana, rasgos que caracterizan sus tendencias históricas, siguen empapados por la tradición impuesta por la Casa de Borbón con su trascendente reforma efectuada en tierras americanas. El proyecto de la reforma había surgido en lo general desde los tiempos de Felipe V, el primer monarca español de la dinastía de Borbón, cuando implantó las secretarías de Estado en la primera mitad del siglo XVIII y que gradualmente fueron sustituyendo a los consejos. De estas instituciones surgieron las secretarías de Estado mexicanas tiempo después.

Pero la reforma en los dominios ultramarinos fue propuesta en 1743 por un experimentado funcionario hispánico: José del Campillo y Cosío, en su trabajo *Nuevo sistema de gobierno económico para la América*, que a pesar que permaneció inédito durante muchos años circuló profusamente en los ambientes gubernamentales²⁶ e influyó decisivamente en la reforma administrativa aplicada en la Nueva España. Entre otras propuestas que fueron ejecutadas, Campillo y Cosío sugirió la implantación de las intendencias y la Visita. Sostiene que "esta Visita servirá para dar al rey y a sus ministros los informes que necesiten para dos fines: el primero para restituir el gobierno político de aquellos reinos, y política de su antiguo estatuto; y segundo, para disponer y preparar las cosas al establecimiento de este nuevo sistema de gobierno económico'V'"

Establecimiento de la Dirección General de la Renta del Tabaco

La Visita General se llevó al cabo y con tal encargo fue despachado a la Nueva España don José de Gálvez, que arribó al Virreinato a mediados de 1765. De su comisión dejó el *Informe General* fechado en 1771, que hemos venido examinando, y en el cual relaciona sus actividades de reforma de la administra-

26 Campillo y Cossío, José. *Nuevosistema de gobierno económico para la América*. Mérida, Venezuela. Universidad de los Andes. 1971. Ver especialmente Primera Parte, capítulos III y IV, donde trata a la Visita General.

ción virreinal.²⁷ Como dijimos uno de sus principales logros fue la creación de la renta del tabaco y el propio Gálvez relata que su estancamiento ya había sido propuesto por Palafox y Mendoza a su sucesor en el Virreinato, conde de Salvatierra. La propuesta ni órdenes reales de 1761 lograron que así ocurriera y que gradualmente el monopolio fuera asumido por el Estado. En su lugar la venta del tabaco se concedió a un particular, hasta que en agosto 13 de 1764 fue establecida como renta bajo la administración de la Dirección General del Tabaco, siendo finalmente estancada en marzo, al año siguiente. Para vigilar la buena marcha del establecimiento se formó una Junta, en tanto que para auxiliar al director general se nombró a un contador, dos oficiales, un tesorero con su amanuense y dos fieles de almacenes. La empresa pública de tabacos había crecido tanto, que Gálvez cuenta que para atender las fábricas de México, Puebla y Orizaba se habían contratado a 12 mil operarios de ambos sexos.²⁸

La mencionada Junta estaba formada por el virrey, don Joaquín de Monseñoratl Marqués de Croillas (1760/1766), Francisco Armona, entonces visitador general de la Real Hacienda, y Sebastián Calvo, alcalde del crimen. La presidencia de la Junta fue conferida al virrey, quien la instaló el 11 de noviembre de aquel año, en ausencia del visitador, quien había fallecido en el viaje. Para conducir el estanco se nombró a Jacinto Díez de Espinoza como director y a Francisco Fuentes como secretario.

Se tomaron medidas inmediatas para echar a andar al estanco, comenzándose por formar un inventario de la producción de tabaco y un censo de todos aquellos agricultores, comerciantes, almacenistas y polvoristas, dedicados a su producción, elaboración y venta. Acto seguido se prohibió la siembra a toda persona no autorizada. Es decir, se suprimió la participación actual de los particulares y se evitó la futura. Sin embargo, al año siguiente, el 16 de junio, se acordó la concesión del estanco por medio de arrendamiento a los particula-

27 Hay un trabajo en el cual se **reseñan** las experiencias de la Visita de Gálvez: *Las reformas de José de*

28 *Gálvez en la Nueva España* de Herbert Priestley. México, Editor Vargas Rea. 1953.

Informe General de Gálvez, pp. 19-54.

res. Esta resolución, a decir de Fabián Fonseca y Carlos Urrutia, fue impopular porque atrasó el pago a los cosecheros y no enriqueció al erario, y por su carácter de estanco tampoco favoreció al comercio.²⁹

El virrey citó a la Junta el 13 de septiembre de 1765, fungiendo como vocal de la misma el nuevo visitador, José de Gálvez. Entonces se tomó una decisión trascendental: la supresión definitiva de cualquier concesión a los particulares, conservando el Gobierno virreinal la administración de la renta del tabaco. Comenzaba así el peregrinar del estanco del tabaco dentro de una dramática historia que lo llevaría de la administración pública a la administración de los particulares y de ésta a aquélla, desatándose en torno de este oscilar la más interesante discusión sobre el papel del Estado en la economía durante el siglo pasado.

En las siguientes sesiones de trabajo de la Junta se expedieron importantes disposiciones sobre la administración del estanco, tanto en lo relativo a la producción y comercialización, como en lo referente a los problemas incumbentes a su gestión interna. El interés sobre el estanco tuvo eco en la Península, motivo por el cual el rey instó al Superintendente de Hacienda, Marqués de Esquilache, que dispusiera lo conveniente para su mejor arreglo y al nuevo virrey, Marqués de Croix, que se ajustara a las disposiciones peninsulares sobre el funcionamiento de los estancos. Entre otras disposiciones, Esquilache y Croix acordaron independizar el funcionamiento del estanco por medio de su Junta y dirección general, prohibiéndose toda intervención a otras autoridades virreinales.

La renta del tabaco siguió siendo un asunto de interés regio, por lo que, por cédula real del 11 de mayo de 1776 se instruyó a Gálvez para que se ocupara de la administración del tabaco. Al año siguiente, con fecha 24 de octubre, se suprimieron los ramos directivo y económico como competencias de la Junta, res-

²⁹ Fonseca y Urrutia, *op. cit.* Tomo 11, p. 357. La información del estanco del tabaco, concerniente a la época virreinal, es una cortesía del Maestro Francisco José Díaz Casillas.

tringiéndose sus facultades a las meramente judiciales. No debemos extrañarnos que la Junta sufriera con esta merma una pérdida de importancia, por lo que su eclipse fue irrefrenado, hasta su completa eliminación en 1786. A partir de este entonces, el arreglo de la renta del tabaco fue establecido en la *Real Ordenanza de Intendentes*, tocando la administración del estanco a la Junta Superior de la Real Hacienda, más particularmente encargada en el Superintendente Delegado.³⁰

La renta, con base en la *Ordenanza de Intendentes*, fue organizada en cuatro ramos: cosechas y compras de tabacos, administración y venta, resguardo de la renta, y la fabricación de puros y cigarros. El cultivo quedó circunscrito a Córdoba, Orizaba y Teuxitlán, pero se recibieron todavía las producciones de otras regiones de lo que hoyes Veracruz, Nayarit y Puebla. Para combatir el contrabando y proteger todo lo relacionado con la renta del tabaco, se estableció un resguardo que funcionó con eficiencia bajo la conducción de la nueva administración del estanco.

Además de la injerencia del Superintendente Subdelegado, intervenían en el manejo de la renta el virrey y el director general, este último responsable de lo económico y directivo, subordinándose a su persona un grupo de empleados. Le apoyaban en su función la Contaduría General, encargada de la cuenta y razón, así como de la glosa, y la Tesorería General, en la que ingresaban todos los productos líquidos de la renta. Por disposición de abril 11 de 1783 la Tesorería también comenzó a ingresar los productos de la pólvora y los naipes, rentas de las que ya tuvimos ocasión de tratar. La renta del tabaco estuvo tradicionalmente normada por una disposición expedida por el Marqués de Croix, de mayo 15 de 1768, es decir, vigente cuatro años después de fundado el estanco. En ella se perfila una organización que casi no fue alterada durante el Virreinato y tampoco mayormente durante la época independiente.

³⁰ *Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el Reino de la Nueva España*, ya citada. Según su artículo 79, la renta del tabaco estaba a cargo del mencionado funcionario, junto con las rentas correspondientes a las de alcabalas, pulques, pólvora y naipes.

El aspecto más interesante del estanco lo constituye la organización de la producción, puesto que aquí tenemos, ni más ni menos, la típica empresa estatal mexicana de antaño. No se trata, como se pudiera creer, de una entidad simple; todo lo contrario, tanto por su organización, como por sus procesos productivos, la renta del tabaco constituyó una empresa compleja. Bajo la dirección general operaban 11 administraciones o factorías, situadas en importantes ciudades del país: México, Puebla, Oaxaca, Veracruz, Córdoba, Orizaba, Valladolid (hoy Morelia), Guadalajara, Rosario, Durango y Mérida. Paralelamente se establecieron cuatro administraciones independientes, situadas en Monterrey, Coahuila, Santander y Mazapil. Bajo estas administraciones funcionaban los fielatos de distrito, ubicados en poblaciones pequeñas, en tanto que dependientes de ellos operaban los estancos establecidos en rancherías y haciendas.³¹

La operación del estanco se fortaleció desde 1766, merced al bando que prohibió a los particulares la fabricación de puros y cigarros. Para ocupar este vacío fue establecida la Fábrica de Puros y Cigarros el 12 de mayo de 1769. Al poco tiempo de entrar en funcionamiento esta fábrica contaba ya con 7 mil empleados, tanto hombres como mujeres. Una década después, en 1788 el estanco del tabaco estaba organizado de la siguiente manera:

Dirección General: director general, asesor, escribano y portero.

Contaduría General: contador, oficial mayor, dos oficiales, un archivero y un portero.

Tesorería General: tesorero general, oficial mayor, oficial segundo, cajero, dos cobradores de libranzas y dos contadores de moneda.

Almacenes Generales: fiel administrador, fiel de peso, dos oficiales interventores y dos mozos.

Administración General: administrador general, contador y cuatro oficiales mayores.

31 Fonseca y Urrutia, *op. cit.*, 11, pp. 293-394.

Administración de la Capital: administrador cajero, oficial de libros, escribiente, dos tercenistas, dos recortadores de cigarros, dos mozos y 64 estanquillos.

Resguardo de la Capital: comandante, teniente, guarda mayor, tres cabos, 20 guardas ronda y 38 guardas garita.

Resguardo para Visitas: cinco visitadores, cinco tenientes, 14 guardas, siete guardas patricios, guarda veredero y escribano.

La administración foránea comprendía fábricas establecidas en las siguientes poblaciones: Querétaro, Toluca, Tulancingo, Texcoco, Actopan, Apan, Chaleo, Cuautla, Zacualpan, Xochimilco, Santiago Tianguistengo, Ixmiquilpan, Tula, Cuautitlán, Zinancantepec, Taxco, Temazcaltepec, Tenancingo, Huichapan, Real del Monte, Cuernavaca, Zultepec, Cadereita, Atzcapotzaleo, Mextitlán, Tepecuileo, Zumpango, Ixtlahuacán, Xilotepec, Coyoacán, Río Verde, Chilpancingo, Acapuleo, Huejutla, Ixtapalapa, Guadalupe, Tamiaqua, Guadalajara, Valladolid, Durango, Rosario, Puebla, Veracruz, Orizaba, Córdoba y Mérida. Por lo general, el personal en cada población comprendía a un administrador y un número diverso de encargados de estanquillos, que iba de los tres que habían en Guadalupe, hasta a los 57 de Huejutla.

En tratándose de ciudades mayores, como Querétaro, además había un oficial interventor, un escribiente, un tercenista, un contador y un mozo de almacenes. La fábrica dependía inmediatamente del director general y estaba formada por el administrador, interventor, sobrestante mayor, fiel de almacenes, ocho guardas, 14 estanquilleros y 100 fieles agregados a la administración. También la administración de Guadalajara era de importancia, encargándose de ella, además del administrador, 10 empleados de la fábrica, 16 empleados de resguardo, 21 administradores de cabecera de partido, 18 estancos de la ciudad, 934 fieles y dos dependientes de fábrica. Valladolid, Oaxaca y Mérida eran también sedes importantes del estanco, teniendo una organización similar a la de Querétaro y Guadalajara.

Como adelantamos, subordinadas inmediatamente de la dirección general, operaban las administraciones independientes de Monterrey, Coahuila, Santander y Mezapali, cuya organización de la producción de puros y cigarros era idéntica a las anteriores. Finalmente, la Fábrica de Puros y Cigarros de la Capital del Virreinato estaba configurada de la siguiente manera: administrador, contador, oficial mayor, oficial segundo, dos cajeros, fiel de almacenes, maestro mayor, sobrestante mayor, cuatro guardas, dos maestros mayores y dos maestros mujeres.

El estanco del tabaco era rentable y produjo pingües ganancias a la Corona española. En un documento de 1850, relativo a la renta del tabaco, se hace mención de la importancia de este ingreso estatal para la Corona española: "al recibirse del Gobierno de estos reinos el conde de Revillagigedo, se hallaba establecido el estanco del tabaco; y aunque de más moderna creación que las alcabalas, era la renta que rendía mayores cantidades a beneficio del rey, a quien se le remitían, por haberse declarado pertenecer al erario de la Península".³²

Durante la penúltima década del siglo XVIII la renta del tabaco se consideraba capaz de producir resultados positivos no sólo para el erario, sino para causas tales como la colonización de territorios extranovohispanos. Así, se dispuso que la mitad de la producción se destinara a España y parte a Luisiana, esperándose que en esta última se pudiera, con los fondos provenientes de la renta, consolidar el dominio hispánico en esta provincia. No resultó de tal modo porque el transporte de la producción hacía que el tabaco mermara, resultando en consecuencia pérdidas y haciendo que su ingreso se redujera. Por consiguiente, se suprimió el envío a Luisiana en enero 28 de 1790.

La renta del tabaco nunca fue un ingreso hacendario completamente popular, sobre todo entre los antiguos productores, que aumentaron sus demandas

³² Firmado por Zitaraleg: *Ligera reseña histórica de la renta del tabaco, tomada desde la época del exmo. sr. conde de Revillagigedo; utilidades que ha producido, conveniencia de su permanencia, necesidad de que el Gobierno la administre por si y nulidad del contrato de compañía celebrado en 15 de agosto de 1815.* México, 16 de mayo de 1850. Sin dato de casa editorial. p. 1.

das para que cesara el estanco. Así, receptivo a tales demandas, en 1789 el rey solicitó al virrey de la Nueva España que estudiara la posibilidad de suprimir el estanco, no teniendo éxito los solicitantes. Al respecto, el virrey informó que las demandas provenían de unas cuantas personas cuyos intereses eran afectados por el estanco, pero que la población en general aceptaba al monopolio. Pero, para apaciguar a los quejosos, se abrió la alternativa que éstos, antiguos propietarios de cigarrerías, ocuparan estanquillos y plazas en las fábricas, toda vez que se empleó a todos los operarios que habían laborado bajo los antiguos dueños.³³

La cuantía y cualidades de la **organización** del estanco, no dejan sospecha alguna con respecto a la importancia de la renta para el Estado hispánico. El problema en el futuro, para el Estado nacional que sustituyó al Virreinato, era cómo conciliar esta formidable empresa estatal, monopolio de Estado, con los principios liberales consagrados en la Constitución de 1824.

La época independiente

En el Estado recién constituido la renta del tabaco iba a ser revisada y así fue. En 1822 la comisión de hacienda del Congreso dictaminó que el estanco debía resumirse en el mero expendio, es decir, el Estado asumiría la renta sólo desde uno de sus aspectos, liberando la manufactura para su atención por parte de los particulares. Las instituciones administrativas tienden a su autoperpetuación, nunca a su suicidio; ello explica porqué el director general de la renta, don Carlos López, no sólo preparó una memoria explicativa de la importancia del estanco, sino también que la impugnación al dictamen anterior fuera exitoso. Fue así como se consiguió mantener con vida a la renta del tabaco, pero sólo por dos años más, para luego procederse a su liberación; sin embargo, en julio

³³ En su respuesta, de enero 4 de 1789, el virrey argumentó también que la renta del tabaco, por su cuantía y facilidad de recepción, era irremplazable por cualquier otra forma de ingreso, además que, comparado con cualquier otro ingreso hacendario, el causante lo pagaba con gusto. Este argumento hacendario, pesado de sí, sin duda coadyuvó a dar solución al problema en la forma hecha. *Ibid.*, p. 6.

9 de 1823 se rectificó esta medida, sustituyéndose por otra que mandaba que se cubrieran los adeudos a los cosecheros, según producción de este año.

Esta era, como puede observarse, la formidable institución administradora del tabaco legada por el Virreinato al régimen independiente. Tal como lo apreciaremos, el nuevo Estado no renunció a las rentas provenientes del tabaco, pero al mismo tiempo, trató de asimilarla a los principios de la Constitución de 1824, que había consagrado la libertad de industria. Esta cuestión, sin embargo, nunca consiguió obtener consenso entre la naciente burguesía empresarial -principalmente aquella relacionada con el ramo del tabaco desde los tiempos coloniales- ni en algunos círculos gubernamentales y, más ampliamente, en la opinión pública.

La Constitución de 1824 había establecido, como principio de Estado de derecho, los derechos del hombre y el ciudadano. Una Constitución así no podía coexistir formalmente con un monopolio que repugnaba a una Carta que se sustentaba en aquellos derechos, catecismo de todas las libertades. Sin embargo, la Constitución del 24, como ha sido advertido por varios de sus contemporáneos, estaba en abierta contradicción con una sociedad a la que Mora había definido como "colonial". Otro problema fue que, por la instalación del federalismo, la administración financiera demandó la distribución de ingresos entre los estados, tocando la suerte a la renta del tabaco de repartirse entre los tantos estados que formaban a la República. Esto fue un golpe casi mortal para el estanco porque, a decir por un publicista de la época, se perdió "unidad de acción en la administración de la renta", sin que el erario sacara provecho alguno. Para hacer todavía más sombrío el panorama del estanco, cada entidad federativa decidió políticas diversas sobre su administración. Así, en tanto algunos estados conservaron el estanco, como Querétaro, otros lo liberaron, como Puebla y Jalisco, ocurriendo que unos más, como el estado de México, lo revirtiera al Gobierno de la República en 1829.³⁴

34 *Ibid*, p. 8.

Así, la implantación del régimen federal contribuyó a la gradual extinción de la rica renta del tabaco. Se llegó incluso al caso de paralizar al funcionamiento de la República como totalidad con relación al tabaco, pues para que el producto transitara de la Capital a Jalisco, por ejemplo, se tenía que pasar por Querétaro, resultando de ello la seguridad de la confiscación en este último por aquí estar estancado. Así, financieramente hablando, México se parecía más al Sacro Imperio Romano Germánico en el siglo XVII, que a un moderno Estado burgués de derecho.

El estanco había sido tradicionalmente visualizado sólo hacendariamente, es decir, como fuente de nutrición financiera del Estado. Parece que al estar en abierta contradicción a la sociedad que se pretendía edificar, y a pesar de la probada eficacia de la renta del tabaco como fuente del erario, en mayo de 1829 se procedió a liberar el cultivo del tabaco, suprimiéndose el estanco y restando con ello una renta directa al Estado.³⁵

Habiendo existencias aún en los almacenes gubernamentales, se decretó que a más tardar la nueva disposición se ejecutaría en diciembre del año siguiente. Por su parte, de conformidad con el régimen federal, se dejaba a los estados en libertad de mantener o abolir el estanco. Los que hicieran lo segundo, estaban facultados de imponer tributo sobre el consumo del tabaco, -fijando la cuota a discreción. Por su parte, la República obtendría medio real por cada libra de tabaco tenida en su poder por los cosecheros y devolvería a aquéllos los tabacos existentes en sus almacenes como pago de los créditos contraídos en 1821. La liberación era plena: para tal objeto se autorizó la exportación de los tabacos devueltos por el Gobierno y los que no salieran del país quedaban libres de gravámenes hasta que sus propietarios estuvieran en disposición de venderlos. Finalmente, para sistematizar la ejecución de la ley antes mencionada, se expidió un Reglamento en la misma fecha.³⁶

35 Ley de mayo 23 de 1829 sobre la libertad de la siembra y expendio del tabaco. Dublán y Lozano, *op. cit.*; tomo 11, pp. 112-113.

36 *Reglas dictadas por la Secretaría de Hacienda para el cumplimiento de la ley* antenor; *op. ciu.*, pp. 235-236.

Poco después, en marzo del año siguiente se **procedió** a concesionar la renta del tabaco a los señores Wilson y Garay, intentándose por esta vía reanimar al ramo, que se encontraba en una situación postrada. Estando agotadas las reservas del producto en los almacenes del Gobierno, se autorizó a éste a contratar la concesión con la compañía particular, acordándose la partición al 50% de las utilidades. Se había **procedido**, pues, a revivir el estanco, pero bajo la modalidad de la concesión a particulares de nueva cuenta.

Estando concesionada la administración de la renta del tabaco, su administradora, la Dirección General de Rentas —que había sustituido a la Dirección General de la Renta del Tabaco en esta encomienda-, resintió la merma de competencias, porque en 1831 se dispuso que en tanto persistiera el arrendamiento ésta tendría las siguientes funciones: 1) intervenir en la administración representando al Gobierno, limitándose a reconocer los ingresos y erogaciones, el arreglo de la cuenta y razón, y el debido manejo de estos objetos para que marcharan en consonancia a las normas del caso; 2) recoger oportunamente la cuenta general para las disposiciones de ley; 3) escuchar a su representante o representantes sobre los cambios a que hubiere lugar. En lo general, la Dirección General de Rentas servirá de intermediación entre el Gobierno y la compañía.³⁷

No obstante, la libertad de producción y comercio no se había impuesto junto con la concesión a particulares, sino lo contrario, en mayo de 1832 se derogó la ley de mayo 29 de 1829 que establecía dicha libertad. En la nueva disposición se declaró que "subsistirá el estanco del tabaco en rama en todos los Estados Unidos Mexicanos, y sólo al Gobierno competirá la facultad de sembrarlo". Pero, con base en esta disposición, a su vez podrá delegarlo "a particulares en los términos y bajo las condiciones que le parezcan oportunos, pactándolas con

³⁷ *Reglamento provisional para la Dirección General de Rentas*, de julio 7 de 1831. Dublán y Lozano, *op. cit.*, tomo II, pp. 342-343.

ellos libremente".³⁸ Las perjudiciales consecuencias se adivinan: contra la libertad de industria se había establecido un monopolio, sólo justificable por ser de Estado, que ahora se concedía en beneficio de particulares mancillando groseramente aquélla la libertad que se postulaba.

Con respecto a los estados, se les concedía nuevamente la facultad de estancar o liberar el tabaco, pero sólo a lo referente a su manufactura. Los que tuvieran fábricas podrían surtirse de materias primas de cualquier otro estado de la propia República. No habiéndose decidido la asunción gubernamental de la renta o su contratación con particulares, se previene que en el segundo caso los directores y empleados de la compañía serán nombrados y removidos libremente por el propio Gobierno, pero a propuesta de la propia compañía, asentándose que la contrata sería por seis años.

En junio 3 de 1833, estando en el poder los reformadores encabezados por Gómez Farías resultaba obvio que sus ideas liberales se harían escuchar condenando al estanco. Fue así que se decretó nuevamente la libertad de la siembra y expendio del tabaco. Según la disposición "la siembra y expendio del tabaco serán libres por parte del Gobierno en general", pero se mantiene subsistente la prohibición de importación de tabaco extranjero, no la de poder exportarlo. Se derogó la ley de mayo 26 de 1832 y se autorizó al Gobierno para que, desde luego, entrara en tratos con la empresa concesionaria para su liquidez.^{1?}

Tal como se puede apreciar, hasta 1833 no existía plenamente elaborada una doctrina estatal con relación al papel de la renta del tabaco. Las opiniones varían extraordinariamente sobre el punto y, al mismo tiempo, los reemplazos gubernamentales entre federalistas y centralistas se asemejan en algo: no tie-

³⁸ Ley que deroga la de 23 de mayo de 1829, que declaró libre la siembra y expendio del tabaco, op. cit., pp. 437-439. En el artículo 10.º de esta disposición se asienta la derogación de la ley del 29, así como la de 24 de marzo de 1830, aquí examinada, "en la parte que suspendió sólo hasta fin de diciembre del 3 alio de 1830, los efectos de aquella disposición". Ver también tomo II, pp. 437-38.

¹⁹ Circular de la Secretaría de Hacienda de junio 3 de 1833, por medio de la cual se establece la libertad del tabaco en su siembra y expendio, op. cil., tomo 11, p. 559.

nen una concepción clara de la naturaleza de la renta ni del destino que pudiera tener para la política del Estado. Algunas intervenciones de personas interesadas en el problema de la renta, sin embargo, parecen indicar el camino que deberá seguir el estanco como empresa de Estado.

En una exposición dirigida contra un dictamen de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, aparecida en 1831, se toca directa y llanamente este punzante tema que se concebía en el México de entonces como una cuestión cardinal. Se explica que a cualquiera le resultaría extraño que un país, como México, organizado con base en el principio de libertad, subsista el estanco del tabaco cuando todos los demás han desaparecido. Añade que, "en verdad, que no hay hombre racional que no palpe y confiese que el estanco del tabaco es una agresión, una ofensa manifiesta de la libertad y prosperidad". En un suelo donde la planta del tabaco crece por todos lados, solo pocos pueden aprovecharse de ella, so pena de embargo y castigos. La producción se reduce a una pequeña cantidad, que el Gobierno cree que le rendirá una renta pequeña, en vez de fomentar su producción en gran escala para beneficio de la colectividad. Todavía más, "este monopolio pernicioso y reprobado por la justicia, la economía y el bien público", va acompañado por males paralelos como el incremento de empleados y el contrabando, y es causa de extorsión y lágrimas.⁴⁰"

Semejantes argumentos, pesados como se presentan, serían suficientes para dejar sentado el pensamiento engendrado contra el estanco, sin duda por personas interesadas y por tanto seguramente afectados por su existencia. Sin embargo, el que se juzgue que la forma de funcionamiento del estanco, que ha vuelto a ser concesionado, sirva "para enriquecer a algunos particulares", y que éstos estén por perder su propio capital, no hace sino traslucir un negocio ne-

⁴⁰ *Breves reflexiones sobre el dictamen de la Comisión de Hacienda, sobre el estanco del tabaco*. México, Imprenta de las Escalerillas. 1831. Un punto de vista similar se expresa, aunque indirectamente, en una exposición titulada *Contestación al artículo editorial inserto en el suplemento número 7 de la Voz de la Patria, sobre la renta del tabaco*, firmado el 16 de agosto de 1831. México, Imprenta del Aguila, 1831. El foco de la exposición se encamina a defender la idea de eliminar el carácter estancado de la producción del tabaco.

gativo. La cuestión, no obstante, no es tal, pues con opinión diversa otros sectores de la vida del país defendieron las bondades del estanco como tal.

Un año antes, la Comisión de Hacienda del Congreso de Querétaro había expedido un *Dictamen* bien distinto sobre la función social del estanco. En su exposición se observa claramente el sentido estatal que conlleva el monopolio del tabaco dentro del marco de un régimen constitucional, inaugurado apenas unos años atrás. Por principio se evoca la oposición de los maestros de la Fábrica de Puros y Cigarros de la localidad a la extinción del estanco del tabaco, según decreto de junio de 1829. Conscientes de la incompatibilidad de "las palabras estanco y libertad", por ser "contrarías", deben sin embargo compatibilizarse dentro de las instituciones liberales."⁴¹

y si de virtudes se trata, no de sus defectos, aquellos maestros alegan a favor de la duplicación de la producción y la cuatriuplicación del consumo. Al abaratarse la producción, como ha ocurrido, el contrabando ha empezado a ceder. Así, confesando de parte que encuentra la flagrante contradicción entre el estanco y el gobierno libre, la Comisión susodicha no deja de inclinarse a favor de "la reflexión de que la libertad debe regularse con la utilidad". Así, aceptando que el monopolio puede entorpecer a la agricultura y la industria, y que crea un privilegio para unos cuantos, en perjuicio del productor y el consumidor, sabiéndose que contra ello aconseja la "economía política", se debe sin embargo buscar sus beneficios.

Así, la Comisión encontró que la industria del tabaco había alcanzado un grado de perfección a pesar de la estrechez de su esfera de actividades, provocándose que los cigarros producidos sean superiores a los introducidos por los contrabandistas. A esto debe agregarse que teniendo mejores salarios los operarios del estanco, están más capacitados y son mejores productores. Y aquí

⁴¹ *Dictamen de la Comisión de Hacienda del H. Congreso de Querétaro en favor de la continuación de la renta del tabaco*. Querétaro, Imprenta del ciudadano Rafael Escandón. 1830. El dictamen fue firmado el 20 de marzo de este año.

el argumento básico, piedra angular del sentido de un estanco dentro del Estado de derecho: "considerado el estanco como privilegio exclusivo no ofende los derechos de igualdad de ciudadanos, porque no se establece en beneficio particular de alguno, o de varios; sino de toda la sociedad". Es decir, la Comisión juzga que dentro del principio de libertad de industria, en el que se asienta el régimen constitucional, un monopolio de la República es compatible con aquél, cuestión inadmisible en tratándose de un monopolio de particulares.

Ahora bien, ya que se trata de Querétaro, una entidad federativa, la Comisión juzga que tal estado no es el único comprador de cosechas, por lo que no perjudica al productor, que mantiene precios cercanos a los costos, beneficiando al consumidor y que "siendo el estado un comerciante en grande", con ello abate fletes, fomenta el comercio en pequeño, está exento de alcabalas y vende más barato que cualquier particular que se dedica al negocio. Por tanto, la Comisión cree que el estado de Querétaro no es un monopolista codicioso, sino un hábil comerciante. Tal argumento sería aplicable, naturalmente, a la República entera.

Por consiguiente, concluye por lo anterior que "sería bastante inclinar a la Comisión a la permanencia del estanco; porque si el fin de la sociedad civil es la felicidad de los asociados, nada importan los nombres alagüeños si ha de acompañarse de verdaderos males y privaciones". De eliminarse el estanco, el consumidor recibirá una mercancía menos barata, lo que induce a decir la Comisión de los males posibles, lo mejor es el menor de ellos.

Hay además otro poderoso argumento a favor del estanco que blande también con fina esgrima la Comisión queretana: que estando la propiedad rústica en el estado en pocas manos y habiendo pocos capitalistas -como seguramente ocurría en toda la República-, mínimas posibilidades existían a favor de la expansión de la producción tabacalera fuera del estanco. Así, en nuestro entender fue la ausencia de capitalistas y el predominio de la propiedad rústica, en manos de unos cuantos terratenientes, lo que constituye el fundamento histórico y económico que provocó que la renta del tabaco fuera de tal modo: más que

un ingreso fiscal, se convirtió en un modo de actuar del Estado nacional en el seno de la vida económica.

Aludiendo la pluma autorizada de don José Canga y Argüelles -citándose al efecto sus *Elementos de la ciencia de hacienda-s-Y"* quien se inclina por la conservación de los estancos como ocurría en Europa y la América hispánica, la Comisión concluye su exposición haciendo las siguientes proposiciones: 1) revocación del decreto de 4 de junio de 1829, por el cual se extingue la renta del tabaco; 2) contratación con los cosecheros por medio del Gobierno de la entidad queretana, de la cantidad de tabaco necesaria para el consumo local. La producción del tabaco seguiría reglas estrictas, a las que se sujetaría también su venta.

También, a favor del manejo gubernamental de la renta, fue presentado un manifiesto suscrito por el general Vicente Prieto. La exposición del general Prieto estaba orientada a probar las ventajas públicas del manejo de la renta por mano de la hacienda pública, para lo cual hace gala de su dominio contable. Sin embargo, nos parece más interesante su apreciación sobre la naturaleza de la renta ya ella nos ceñimos. Como un autor precedente, Prieto tiene una excelente opinión de este ingreso gubernamental: "la renta del tabaco: ese precioso ramo que fue siempre el mejor diamante de la corona española, y que por una fatalidad, de las que ocurren a todos los gobiernos en su infancia, se dislocó y se llegó a destruir del todo en el nuestro...".⁴³

Ahora tan preciada gema debe recuperarse, por 10 que Prieto habla de su actual "reorganización", porque con ella el Gobierno dejaría de tener angustias financieras, se daría respuesta a un clamor popular, se repondría el crédito y se aliviarían los problemas de los acreedores. Creía inclusive que la renta era

⁴² La Comisión cita la edición londinense de 1825, precisamente dedicada a Guadalupe Victoria, Presidente de la República.

⁴³ *Manifiesto que el general Vicente Prieto hace de la importancia Y ventajas que la renta del tabaco debe producir al erario público y de sus innumerables empleados y personas particulares.* México, Imprenta de Ignacio Cumplido. 1836 (firmada 3 de mano de este año). pp. 15-16.

suficiente para llenar el déficit hacendario mensual, pero en el entendido que pasara a manos del Gobierno, "porque no hay duda que puesta en manos de negociantes particulares, ni se remedian las cuitas del erario, ni la renta llegará jamás a organizarse con perfección y utilidad, ni puede tampoco agradar a la nación hacer un sacrificio de su libertad en un ramo tan importante de la agricultura y de comercio, por beneficiar a un pequeño número de sujetos particulares".

Desenvainada su espada contra la concesión de la renta, Prieto pregunta al Gobierno cuánto sacó de ventaja de la cesión a la empresa privada y extiende su cuestionamiento a los cosecheros de Córdoba y Orizaba, a los que inquiere sobre su situación pasada y presente. En parte debido a la guerra de Independencia, en parte por motivo del abandono de la renta del tabaco, la producción y fabricación del ramo empobreció poblados y a sus habitantes, tocando parte de culpa de esta decadencia a la compañía particular que la administraba. Por tanto, se lamenta que las industriosas familias que durante 44 años dieron 22.5 millones de pesos al Gobierno español, ya no los suministren al Gobierno mexicano. Aquí una de las grandes verdades de cualquier Estado develada con sencillez por Prieto: renta hacendaria que produce no puede ni debe perderse, ya se trate de un Estado absolutista, ya de un otro republicano que lo hayaabolido.⁴⁴

El asunto, por tanto, es determinar la forma y método como la renta del tabaco debe asimilarse a la nueva situación política, pues algunos opinan a favor del restablecimiento de la renta a semejanza del Virreinato, en tanto que otros más propugnan la libertad absoluta. La restauración del estanco debería efectuarse, en opinión de Prieto, al margen de cualquier concesión que haga que refluyan las ganancias en cuatro comerciantes y con ello, virtualmente, vender

44 Juan Enrique von Justi, notable teórico y practicante de la administración pública en la segunda mitad del siglo XVIII, creía en la importancia de la compatibilidad entre la forma de Estado y los *ingresos* hacendarios. Con *respecto* a la renta del tabaco se estaba tratando de ajustarla a la nueva forma del Estado *recién* constituido. Ver, del autor de esta investigación: *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*: México, Fontamara. 1986.p. 157.

la libertad de toda la ciudadanía y convertir a los cosecheros en esclavos de aquéllos. Se trata justamente de lo contrario: que el Gobierno pague "religiosamente" a sus empleados civiles y militares, que suministre las pensiones a las viudas y huérfanos, que forme un montepío como fondo de socorros para que vivan de ella los cesantes y militares sobrantes, que gravitan sobre el erario, en fin, que dé ocupación a familias enteras que en muchas poblaciones están en el ocio y la miseria por no saber sino trabajar el tabaco, como por tanto tiempo lo hicieron.

Por otra parte, Prieto advierte contra la exageración de la libertad de industria, más aplicable a productos "de primera necesidad", como la nieve, las sales y otros ramos, "no respecto del tabaco que es de puro gusto y lujo, y aún si se requiere, de un vicio bien excusable, y que su contribución es directa, insensible, voluntaria, sin cuota fija, y con la retribución en el mismo acto". Entre ambas alternativas no hay justo medio, en opinión del general Prieto, por lo que la elección debe seguir el restancamiento del tabaco de conformidad a las reglas virreinales, lo que favorecerá al Gobierno y los cosecheros al mismo tiempo. Con ello -insiste- se mejorará el abasto, se empleará a muchos brazos en el campo, fábricas y oficinas, se favorecerá a los arrieros, se afianzará la seguridad pública, se disminuirá la delincuencia y se cubrirá la desnudez de muchos pobres. Vista así, la renta del tabaco era entendida más allá de una concepción meramente fiscalista, adentrándonos en lo que desde el siglo XVIII se concebía como cameralística y que explicamos en su lugar.

Si la administración pública de la renta era tan prometedora, no estaba por demás condonar la posibilidad de que fuera concesionada a los particulares y así lo hace nuevamente Prieto: "pero después de todo, si la renta ha de caer en manos de cuatro negociantes, aunque bajo el aparato de una compañía con el Gobierno, vendrá en el acto abajo este cuadro desolador: no habrán las grandes fábricas en Guadalajara, Durango, Valladolid, Querétaro, Puebla, Oaxaca, Orizaba, México, Guadalupe y otras ciudades, que antes existieron. Tampoco habrán factorías, beneficio para los cosecheros ni utilidad para el Gobierno. El

camino es otro, el arriba descrito, en el que impera el interés de la República y contra el cual, por cierto, se alzan los estancos departamentales que deben ser abolidos a favor del estanco nacional.

Pero, para concluir su ponencia, don Vicente sostiene que de no haber más remedio que la concesión, ésta debe ser parcial, conservándose el estanco de la Capital de la República y sus alrededores para dar trabajo a muchos brazos al abrirse nuevamente las fábricas de México y Guadalupe, aportando al erario la nada despreciable suma de 1.665.026 pesos.

Este punto de vista sobre la renta del tabaco, como otros expuestos que pugnan a favor del re-estanco, abren brecha a una tradición que llega hasta nuestros días. Estas exposiciones están sosteniendo que una forma de intervención del Estado en la vida económica, como la del tabaco, que ha dejado de tener un interés meramente hacendario, ahora sugiere un propósito superior: implantar una forma de industria que, aunque superflua y aun empeñada al lujo, señala que el Estado estará ahí donde lo dicte su interés y, más aún, su razón de Estado. No se trata sólo de rescatar un ingreso que algunos juzgan importante y otros inclusive vital; no, es más, mucho más: se trata de mantener fuentes de trabajo, combatir la ociosidad y el vicio, capacitar al obrero, contribuir a la seguridad pública, en fin, se trata de conseguir el bienestar de la sociedad.

Sin embargo, en 1837 se procedió a concedionar la renta del tabaco a una empresa particular. Con ello se adelantaba en un camino que llevaría a la segunda y polémica concesión de 1848, con la alternancia de la administración pública del tabaco entre 1841 y 1846, al parecer con éxito relativo. Efectivamente, el 15 de abril de 1837 se dispuso el restablecimiento del estanco del tabaco, suprimiéndose la disposición de mayo de 1833 que declaraba la libertad de siembra y comercio. La restitución del estanco se haría, no obstante, de "manera gradual y prudente, y combinada con nuestras actuales instituciones, pro-

curándose así las ventajas nacionales, con el menor perjuicio de los intereses creados por virtud de la citada ley del año de 1833".⁴⁵

En la nueva disposición sólo se autorizaba el cultivo en Yucatán y algunas regiones de Chiapas, así como en Orizaba, Córdoba, Jalapa y Huimanguillo, prohibiéndose por tanto en los demás departamentos. Se consideraba también la posibilidad de la asunción gubernamental de la administración del estanco o su concesión a particulares, de convenir. Y , en efecto, convino.

Organización de la renta en 1841: La Dirección General de la Renta del Tabaco

En 1841, cuando fenecía el año, la renta del tabaco volvió a manos del Gobierno, por lo que el estanco fue organizado bajo la forma de Dirección General. Antes de la expedición de la ley y reglamentos relativos a la organización, dos personas propusieron al Presidente de la República, López de Santa Anna, una interesante normación de la renta. Los autores, José Mariano Campos y Manuel Prieto, dijeron a Santa Anna que había recibido del Virreinato la "joya preciosa" que es la renta del tabaco y que confían en que en el futuro hayan resultados tan provechosos, como los habidos entre 1766 y 1821. Esta tradición ancestral abre un camino seguro y firme, por donde transitar sin tropiezos y obstáculos.i"

Campos y Prieto explican que el siglo XIX es distinto al XVIII y que la innovación del estanco debe ir aparejada a la conservación de las bases y reglas

⁴⁵Decreto de abril 15 de 1837, que fija las bases para el restablecimiento del estanco del tabaco, que dispone la ley de 17 de enero último. Dublán y Lozano, *op. cit.*, tomo III, p. 361.

⁴⁶Reglamento que José Mariano Campos y Manuel Prieto han presentado al Exmo. General Presidente de la República, benemérito de la Patria, D. Antonio López de Santa Anna, para que en clase de proyecto se pueda tomar en consideración, a fin de que la renta del tabaco se apruebe cuenta de la hacienda pública bien y fielmente administrada. México, Imprenta de Vicente García Torres. 1841. pp. 4-8. El proyecto fue rubricado por sus autores el 19 de noviembre de este año, con la mala suerte que, al final de cuentas, pese a que fueron incorporados a la Comisión elaboradora de la ley y reglamento de la renta, mano anónima los borró, de lo cual, en el colofón del documento, exculpan a Santa Anna.

generales que han servido de sustento al estanco del tabaco. En lo particular, debía conservarse su contabilidad, seguridades y garantía. Por lo contrario, se podía agregar la economía y la simplificación para mejorar la organización, ahora que la renta ha sido revertida al Gobierno. Por cuanto al personal, sugieren que el número de éste reúna a los empleados indispensables y nada más, pues "pocos empleados se necesitan, con tal de que tengan las aptitudes necesarias y siempre que los trabajos se distribuyan con tino y acierto". En la época virreinalla planta comprendía un presupuesto de 313,561 pesos anuales, contra los 480 mil de la empresa particular concesionaria. Los autores consideran que la planta no debe superar los 280 mil pesos, es decir, ser más modesta que la novohispana y más aún que la privada. Para el ingreso al servicio de la renta, además de la tradicional fuente que han sido cesantes y pensionistas, debe comprender también a viudas y militares retirados. De esta forma, dándose empleo a los dos últimos, se deshace el erario de una pesada carga y se le libera a éstos de los atrasos y las deficiencias del pago de pensiones. Particularmente los militares pueden atender los resguardos y las viudas los estanquillos establecidos en las poblaciones. De ninguna forma se deberá ratificar a los empleados actuales de la empresa concesionada, porque sería abultar con sus sueldos la nómina del Gobierno nacional.

Por cuanto al sistema de distribución, consideran que se debía conservar el actual, porque con ello se consigue ahorro y simplificación; además de ser ruinoso, no se deberá conservar el sistema económico implantado por la compañía concesionada. Con esta medida se comenzaría a reducir el odio que esta empresa había generado en las poblaciones, nacido precisamente por saberse el estanco en manos de particulares, no en las de la nación. Por tanto, argumentan que el tabaco, en contraste con otras rentas, como las alcabalas, debe ser ajeno a los intereses mezquinos y el abuso de infidelidad. No debían, por consiguiente, conservarse las gratificaciones que se concedían a los empleados, como lo hacía la mencionada compañía, pues "el estímulo para el empleado de Gobierno, consiste en la seguridad de sus destinos, en el honor que los debe caracterizar, en la esperanza de que sus familias disfruten alguna pensión después

de muertos, en la de ascender por la rigurosa escala de sus respectivas oficinas". En suma, en nuestro entender, el establecimiento del servicio civil de carrera en la Dirección General de la Renta del Tabaco, por juzgarse que debe ser una entidad altamente profesional.

El proyecto de reglamento de la renta del tabaco, tan adecuadamente prolongado por Campos y Prieto, definía al tabaco como una "renta nacional" que será administrada por la hacienda pública a partir del primero de enero de 1842. Estaría a cargo de la Dirección General del ramo, de la que dependerán 15 factorías y varias administraciones, fielaturas y estanquillos. La sede de la Dirección General seguiría siendo la Capital de la República y, además de la de México, habrían las siguientes factorías: Veracruz, Jalapa, Córdoba, Orizaba, Puebla, Oaxaca, Querétaro, Guanajuato, Guadalajara, Chihuahua, Durango, Zacatecas, San Luis Potosí y Morelia, Son básicamente las existentes desde la época virreinal. Por su parte, las fábricas se reducirán a las ciudades de México, Orizaba, Oaxaca, Querétaro, Guadalajara y Zacatecas.

Asimismo, Campos y Prieto sugieren la pervivencia de la *Ordenanza* de 15 de mayo de 1768 como normación del funcionamiento de la Dirección General y sus dependencias, tomándose de ellas las atribuciones con las cuales deben operar, en el entendido que sólo serán vigentes las disposiciones que no sean contrarias a la legislación establecida en la República. Por cuanto a la siembra, se conservaría vigente la contrato establecida por el Banco Nacional de Amortización de Moneda de Cobre y la empresa concesionada, de 15 de enero de 1839. Con relación a la compra de materiales, como papel y madera, se adoptaría el sistema de compra en el mercado por juzgarse más económico y eficiente.

Con respecto a la jerarquía de autoridad, la Dirección General dependería del Gobierno, las factorías del director general y las oficinas subalternas de las factorías. Por su parte, los empleados serían nombrados por el Gobierno a propuesta de la Dirección General y gozarían de una remuneración fija. Asunto importante era que "en todo nombramiento se preferirá la aptitud, el mérito y

el ahorro de sueldo para la hacienda pública" y se procedería por medio de ternas. Para la planta de empleados en cada factoría -Campos y Prieto se refieren a cada una de las antes mencionadas-, se propone como personal, en lo general, a un factor, un contador, un oficial, un escribiente y un mozo. En algunos casos añaden a un maestro de fábrica, en otros hay un oficial escribiente, sumándose en una persona dos oficios. Con respecto a los Almacenes Generales, estos estaban a cargo de un fiel administrador, auxiliado por un contador, un escribiente, un capataz y un mozo. Finalmente, el titular del ramo, el director general, estaba apoyado por el contador, el tesorero, tres oficiales, archivero, tres escribientes, escribano y el portero.

Tal fue el proyecto, ahora observemos el que se formó al efecto y se puso en la práctica.

Efectivamente la renta se organizó en una Dirección General, forma de institución administrativa natural por el carácter del ramo del tabaco. En diciembre de 1841 renació la Dirección General de la Renta del Tabaco cuando Santa Anna ejercía uno de los varios períodos gubernamentales. Antes, sin embargo, se fijaron las bases por las cuales la renta era asumida, nuevamente, por la hacienda pública.⁴⁷

Según este decreto, fueron las juntas departamentales las que solicitaron la revocación de la renta, rescindiéndose la concesión, con lo cual estuvo de acuerdo la opinión pública, y por temor a que estando la renta en manos de estos particulares se llegara "a una total desorganización, con notable menoscabo de los intereses de la hacienda, a cuyo patrimonio pertenece en propiedad el estanco", se procedió en tal sentido. Por tanto, al estar de acuerdo con la reversión al Gobierno y tomándose como base que el erario se beneficiará, cesó la concesión -iniciada el 15 de enero de 1839- a los empresarios particulares el 31

⁴⁷ *Reglamento para el giro y administración de la renta del tabaco, de 20 de diciembre de 1841*. Dublán y Lozano, op. cit., tomo V, pp. 71-87. Decreto de noviembre 12 de 1841, que dispone que cesa la contrata del tabaco y que éste se administre por la hacienda pública. Dublán y Lozano, ibid, tomo IV, pp. 48-50.

de diciembre de 1841 y se inicia la administración pública del estanco el primero de enero de 1842.

En el mencionado reglamento quedó establecido que la renta del tabaco permanecía por cuenta de la hacienda pública en lo relativo a las oficinas generales de la dirección, contaduría, tesorería y almacenes de México. Al frente de la institución fue nombrado un director general, que fue facultado para supervisar las tareas de los empleados e inspeccionar las actividades de la corporación. Más en lo particular, entre otras competencias, fue atribuido para encargarse de lo económico y directivo del estanco, disponer todo lo relativo al gobierno, seguridad y fomento de la renta, a vigilar todo lo referente a la producción y fabricación, cuidando que no faltara materia prima ni existieran excesos que redundaran en pérdidas al realizar los contratos con los cosecheros, denunciar los plantíos clandestinos, concertar relaciones con los gobernadores de los departamentos y con los jefes militares para allanar cualquier dificultad y a cuidar del debido desempeño de los empleados del ramo.

Para llevar al cabo sus responsabilidades, el director general era auxiliado por un secretario, quien, además de las labores propias de su encargo, actuaba como subdirector en ausencia del titular. Era asistido asimismo por el contador general, que actuaba como fiscal de la renta cuidando de la estricta observancia de las respectivas ordenanzas y normas que la regulaban, y por el tesorero general encargado del cuidado de las arcas de la renta. Otro funcionario importante era el fiel administrador, dado que su especialísima actividad consistía en cuidar la calidad de los productos y vigilar del despacho oportuno de los cigarrillos y puros, para evitar su deterioro. Finalmente, el oficial de libros de los almacenes generales celaba el despacho oportuno de los negocios de la renta, entre ellos que los arrieros no perdieran tiempo en sus entregas.

Por cuanto a los empleados en lo general, se estableció el sistema de vacantes y ascensos con base en el escalafón, siempre y cuando no se perjudicara la buena marcha del servicio. Antes, Campos y Prieto habían sugerido la conveniencia de la profesionalización de la administración de la renta. Esta disposi-

ción lo venía a realizar. Asimismo, los empleados de antiguo, ahora recontratados, gozaban de jubilación y montepío, no así los de nuevo ingreso, pero con la ventaja que no sufrían descuento alguno en sus emolumentos. Otra disposición peculiar era que, para asegurar la buena marcha del trabajo interno de la renta, el director general, el contador y el tesorero contaban con casa-habitación dentro de los locales de la renta.

Desde los tiempos del Virreinato, el tabaco era una de las rentas más apreciadas por la hacienda. También eran consideradas así las rentas respectivas de la pólvora, los naipes y el papel sellado. Casi un año después del establecimiento de la Dirección General de la Renta del Tabaco, se decidió la fusión de las cuatro rentas bajo una única institución establecida en octubre de 1842: la Dirección General del Tabaco y Demás Rentas Estancadas, desapareciendo la anterior. Aunque el giro de cada cual era diverso, su objeto fue el mismo: producir ingresos al erario, por lo que la medida parece adecuada, pues las cuatro rentas proceden por vías financieras similares.⁴⁸ Hay que anotar que la medida había sido propuesta anteriormente por Gálvez como un método de hacer rendir mejor a las cuatro rentas, por medio de la combinación de recursos.

Parece que la renta no sufrió mayores cambios, hasta 1846, cuando fue expedida la *Ordenanza de la renta del tabaco*, de agosto 2 de este año.

Ahora bien, antes de pasar al examen de las reformas al estanco en 1846, conviene que hagamos una evaluación del servicio de la renta del tabaco tomando como punto de análisis su personal, materia importante para todos los interesados en su estudio. Al efecto nos acompañaremos de un importante documento, de anónima mano, que hace una comparación de la planta de empleados de 1841 y 1846.

⁴⁸ Decreto de octubre 25 de 1842, por el cual se crea la Dirección General del Tabaco y Demás Rentas Estancados. Dublán y Lozano, *op. cit.*, tomo V, p. 308.

Como otros autores, el anónimo escritor recalca el mal manejo de la riqueza nacional, poniendo como su mejor ejemplo la renta del tabaco. Explica que ha estado en manos de personas escasamente inteligentes o que tienen poca responsabilidad en su encargo "y por eso ha sucedido que no obstante la aglomeración de reiteradas disposiciones y providencias, esta renta se encuentra sin apoyo en leyes y sin arreglo en su parte adminístrativa'^V'?

La reversión de la renta al Gobierno en diciembre de 1841 estuvo caracterizada, no por la satisfacción de las exigencias de la renta, sino la necesidad de darle un impulso inmediato que la pusiera en acción. Por ello, la nueva planta fue establecida en quince días, sujeta a la improvisación, según lo reconocen las propias autoridades en el periódico oficial. Así lo exigía el momento y así se actuó. Aceptan también que, tan luego la ocasión lo dictó, se buscó mejorar la antigua planta, buscando una superior. De esta labor -señala un diario de la Capital, citado en el documento que estamos analizando- nació la *Ordenanza* de 1846, gestada dentro del grupo de funcionarios que redactaron el Reglamento de 1841, "que con el tiempo pudimos ver concluida con el aplauso de personas de inteligencia y saber en el sistema de hacienda",

Si se intentara comparar la planta de 1841 y la de 1846 se caería en el error de equiparar lo provisional y de momento, con lo que se ha establecido en definitiva en atención a la realidad en la que vive la planta. Tal argumento esgrime el anónimo escritor, diciéndonos que entre finales de 1841 y fines de 1846, simple y llanamente la Dirección General del Tabaco estaba ensayando su organización y funcionamiento. Pasemos ahora a examinar el establecimiento y consolidación de la renta, según la *Ordenanza* que ha sido aludida.

⁴⁹ *Demostración de los términos en que ha obtenido la renta del tabaco una planta de empleados, que se aprobó en 4 de diciembre de 1846, Y comparación de lo que se economiza, según gasto que se hace conforme a la planta antigua*. México, Imprenta del Aguila. 1846 (firmada en diciembre 28 de este año). El trabajo es anónimo.

Las reformas del estanco en 1846

La gestación de la reforma administrativa de la renta del tabaco dio comienzo el 18 de julio de 1842, cuando fue nombrada una comisión para que preparara los ordenamientos relativos a la misma. Tiempo después, en octubre 14 de 1844, se terminaron de recibir los trabajos que fueron elaborados para la ejecución de los cambios, pasando al examen de la contaduría general. En todos ellos se hallaba un punto común: la necesidad de establecer una nueva planta. Después fue formada otra comisión para integrar la nueva planta, arreglar la división territorial del estanco, proponer nuevas tarifas de inversión y establecer premios por ventas. Contando con el apoyo de la contaduría general, las propuestas de esta comisión pasaron al Gobierno donde se volvieron a revisar por parte de la Junta Superior de Hacienda, la cual, luego de un acucioso examen, dictaminó a favor de las propuestas de la segunda comisión, naciendo de ella la *Ordenanza de la renta* del tabaco de agosto de 1846.

Por su parte, el director general, quien había aceptado de buena gana lo relativo a la planta de empleados y la división territorial, solicitó la formación de una tercera comisión para que se arreglara más a fondo lo concerniente a la contaduría general por considerar que habían lagunas. Finalmente, luego de los trabajos de la tercera comisión, en octubre 13 se estableció la división territorial y en diciembre 4 la planta general de empleados. Con la *Ordenanza*, como veremos, se dio un paso trascendental hacia el mejoramiento de la renta del tabaco.

Juan Rodríguez de San Miguel nos cuenta que en 1846 la Renta del Tabaco tenía una organización que comprendía al director general, oficial mayor, tres oficiales, seis escribientes y nueve supernumerarios, y estaba integrada por la Contaduría y por tres secciones: naipes, pólvora y papel sellado.⁵⁰ Esto es, comprendía a todas las rentas conocidas como estancadas, como lo anunciamos

50 Rodríguez de san Miguel, Juan. *La República en 1846*. México. Imprenta de I.M. Laca. 1845. pp. 154-158 Ypp. 159-60.

arriba, y evocaba la situación de las mismas en el Virreinato según la *Ordenanza de Intendentes*.

La contaduría estaba conducida por el contador general, a quien auxiliaban el oficial mayor, el jefe de la sección de glosa, cuatro oficiales, el interventor de los almacenes generales, un archivero y tres escribientes. Por cuanto a las tres secciones, cada una variaba en la integración de su personal. Así, la sección de naipes contaba con un jefe, oficial y meritorio, en tanto la de pólvora con un jefe y dos oficiales. Por su parte, la sección de papel sellado, la más compleja, tenía un jefe, tres oficiales, un contador general de efectos, el tesorero general, el cobrador de libranzas, dos contadores de moneda, el mozo de oficios, el fiel administrador, dos oficiales de libros y un escribiente. Dicho sea de paso, el director general era Manuel E. Gorostiza y a cargo de la Sección de la Pólvora estaba quien sería el distinguido economista Guillermo Prieto.

Por su compleja organización, cada sección cupular de la Dirección General suponía otra institución subordinada; de modo similar también estaba la Administración Principal del Tabaco, la Fábrica de Puros y Cigarros de México, los Almacenes de Pólvora y la Fábrica de Naipes, cada cual con su titular y sus propios empleados. Bajo la dirección de la primera estaba el administrador principal, al que asistían un oficial mayor propietario, un oficial mayor interino, tres oficiales, cuatro escribientes, cinco meritarios, un cajero, un proveedor, un guarda-almacén, un oficial y un escribiente. Por su parte, la Fábrica de Puros y Cigarros era dirigida por un administrador, un contador, tres oficiales, tres escribientes, un cajero pagador, un maestro mayor, un reconocedor y un sobrescente primero del encajonado; los Almacenes de Pólvora eran manejados por un guarda-almacén y un interventor; y la Fábrica de Naipes estaba a cargo de un administrador, un oficial de libros, un director de labores, un oficial de los primeros ramos, un oficial de los segundos ramos, un guarda-almacén, un grabador y un portero. Este era el sector productivo de esta empresa pública que, como lo estamos observando, en 1846 consistía en un sistema integrado y científicamente con rendimientos satisfactorios.

En agosto 24 de 1846 se expidió la escrupulosa y completa *Ordenanza de la renta del tabaco* presentada por la Dirección General del estanco al Ministerio de Hacienda y aprobado por éste en la fecha señalada. Suponemos que esta disposición sustituyó al *Reglamento* de diciembre de 1841, derogándolo. La *Ordenanza* es, entonces, un paso adelante con relación al arreglo de esta formidable empresa estatal del tabaco, ahora complicada con el agregado de las otras rentas.⁵¹

En la *Ordenanza* se hace una relación prolífica y detallada de las responsabilidades de cada funcionario de la Dirección General, que obviaremos; dado que las propias de su titular describen globalmente las funciones de la institución, ciñéndonos sólo a los cargos mencionados: contador general, fiel administrador de los almacenes generales, oficial de libros de los almacenes generales, administradores principales, contadores de las administraciones principales, administradores subalternos o de partido, fieles, tercenistas y estanquilleros, administradores de fábricas, contadores de fábricas, cajero pagador, reconocedores, visitadores y resguardos.

Grosso modo, se siguen los grandes trazos fijados por el *Reglamento* de 1841. Se establece la autoridad del director general como titular de la institución, bajo supeditación al Gobierno, y se reafirma que contará con casa en el inmueble del estanco. También sus atribuciones son básicamente las anteriores, tales como asegurar y vigilar la buena marcha del servicio, estar a cargo de lo directivo y económico, esmerarse en el cuidado del buen estado del tabaco para evitar mermas y pérdidas, ser responsable del fomento del ramo y entenderse con los gobernadores de los departamentos y los comandantes generales para allanar cualquier dificultad que pueda surgir. Se agrega que puede consultar sobre creación de empleos, aumento de salarios y concesión de gratificaciones, yes facultado para que en caso de necesidad, pueda nombrar supernumerarios hasta de quinientos pesos de asignación anual.

⁵¹ *Ordenanza de la renta del tabaco*, de 24 de agosto de 1846. México, Impresa en la Calle de Corrección de Jóvenes. 1846. p. 7.

Asimismo es autorizado para formar temas de candidatos a las plazas, para la designación que en su caso hará el Gobierno, para nombrar directamente a cabos y guardas de resguardo, fieles dependientes de las administraciones subalternas, los estanquillos de número de las capitales y los jornaleros de fábrica cuyo haber sea de un peso diario en adelante. Su autoridad con relación a los empleados del servicio, muy numerosos por cierto, era mayor que en 1841. Se precisa también que acordará con el oficial mayor los asuntos del estanco, lo mismo que la correspondencia, para que "haya concierto y regularidad en el despacho", haciendo que enseguida se proceda al desahogo de los asuntos por vía del empleado del caso.

Se ratifica su autoridad para acordar con los cosecheros los contratos de producción, comisionar supervisores, informar al Gobierno sobre el estado de las cosechas, disponer del pago a los cosecheros, conservar la llave de las arcas de la tesorería, nombrar visitadores de las fábricas, además de verificar su funcionamiento, de cuidar las condiciones del trabajo y hacer que se lleve el libro de la Dirección de conformidad a la *Ordenanza*. Asimismo se establece una medida a favor de las nacientes clases trabajadoras de la industria, tal como lo establece el artículo 17 de la *Ordenanza*, que instruye la vigilancia de las condiciones "higiénicas de la producción que deben tener, en la policía, moralidad y separación de los operarios de ambos sexos, y por último, en que los hijos de éstos, si su número lo requiere, tengan en el propio edificio escuelas donde reciban la educación primaria".

Con relación al personal de la institución, se autoriza al director general para premiar a los empleados que lo merezcan, haciéndolos ascender en otro puesto o dándoles comisiones honrosas, tomándose como base su "capacidad, dedicación, pureza, subordinación y costumbres". Pero, también estaba facultado para corregir las faltas de los empleados y aun castigarlos, reteniendo parte del salario, desde un día hasta un mes, en su caso suspenderles e incluso iniciarles proceso en un tribunal cuando hubiere lugar. Del mismo modo, debía cuidar de la superación de los empleados, estableciendo academias dentro de los locales de la renta, y cuidar de la asistencia y puntualidad en el horario de

labores. Según artículo 22 de la citada **Ordenanza**, el director general debe "cuidar de que en su oficina haya academias, a los menos dos veces al mes, en horas extraordinarias, para que los empleados perfeccionen los conocimientos facultativos y económicos, y sirvan con acierto, previsión y destreza. Al efecto, expedirá los reglamentos en que fijará las materias que se hayan de ilustrar, y el orden que se haya de seguir".

Es tiempo que volvamos al documento anónimo relativo a la planta de empleados, antes analizado, y en él cual se comparan los gastos de personal en 1841 y 1846. Con respecto a la primera, la planta era la siguiente:

Gasto anual de la planta que regido desde 1841

Oficinas generales 49.630.00 pesos

Gastos de agregados para el trabajo de oficina 25.926.00 pesos

22 factorías 134.749.04 pesos

12 fábricas 36.565.60 pesos

23 resguardos 234.706.31 pesos

Gasto anual 481.577.31 pesos

Fuente: *Demostración de los términos en que ha obtenido la renta del tabaco una planta de empleados, antes citada, p. S.*

Por su parte, la planta aprobada en diciembre 4 de 1846 es la siguiente:

Oficinas generales 61.400.00 pesos

18 factorías 128.855.00 pesos

10 fábricas 35.585.00 pesos

19 resguardos (incluyendo el volante) 198.380.00 pesos

Gasto anual 424.380.00 pesos

Deben restarse 15 resguardos, que serán suprimidos,

lo que da una suma de 107.600.00 pesos

Importe anual de la nueva planta 316.620.00 pesos

Importe de la planta antigua 481.577.31 pesos

Diferencia a favor de la hacienda pública 164.957.31 pesos

Fuente: Ibid, p. 8.

Tal como se puede observar, la nueva planta hace economías pues restringe el número de empleados al mínimo. Aún más, comparada con la planta de la época virreinal, el saldo es más favorable. Antaño el gasto de la planta novohispana era de 313.561.00 pesos anuales, frente a los 316.620.00 de la nueva planta, pero en el entendido que la renta del tabaco virreinal cubría 12 factorías y 7 fábricas. Es decir, sólo con unos cuantos pesos más, la Dirección General de la Renta del Tabaco mueve más fábricas y factorías, dando por tanto más producción que en los años del Virreinato. Esto corrobora la administración eficiente a cargo del Estado mexicano cuando esta empresa fue manejada adecuadamente.

En 1847, estando la capital en manos de los invasores estadounidenses, la renta del tabaco cesó de funcionar aquí y en Veracruz y Puebla, sufriéndose enormes pérdidas. Aún más, en circunstancias tales, el único ingreso del erario era la propia renta, motivo por lo cual se hizo una contrata extraordinaria con don José María Landa -único empresario que se prestó para ello- con objeto de nutrir las fábricas de Querétaro, Michoacán y Guanajuato, y producir recursos urgentes para el Gobierno de la República. Los ingresos provenientes de esta medida pronto se extinguieron, pues de ellos se solventó los gastos del Congreso y la administración. La renta había quedado exhausta.⁵²

En febrero 2 de 1848 se formó una Junta con los señores José Ramón Mallo, Marcos Esparza y Manuel Sáenz de Enciso, este último director interino de la renta, para que propusiera una solución al delicado problema que vivía el tabaco. Se discutieron primariamente tres opciones: que el Gobierno la administrara, que lo hicieran los estados o que se concessionara a particulares. Lo segundo se desecharon de inmediato, habida cuenta de las experiencias vividas, decidiéndose lo primero a pesar de la tendencia predominante a favor del arrendamiento. Nuevamente el argumento, sustentado por Sáenz de Enciso, fue las ventajas de la renta en manos del Gobierno. Sin embargo, esta situación no duró mucho tiempo, pues prontamente el estanco pasó nuevamente a los particula-

⁵² Zitaraleg, *op. cil.*, p. 12.

res por medio de un contrato flagrantemente concertado contra los intereses nacionales y a pesar de la demostrada eficacia con que el Estado la estaba administrando.

Reversión de la renta a una empresa privada: 1848-1851

A pesar del progreso del estanco entre 1841 y 1848, y aún al apoyo razonable de diversos sectores a favor de la administración pública de la renta, ésta se revirtió a los particulares en agosto de este último año, por medio de un contrato firmado el 19 de agosto con aprobación del Congreso. Antes, con fecha 29 de junio, se expidió una orden en la cual se sientan las bases para la transferencia de la renta a los particulares. Se mencionan como causas de la nueva contrata, la necesidad de cubrir los débitos a los acreedores con los propios productos de la renta, los perjuicios sufridos por la invasión estadounidense y el desvío de cuantiosos fondos de la misma para objetos diversos, entre ellos encarar la guerra contra los invasores. Estos son "motivos suficientes que han paralizado su giro hasta reducirla al lamentable grado de una renta verdaderamente nominal, sin poder". se dice.⁵³

Dentro del propósito del mencionado proyecto, obra de Mariano Riva Palacio, ministro de Hacienda, se explica que el giro de la renta es "esencialmente mercantil". Tal concepción, francamente privatizadora, rompe con los criterios estatistas que sobre el tabaco se venían perfilando. El proyecto, anexado a la orden, contiene las ideas esenciales: el Gobierno contratará la renta del tabaco a empresarios particulares, que contarán con su protección legal. La empresa dirigirá la renta en todos sus aspectos, estando dependiente de ellas todos los gastos a que haya lugar. Por su parte, la compañía asegura al Gobier-

53 Contrato de compañía celebrado por el supremo gobierno para la administración y giro de la renta del tabaco, y **exposición** con que lo remitió a las Cámaras el secretario del Despacho de Hacienda. México, Imprenta de la Calle de Medina. 1848 (firmado el 19 de agosto de este año). *Orden de junio 29 de 1848, para que se publique el proyecto que se acompaña, sobre contrato de la compañía del tabaco*. Dublán y Lozano, *op. cit*; tomo V, p. 393.

no una cantidad fija de las utilidades conseguidas y el resto se dividirá por partes iguales entre el tesorero federal, el de los estados y el socio administrador. Tal como se puede observar, según el proyecto, el Gobierno recibía dos ingresos, uno como tal, otro por medio del tesorero federal.

La medida atrajo inmediatas reacciones en contra, que se continuaron años después, inclusive hasta 1851. Uno de los primeros y más firmes opositores fue la legislatura queretana, que antes ya había dado muestra de sus actitudes progresistas y nacionalistas con referencia a la renta del tabaco. El Congreso de Querétaro hizo eco de la alarma que había cundido en los más diversos sectores, por motivo del contrato de concesión, y atento a tan importante asunto de interés público decide asumir posición.⁵⁴

La legislatura queretana, seguramente por razones de elegante prudencia, reconoció los fundamentos de la exposición enviada por el ministro de Hacienda. Criticó que una tercera parte de los rendimientos para la hacienda pública fueran insuficientes, sobre todo porque en ello iba el sacrificio de muchos pueblos. El estanco no había sido beneficioso, como tampoco la contrata a particulares, por lo que sería mejor en opinión de los legisladores queretanos proceder a la liberación de la renta. Con ello se eliminaría una institución que se juzgaba mezquina y se entregaba al pueblo una industria productiva. Pero, si se atiende al principio del contrato concesionario, que aportará ocho millones a los empresarios particulares y tres al erario público, tal negocio no convenía a la nación ya que, además, establecería un funesto precedente. Por tanto, ni el estanco ni la contrata son el camino para la administración de la renta del tabaco.

En la exposición del contrato, el mencionado secretario de Hacienda concibió a la renta del tabaco como un giro mercantil que debía ser manejado como tal "porque esa es su naturaleza". Agrega que, por este carácter, los

⁵⁴ *Iniciativa que la H. Legislatura de Querétaro ha dirigido al Congreso General solicitando se anule la contrata celebrada en agosto último por el Gobierno de la Unión, con los señores Mackintosh, Escandón y Bringas, para el giro por cuatro años de la renta del tabaco*: Querétaro, Imprenta de Francisco Frías. 1848 (firmada el 12 de octubre de este 8/10), p. 12 Y siguientes.

hábitos de trabajo gubernamentales son discordes a la renta, la cual, como negocio de comercio debe regirse por la economía y la celeridad. Es "desnaturalizar" .. este carácter el asimilar la renta del tabaco al concepto de otros ingresos del erario. Sin aceptar ni rechazar esta versión, la legislatura queretana vuelve a encaminar su mira contra la empresa privada, por juzgar improcedente el contrato.

Desde el punto de vista meramente financiero, los legisladores demuestran lo perjudicial del convenio establecido con los particulares. Tomándose a la letra del contrato firmado con ellos y considerándose como base que el Gobierno conservará el 15% de las ventas, prueban los daños tenidos por el erario en los cuatro años y cuatro meses que comprende tal convenio. De este modo, si en el virreinato la renta produjo un 48% de ganancias de utilidades por un lapso de 45 años, a partir de 1848 la situación será tristemente contrastante. En tanto que los concesionarios obtendrán en el tiempo mencionado la cantidad de 5.280.000 pesos -además que podrán revertir al Gobierno sus activos al precio que quieran, y que la legislatura considera que será de seis millones de pesos-, la hacienda pública obtendrá sólo 2.810.000 pesos, tocándole por tanto menos de una tercera parte de las ganancias frente a más de dos terceras partes de los empresarios privados.

Mal negocio, no cabe duda, por lo que los legisladores asientan con énfasis que "tal es, señor, el triste resultado que da para el erario el atento examen de ese negocio, que con tanta razón ha producido un disgusto general, pues que de él aparece, que siendo tan enormes las utilidades que se proporcionan a los socios administradores, y tan ruines las que se reservan a la hacienda, apenas puede haber paciencia para tolerar, que se deje subsistir, para enriquecer a unos cuantos particulares, el estanco de un ramo de industria, que dejado en libertad facilitaría la subsistencia de tantas familias, que gimen hoy en el abismo de la más espantosa miseria".

Más sorprendente es -prosiguen los legisladores- que la hacienda no se haya preocupado por mantener los ingresos de antaño, más cuando se calcula

que los rendimientos anuales de la renta del tabaco eran de un 30%, obteniendo el Gobierno por tanto la suma de 4.800.000 pesos, contra los mezquinos 2.810.000 que obtendrá con base en el contrato. Mal negocio en lo económico, subraya la legislatura, y no menos en lo político.

Si la réplica económica de la legislatura es sorprendentemente exacta y razonable, la exposición política no va a la zaga y sirve, además, para entender más y mejor los peligros de las concesiones a los particulares. El contrato, políticamente, se encara a la legislación establecida, pues se concede un poder absoluto a los empresarios para manejar la renta a su discreción, "sin que el gobierno pueda intervenir ni mezclarse en la administración", según condición segunda del contrato. Los legisladores juzgan que se dan poderes legislativos, ejecutivos y judiciales a los particulares, sobre una rama que es patrimonio nacional, trasladando a particulares poder público que sólo es competencia de la nación. Todavía más, el poder ejecutivo, concesionario de los particulares, no tiene bases constitucionales para ceder atribuciones propias a éstos y mucho menos las relativas a poderes ajenos a él, a saber, el legislativo y el judicial. Con respecto al legislativo, sus facultades le son exclusivas e indelegables, dadas por el pueblo para que él y sólo él las ejerza.

Un comportamiento como éste que asumió el Gobierno mexicano estimuló la formación de un poder extraestatal: "por tanto, señor, y porque después de tener tantos hombres que nos abrumen con las fortunas colosales que han improvisado, arruinando a nuestro erario y hundiéndolo en el abismo de la más espantosa miseria, sería sumamente funesto crear entre nosotros asociaciones particulares de un poder tan inmenso; porque la citada contrata es notoriamente inconstitucional, por las facultades legislativas, ejecutivas y judiciales de que se ha investido a la compañía". Asimismo, los legisladores consideran que se deja subsistir un monopolio, creándose otro, el del papel, obtenido con preferencia por ello a los empresarios concesionados. En vez de concederse debía seguir en manos de la hacienda para provecho de los cosecheros y de ser posible liberalizarse en beneficio de la nación. En suma: la legislatura propone la

eliminación del contrato establecido en provecho de los señores Mackintosh, Escandón y Bringas.

Argumentos similares se dejaron oír al año siguiente, por puño y letra de una exposición firmada bajo pseudónimo por "Unos". Aclarando que tiempo atrás habían preparado el documento, pero advertidos de la inconveniencia de darlo a la luz en ese tiempo, decidieron hacerlo ahora para tomar posición ante la contrata de la renta del tabaco.^{ss}

"Unos" sostienen que nada ha sido más afortunado para la renta del tabaco, pues ella ha sido un ingreso al erario de efectos positivos para el país. Sin embargo, la organización de la renta no había satisfecho lo que se esperaba del estanco por haberse hecho a medias y no se había consultado las leyes. Sabemos, por el examen precedente, que este punto de vista estaba fuera de la realidad, pues el estanco fue establecido nuevamente luego de profundos estudios, tanto en 1841 como en 1846. Volviendo a los autores del documento, ellos ponen su mira contra lo que juzgan es lo más negativo del estanco: la contratación a los particulares, pues la concesión "a una asociación o empresa particular, comerciante y especuladora, ha sido un acto propio del atraso general en que se hacen marchar todos los ramos del erario".

Antes, la legislatura queretana había advertido del peligro de otorgar tanto poder a la compañía privada del tabaco, más cuando este poder es público. "Unos" lo corroboran al decir que la vida y la propiedad del hombre se han puesto en manos de particulares y, como consecuencia ha habido derramamiento de sangre, como ocurrió en los llanos de Apan, donde se enfrentaron guardas de la empresa y contrabandistas, lo mismo que los hechos violentos en Ishuacán (Veracruz), Querétaro y llalnepantla, y sólo "por haberse transmitido a una empresa particular los privilegios de la hacienda pública". Por lo contrario, las

^{ss} *Reflexiones importantes sobre la inconveniencia del contrato de compañía para la administración y giro de la renta del tabaco, celebrada en agosto del año próximo pasado.* México, Tipografía de Plácido Blanco. 1849 (firmada en el mes de enero de este año, bajo pseudónimo de "Unos"). pp. 4-6.

alcabalas, ingreso nacional, están a cargo de celadores del Gobierno que no participan en episodios violentos, como ocurre con los guardias particulares del tabaco. "Aquél obra y dicta sus providencias como un padre para unos hijos, como de un ejecutor de las leyes según su verdadero espíritu, leyes que no dicta el Gobierno sino el pueblo mismo, representado por sus legisladores; leyes que tienden a conservar el vínculo de gobernantes y gobernados: leyes que por fin que así como condenan al culpable, tienen vivas las responsabilidades de los ejecutores, y por lo mismo conservan el equilibrio de los derechos que al Gobierno y al ciudadano son respectivos".

No hay duda que en estas palabras yace una ideología estatal. El Gobierno actúa para la totalidad de la nación, pues es una emanación de ella. La renta del tabaco, como las alcabalas, son parte de la hacienda pública, como erario público. Al concederse, se cede poder público entre quienes lo ejercen irresponsablemente con respecto a lo colectivo, pues sólo miran por su interés particular. En suma: la concesión del patrimonio nacional lleva consigo la cesión de la soberanía también nacional y, por extensión, de una parcela de poder público.

Esto explica, según "Unos", lo siguiente: "los particulares por el contrario, ejercen su poder como de un enemigo contra otro, como quien hace de la ley un parapeto ventajoso para obrar sin peligro; como quien juzga de su misma causa; como quien es juez y parte sin limitación, sin consideración alguna que no sea la de su ventaja y utilidad". Así, cuando el Gobierno pierde a un servidor, carga con el desembolso de la viudez y la pensión, castigando al culpable para la vindicta pública, en tanto que la empresa queda libre de responsabilidad cuando pierde a un empleado. Además, en las poblaciones los guardas de la empresa abusaban de sus poderes y en ello colaboran las autoridades, actuando con disimulo. Incluso allanaban moradas y cateaban domicilios, sin bases legales y en ausencia de las autoridades públicas del caso. Eran, pues, un poder extraestatal que mucho preocupó en su momento a la legislatura de Querétaro.

Ya desde 1837 se demostró -prosiguen "Unos"- la inconveniencia de la concesión, opinándose a favor que el Gobierno mismo debía vender, comprar

cosechas y siembras, y perseguir a los contrabandistas. Esto, en suma, era "más conforme a las instituciones" y favorecía al erario y a los cosecheros. Sin embargo, en aquel año se concesionó la renta del tabaco y ahora, cuando se revierta la actual contrata, hasta 1852, el Gobierno se encontrará con problemas similares a los de 1837. Sin embargo, tendrá el agravante de recibir una institución arreglada al estilo mercantil, "vago y sin plan" -defectos que, sin duda no previó el ministro Riva Palacio, quien la ideó así, pensamos-, pervertidos los linderos territoriales y confusos los ramos de glosas. Inclusive, "Unos" sostienen que no sólo ha variado "el orden administrativo" de la renta del tabaco, sino también el edificio donde se hallaba la Dirección General de la Renta del Tabaco.

La concesión, por todas partes, será ruinosa para el erario y, para terminarlo de corroborar, los autores, en el colofón, sostienen que estando en manos de la hacienda la renta del tabaco en 1846, no siendo "aún perfectamente administrada", dejó una ganancia de 1.663.000 pesos, en tanto que en 1849 se espera obtener 920 mil pesos, es decir, se dejarán de ganar 643 mil pesos. Los vaticinios del fracaso de la concesión se estaban haciendo realidad.

Pero, si las cosas se pintan de semejante color, si tradicionalmente la administración privada de los bienes públicos ha sido perjudicial a la nación, cómo entender que se procediera de nueva cuenta por medio de la concesión. La respuesta puede encontrarse en una exposición presentada a mediados de 1851, que reseña la evolución seguida por la renta del tabaco desde que fue concesionada en agosto de 1848. Comenzando por destacar los fuertes problemas del erario público, siempre hambriento de recursos, sus autores, firmantes bajo seudónimo de "Unos ciudadanos", consideran que la supresión de la contrata no le beneficiará, toda vez que se trata de un despojo de derechos legítimamente adquiridos. Además, la reversión de la renta del tabaco al erario le traerá más compromisos, de aquellos que ahora tiene. Los impugnadores de la contrata se

remiten principalmente a cuestionar su invalidez, en tanto que los anónimos autores prefieren apegarse a lo que consideran razones de justicia.⁵⁶

La concesión nació del problema habido con los acreedores de la renta del tabaco, a quienes se les pagaría únicamente con los productos de la misma según disposición de junio 14 de 1848, no usándose de ningún modo el fondo de la indemnización angloamericana. Estos créditos sumaban 4 millones de pesos y eran de tres tipos: 1) refacciones ministradas al Gobierno de Querétaro por la cantidad de 741.200 pesos; 2) el precio del tabaco que no satisfizo a los cosecheros y que sumaba un millón de pesos; 3) débitos a los tenedores de bonos por el importe de las existencias traspasadas a la última empresa en 1842, que eran de 2 y medio millones de pesos.

La situación global del erario público era grave. El propio estanco sólo contaba con UD millón de pesos para solventar los gastos de la administración pública cuando más por dos meses. El estado de la renta era, según semblanza de "Unos ciudadanos", lamentable, pues tenía recursos por un millón cuando sus deudas eran por cuatro. Por tanto, lo que estaba en juego, más que la eficiencia del servicio, era la vida de la institución. Además, el Gobierno tenía necesidad de surtir sus almacenes, recogiendo la materia prima de manos de los cosecheros que habían procedido a vender el producto formándose un mercado libre. El estanco estaba desapareciendo.

La solución natural era, a decir de los autores, que el Gobierno reasumiera la administración del estanco: "el Gobierno estaba obligado a mantener el estanco del tabaco, ya no tanto porque sobre sus productos había constituido la ley de hipoteca, porque aun cuando así no fuera, ni cabía en sus facultades decretar la libertad de comercio del fruto, ni podía renunciar a las ventajas que

⁵⁶ *Reflexiones sobre el contrato de la compañía celebrado por el Supremo Gobierno en 18 de agosto de 1848, para el manejo y administración de la renta del tabaco, y sobre el acuerdo de la Cámara de Diputados de mediados del último mayo, relativo a su rescisión.* México, Imprenta de J.M. Lara. 1851 (firmado bajo seudónimo de "Unos ciudadanos", en junio 10 de este año). pp. 6-7.

era de esperar le resultasen, si en virtud de alguna combinación lograba reorganizar la renta".

Ciertamente -prosiguen- los cosecheros conceden poca credibilidad al Gobierno como para cederle sus productos y por otra parte surtir sus pobres almacenes significaba sencillamente incrementar su deuda. "Su situación, pues, no podía ser más crítica. Sin medios propios con qué conservar y hacer productiva la renta, viendo muy próximasu total desaparición, y estrechando, en caso de que ésta se verificase, a repartir la deuda del ramo sobre las demás de la hacienda pública, el Gobierno no debía vacilaren adoptar el solo camino que se le ofrecía para evitar males". Este camino, insisten, era el natural y se encontraba dentro de los marcos de la ley: la renta debe ser mantenida, pero bajo contrato con empresarios privados, según en su entender.

Crean que el contrato ha sido juzgado parcialmente, sin objetividad. Reconociendo que el reparto de ventajas es desigual, pues favorece a los empresarios, explican que 'ello se debe a la desigualdad de responsabilidades, porque éstos pusieron un cuantioso capital y el Gobierno sólo su apoyo. Tampoco el Gobierno comprometió su crédito y sí obtuvo garantías sobre las utilidades del erario. Por consiguiente, puede considerarse que el contrato se calculó para el beneficio del Gobierno, no para su perjuicio, dándose por tanto el mérito a los ministros de Hacienda y Relaciones, respectivamente los señores Mariano Rivera Palacio y Mariano Otero, colaboradores del Presidente Herrera.

Para apoyar su tesis comparan los rendimientos de la renta entre 1842 y 1847, que fue de 8.628.131 pesos, contra los 9.791.200 pesos de su deuda, lo que da un déficit de 1.163.069. Así las cosas, como las observan los autores, el estanco, bajo la administración de la Dirección General de la Renta del Tabaco, dejaba el estanco deficitariamente para 1848. Y, para reforzar su argumento, ahora predicen las ventajas de la concesión alegando a favor de la disminución de empleados al servicio de la misma, la amortización de parte de la deuda, las "cuantiosas utilidades" percibidas por el Gobierno sin haber invertido capital y la oportunidad de pagos a los cosecheros. El erario, por tanto, no ha sufrido

daños, sino recibido beneficios. Por todo lo anterior, no dejan de sorprenderse que el contrato haya sido rescindido en mayo de 1851, por ser éste legal, y más todavía productivo para el erario nacional. Este punto de vista es radicalmente diferente a otros antes expuestos, pero no es cuestión de enfoques.

El contrato de 1848 ha sido analizado bajo los intereses y las pasiones, propias de aquellos tiempos. Pero, no cabe duda, visto desde la óptica actual no dejaría de estimular la controversia y quizás la repugnancia. Pocos documentos han abdicado tanto al carácter político y nacional del Estado mexicano, como el aquí examinado. Esto ocurre en buena parte por la tergiversación de la idea de lo que era el monopolio del tabaco como institución de Estado, como empresa pública cuya existencia ya era casi centenaria.

De estereotipos tales tampoco escapó el propio secretario de Hacienda y director interino de la renta del tabaco, el señor Riva Palacio, secretario de Estado, que la concebía como puro negocio mercantil. Argumentando que por ley de junio 14 de 1848 se mandó cubrir los adeudos a los acreedores de la renta y ajustar la planta del Ministro de Hacienda, se procedió a revisar la situación de la renta del tabaco considerada la más dispendiosa. Es más, las otras rentas serían necesarias para pagar los defectos de la del tabaco. En suma, la renta del tabaco era estéril. En esta circunstancia, insiste el alto funcionario, al escasear las materias primas de tabaco y papel, no tardará en extinguirse la renta, motivo por lo cual ahora está subsidiada por otros ingresos hasta la cantidad de 26 mil pesos. Y aquí vienen las definiciones: "impropriamente se da al tabaco el nombre de renta, siendo en realidad un gran negocio mercantil, que no puede girarse sin un grueso capital; si éste falta, se cogen pérdidas en vez de ganancias, y se camina por la senda derecha de la bancarrota".⁵⁷ V

Es algo tarde darse cuenta que la renta es un negocio, o más bien, un gran negocio, además que una renta. En realidad es ambas cosas, pues económica-

⁵⁷ *Contrato de compañía celebrado por el Supremo Gobierno para la administración y giro de la renta del tabaco y exposición con que lo remitió a las cámaras, por el secretario del despacho de Hacienda. México, Imprenta de Lara. 1848. pp. 7-8.*

mente es una empresa, pero no sólo mercantil, sino agrícola e industrial que garantiza un jugoso negocio al erario vista desde el ángulo meramente hacienda-rio. Como empresa cualquiera requiere capital y obviamente está sujeta a pérdidas y ganancias, aunque las segundas tienen un alto grado de garantía porque trabajan en un mercado monopolizado y el producto procede de una industria igualmente monopolizada, todo ello, pues, bajo la salvaguarda del poder del Estado. El monopolio del tabaco fue concebido como un tipo de renta dentro de la variedad de las mismas en la Real Hacienda; en contraste a ciertas rentas, como los derechos o privilegios, el estanco del tabaco consistió en una forma de actividad del Estado español más compleja que fue organizada como empresa pública por José de Gálvez. Esto parece desconocerlo Riva Palacio.

Visualizado como mero giro mercantil, el tabaco será observado como un artificio que medroba las cuentas del presupuesto; visualizado como estanco y empresa estatal, era en cambio una institución que cumplía un cometido público y contribuía a nutrir a la hacienda. Pero, esencialmente, representa una nueva forma de actividad del Estado que, nacida en el último cuarto del siglo XVIII, estaba tomando forma y lugar en el siglo XIX. Así, cuando Riva Palacio la examina como giro mercantil y habla del tabaco como algo ajeno a la administración pública, donde dice que es dispendiosa y poco lucrativa, significa que no ha comprendido lo que tiene entre manos. No nos extrañe entonces que diga que "nada hay más opuesto al carácter de una especulación mercantil, que las oficinas, sea cual fuere la planta que se les de. El número de personas que en ellas se emplean, los sueldos con que hay que dotarlas, las invariables prácticas que observan, todo se opone diametralmente al expediente y económico manejo que exigen los negocios del comercio". Vistas así las cosas, confundido el estanco del tabaco con una compañía comercial privada, qué más natural que el ministro Riva Palacio se incline a favor de que su administración se concesione a particulares. Pero, no cabe duda, la renta del tabaco es más que mero expen-dio, y como cometido estatal no puede ser ajeno a las oficinas y a la burocracia.

En 1848 se vuelve a cometer el mismo error que en otros años cuando la renta se concesionó a particulares, es decir, se contrata pero se mantiene el es-

tanco. Dentro de un régimen capitalista que postula la libertad de industria, concedionar un monopolio a los particulares equivale a revivir el patrimonialismo estamental de la colonia y, más aún, eliminar la competencia. Pero lo más grave, como lo advirtió el Congreso queretano, es que se cede parte de la soberanía nacional y se concede el uso de la fuerza a los particulares. Y sin embargo, el Gobierno, enajenando sus cometidos dentro de monumental absurdo, dispuso por medio de una *Convocatoria* de la Dirección General de la Renta del Tabaco que la renta se concediera a particulares bajo las siguientes bases: responsabilidad del Gobierno para proteger la concesión; el socio administrador se encargará plenamente del manejo de la misma, costeando los gastos de producción, transporte y venta en estanquillos, tercenas y administraciones subalternas. También estarán a su cargo los gastos de dirección, resguardos y administraciones principales, en tanto que el arreglo de las oficinas se haría con plena libertad para la compañía, aunque se emplearía preferentemente a los empleados preexistentes.⁵⁸ Esto significaba la supresión virtual de la Dirección General de la Renta del Tabaco, pues ella transpiraba todo aquello que repugnaba a Riva Palacio: oficinas y burócratas.

El contrato fue incomprendible pues parece impuesto por la fuerza al Estado, más que acordado por voluntades en igualdad de circunstancias. Primero, el Gobierno concede: 1) "el privilegio exclusivo de sembrar, expender e importar tabaco para toda la República", es decir, traslada el monopolio a particulares y con ello violenta la libertad de industria y cede parte de su majestad; 2) "la protección y apoyo de la autoridad pública en todos aquellos ramos de la administración, a condición de que dicho privilegio sea cierto y efectivo", es decir, pone la fuerza y la potestad del Estado al servicio de unos cuantos particulares como cuando estuvo al servicio del clero; 3) los muebles, útiles y aperos de sus fábricas, oficinas y estanquillos de la Dirección General de la Renta del Tabaco que son puestas a disposición de los empresarios privados, es decir, nutre con cuantiosos recursos materiales a los empresarios trasladando capital a su favor;

58 Esta *Convocatoria*, de julio 10, de 1848, es el documento primero que acompaña el trabajo que estamos analizando, pp. 11-13.

4) los edificios propiedad de la renta y el derecho inquilinario de los que renta, más capital nacional a favor de particulares; 5) los tabacos en rama y labrados y el papel conservado por la renta, es decir todavía más capital por medio de sus inventarios. Ni más ni menos, cede todo.⁵⁹

Por su parte, los "industriosos" empresarios aportan 10 siguiente: 1) el capital, es decir, sólo dinero, pues la capacidad instalada, medios de administración, productos elaborados y materias primas las cedió la nación; 2) el dinero para cubrir el adeudo de la renta según débito de diciembre de 1847 y mayo del 48; 3) Y ¿*"su industria y trabajo en la administración y giro de la renta"*? En suma: suministrar dinero que inyectan a un buen negocio, debidamente pertrechado en instalaciones y equipos y, para colmo, lo que llaman su "industria y trabajo" cuando todos sabemos que los gerentes ejercen el trabajo intelectual, que conocemos como "trabajo de vigilancia y alta dirección".⁶⁰

En la medida en que la administración constituye el elemento básico del dominio de la renta, en la contrata se estipula que el Gobierno no "puede intervenir ni mezclarse en la administración". Por tanto, los socios harán los contratos con cosecheros, nombrarán y removerán libremente a los dependientes de las negociaciones, "pondrán los resguardos que tengan por conveniente", esto es, establecerán a los agentes de seguridad, crearán fábricas donde lo

⁵⁹ *Contrata de la renta del tabaco*, documento número 2, *ibid*, pp. 15-16.

⁶⁰ Es muy común que el **empresario** se **presente** a sí mismo o sea **presentado** por otros, como un adalid del trabajo administrativo. Esto es una falacia, según se puede descubrir por medio del **examen** del trabajo **de vigilancia y alta dirección**. Paralelamente a la **propiedad**, el capitalista puede aparecer como "gerente", es decir, como trabajador administrativo. Así, es propietario y actúa como directivo. En el siglo pasado esto era lo normal. hoydía lo es la separación entre la propiedad, que conserva el capitalista, y la gerencia asumida por un administrador privado profesional. Volviendo al siglo XIX, debemos explicar que el capitalista obtenía la plusvalía por dos vías: el **interés** en su calidad de propietario y la ganancia como salario producido al administrar su negocio. Al final de cuentas, ambas modalidades de la plusvalía resultan en beneficio del capitalista, quien explota como propietario al trabajador, obteniendo **interés**, y al mismo tiempo obtiene un salario por administrar el trabajo del obrero, es decir, por explotarlo. De modo que sólo debemos ver en el trabajo del capitalista un beneficio para su propia persona, no para el país. Ver del autor de esta investigación la obra: *La administración pública del Estado capitalista*. Barcelona, Fontamara. 1981. pp. 170-71.

juzguen conveniente "y obrarán por fin en todo, con libre, franca y general administración".

Por su parte, el Gobierno se reservó el derecho de nombrar un veedor general ampliamente facultado para intervenir en la renta para salvaguardar sus intereses. La labor del veedor general no se plantaba dentro del *modus operandi* de la renta, sino en la fiscalización y la vigilancia, estando preocupado más bien por la normatividad de la operación contable de la institución, aunque también podía verificar la producción en proceso y las mercancías terminadas. También se podrían nombrar veedores particulares para cada entidad federativa y en su caso habrían comisionados extraordinarios encargados de vigilar el aspecto mercantil del giro.

Este compromiso contractual sería vigente por cuatro años, que se podían extender por 20 meses más, haciendo que el convenio fuera más allá de lo establecido, es decir: primero septiembre 1848-31 agosto 1852. Cuando menos cuatro años de cesión parcial de una responsabilidad estatal asumida desde la segunda mitad del siglo XVIII y de la que ahora se abdicaba.

En 1850, según cuenta Guillermo Prieto, "la renta del tabaco está administrada por particulares y con una consignación especial; la de naipes, que vivía con apoyo de la del tabaco, dependía de ésta por arriendo, casi nada produce... la lotería y el papel sellado tienen también dirección y administración de particulares, y están consignadas especialmente a determinados objetos".⁶¹ Las presunciones de la legislatura queretana se habían cumplido: bajo la administración de empresarios privados la renta del tabaco había declinado y con ella la de los naipes, que antaño habían sido productivas bajo el cuidado de la administración pública.

61 Guillermo Prieto, *op. CU*, p. XXXI.

Reasunción estatal del estanco en 1853 y supresión de la renta en 1856

El año de 1853 fue, entre otros aspectos, un tiempo caracterizado por la centralización. Este proceso hizo desaparecer a la Dirección de Colonización e Industria y otras entidades descentralizadas, formándose en su lugar el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio. También se reivindicó el estanco del tabaco a favor de la hacienda pública cuando, por una disposición de agosto de 1853, fue restablecido en el último período presidencial de López de Santa Anna.⁶²

La restauración del estanco se realizó conforme a la tradición previa a 1848, es decir, tal como funcionó entre 1842 y aquel año. Para acelerar la asunción gubernamental del tabaco se emplazó a los poseedores de tabaco para que lo negociaran en nueve meses y se autorizó la exportación de tabaco al exterior cuando éste se cultivaba en las costas, pero se prohibió la introducción del mismo al país.

No duraría mucho tiempo esta disposición y luego de la caída de Santa Anna, con la entronización de los grupos liberales, como en 1833, se volvió a dictar la liberación del tabaco en 1856: "se declara libre en toda la República desde la fecha de este decreto, la siembra, cultivo, elaboración, expendio y explotación del tabaco". Se refrenda la prohibición de importar tabaco en rama, no así el elaborado, que se sujetó a un arancel. También se estableció un impuesto sobre la introducción del tabaco para su consumo, de dos pesos por cada tercio de tabaco en rama del peso de ocho arobas. No habría más que estas contribuciones pesando sobre el tabaco. El impuesto federal a la introducción para el consumo se concibió como parte de las rentas generales de la nación y se declaró que sustituye como compensación al monopolio, que fue de tal modo suprimido. Solo subsiste el estanco del tabaco en Sonora, en espera a la rescisión del contrato a la empresa privada que lo explotaba. Por cuanto a las existencias

⁶² Decreto de agosto 3 de 1853, por el cual se restablece el estanco del tabaco, Dublán y Lozano, op. cit., tomo VI, pp. 627-628.

de tabaco conservadas en los almacenes del Gobierno, se rematarían en subasta pública al mejor postor.⁶³

Este decreto es, finalmente, el acta de defunción de un monopolio que al transcurrir de sus tribulaciones vitales a lo largo de su existencia, vino sin embargo a trazar un camino que seguirá el México porvenir: el camino de los monopolios estatales, hoy conocidas como *áreas exclusivas de la intervención del Estado en la economía*. Con esta exposición, escogida para ilustrar un aspecto interesante de las relaciones entre el capital y el Estado en el siglo pasado, quisimos ilustrar un caso típico que muestra los avatares de la privatización cuando un asunto nacional está en juego, aun se trate de un producto de sí superfluo como lo es el tabaco. En el trasfondo del consumo de este producto estaba, como lo pudimos constatar, la vida de los trabajadores dedicados a su procesamiento, la subsistencia de los productores del campo, los siempre mezquinos intereses de la burguesía del ramo, la definición de los límites de la soberanía nacional y la indecisa posición del Gobierno que no siempre comprendió la naturaleza política y por tanto estatal de la empresa pública del tabaco.

La existencia de los monopolios de Estado explica uno de los elementos característicos de la administración pública mexicana de ayer y hoy, y explicará la del mañana. Los estancos nacieron bajo las formas de vida políticas del Estado absolutista español y en la Nueva España fueron creados como empresas estatales para producir rentas a la Real Hacienda, insatisfecha con los ingresos tributarios, los derechos y privilegios que venía recabando. Así, los estancos nacen del apetito fiscal del Estado, pero no sólo de esta vía: también se constituyeron por verdaderas razones de Estado, como el estanco del azogue organizado como empresa pública para preservar una materia prima considerada estratégica para la metalurgia. Hay pues un poderoso estímulo político, toda vez que también el apetito fiscal está empapado de naturaleza política. También una empresa de Estado estancada puede surgir para garantizar una función básica del

⁶³ Decreto de enero 21 de 1856, que declara libre la siembra, cultivo, elaboración, expendio y explotación del tabaco, *ibid*, tomo VIII, pp. 30-31.

Estado, como la administración militar, como ocurrió con el caso del monopolio de la pólvora, asimismo considerada como materia prima estratégica para la industria minera.

Razones de Estado son también los más formidables incentivos para preservar a un estanco. Fue de tal modo con los naipes, la pólvora y más que ninguno el tabaco, entendidos como rentas indispensables para un apetito perennemente insatisfecho del Fisco. En manifiesta contradicción a los principios del Estado burgués de derecho, particularmente la libertad de industria, los monopolios mexicanos subsistieron porque la sociedad no se había desarrollado suficientemente para producir mercancías y con ello nutrir al erario por vías de impuestos. Bajo un capitalismo extraordinariamente subdesarrollado, el Estado mantuvo sus rentas virreinales, hasta donde pudieron convivir con su proyecto de industrialización al través de empresas privadas.

La eficacia de la administración pública del tabaco fue, como aquí lo observamos, superior a la gestión privada. No se puede decir como regla que la administración privada de un negocio de interés público es más eficiente que la administración gubernamental del mismo, y tampoco como excepción. Las concesiones a particulares fueron impulsadas por motivos ideológicos, entendibles dentro del marco del Estado burgués de derecho que se pretendía implantar, más que por deficiencias probadas de la administración pública del estanco. Las ineficacias privadas del manejo de un negocio público son de principio: el incentivo de la ganancia individual es dialécticamente opuesto al beneficio colectivo. El empresario privado es un negociante que vive de lucrar, no un servidor de la beneficencia. Sólo el Estado puede, en su caso y bajo criterios de rendimiento político o social, no de concepción de lucro privado, establecer empresas financieramente juzgadas como ineficientes y deficitarias.

Sin embargo, ninguna empresa pública novohispana heredada al México independiente era deficitaria en el momento de su traspaso al nuevo Estado. Todas eran productivas, por esto se conservaron. No se cuestionaban sus resultados, es decir, sus productos y rendimientos, sino su existencia misma, su

principio vital, que se consideraba opuesto al modo de ser del Estado de derecho y más específicamente a sus libertades de industria, de trabajo, de propiedad. Pero las empresas estancadas demostraron que los modelos de régimen y aun los tipos de Estado, por más universales que fueran, requieren ajustes dentro de realidades históricas específicas, provocando que la libertad de industria se conciliara con la existencia de los monopolios de Estado y que esta conciliación se elevara a estatuto constitucional en la Carta Magna liberal por excelencia: la de 1857.

La empresa pública del tabaco era el único ingreso que el Estado mexicano tenía en los terribles días de 1847, cuando México fue invadido por los Estados Unidos. Con esto bastaría para saldar sus deudas con la historia, pero ello no es necesario. La renta del tabaco fue permanentemente el ingreso más fluido y estable del erario por vía no tributaria, y que procedía por medio de actividad positiva del Estado organizada en forma de empresa pública. Es más difícil generar ingresos produciendo, que generarlos cobrando. Este monopolio fue una empresa de Estado eficiente financieramente hablando y dotada de una enorme eficacia política. Fue, en suma, una institución de Estado básica a pesar que se nutría de un producto superfluo como es el tabaco; fue una empresa pública estratégica no por el objeto de su instituto, sino por su papel público y social en la formación de la economía de Estado.

Sin embargo, cuán diferente es el papel estratégico del petróleo, los hidrocarburos y la petroquímica básica manejados hoy día por la más grande empresa de Estado: Petróleos Mexicanos; o la energía eléctrica a cargo de la Comisión Federal de Electricidad, que comparte a la limón a la energía nuclear con el Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares. Cuán distintos son los tiempos, pero qué mayor paralelismo histórico de épocas diversas emparejadas en aquello que ha sido el modo peculiar de actividad del Estado en la economía, por medio de empresas públicas.

Fomento de la industrialización

Dentro del marco de la economía de Estado, compuesto por complejas prácticas económicas públicas, tiene lugar el proyecto de modernización del capitalismo en México. Las diversas modalidades imperantes en la economía mexicana en las primeras décadas de vida independiente, no distaban mucho de las ideas ensayadas en la época colonial. Estas modalidades expresaban una organización productiva propia de un país dependiente y, al mismo tiempo, procesos monopolistas propios del Estado absolutista. En suma, la economía mexicana en sus dos primeras décadas de vida mostraban un capitalismo subdesarrollado *sui géneris*.

Durante el Gobierno del Presidente Guadalupe Victoria el acento se seguía poniendo en la producción minera, especialmente de la plata, y se mantenía la práctica de no intervenir de ningún modo en la industria de la transformación. Según Robert Potash esta actitud de algún modo reflejaba la influencia de las ideas de Juan Bautista Say en la mentalidad mexicana. Añade que "durante la administración de Victoria se hizo doctrina oficial que el papel del Estado consistía en limitarse a la construcción de las obras públicas y a la eliminación de los obstáculos que estorbaban a la iniciativa privada". Esto, obviamente, resultó en la ausencia del fomento industrial.'

Potash, Robert. *El Banco de Avto de México: el fomento de la industria 1821-1846*. México, Fondo de Cultura Económica. 1986. pp. 43-44.

En una situación económica como ésta, actividades tales como las funciones hacendarias tendían a perpetuar una forma de organización de la producción más que proyectar cambios, toda vez que procedían de arraigadas tradiciones financieras hispánicas. Por su parte, los monopolios atendían exigencias fiscales del Estado, más que esferas de actividad encaminada al desarrollo económico. Los servicios y obras públicas cumplían cometidos estatales indispensables y la banca estaba en una etapa de incipiente desenvolvimiento. Finalmente, los esfuerzos de fortalecimiento económico de las Califomias constituyeron esencialmente un notable proyecto de estatización y asunción nacional de estos territorios. Faltaba pues, un programa nacional de desarrollo que indujera el crecimiento de las fuerzas productivas y alterara las relaciones de producción, un programa que, en suma, hiciera que México se sumara al movimiento universal del modo de producción capitalista.

El programa de fomento incidiría en una sociedad "colonial" contra la cual chocaría irremediablemente. Luis Chávez Orozco explicó la inadecuada situación geográfica, demográfica y social de México, frente a la posibilidad de la industrialización. La sociedad mexicana estaba asentada en un vastísimo territorio, pobemente poblado y aislado del exterior. Su economía estaba dominada por un comercio opresor, la riqueza estaba en manos del clero, en fin ella era de "índole colonial, cerrada y feudal". Esto explica porque, a decir de Chávez Orozco, la revolución industrial fue tardía en México.²

Por consiguiente, sugiere que la mejor forma de visualizar la transformación de las técnicas feudales de producción en México, es observar la implantación de la revolución industrial. Es sabido que la condición *sine qua non* de la revolución industrial en Europa fue la supresión del feudalismo, que resultó finalmente en la desvinculación entre el productor directo y el medio de producción. Este proceso; nos recuerda Chávez Orozco, consistió en la acumulación originaria del capital según la concepción de Carlos Marx. Esta acumulación no

2 ChávezOrozco, Luis. *Historia de México (1808-1836)*. México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. 1985. pp. 355-359.

ocurrió durante el Virreinato. La índole agrícola de la economía mexicana era su mayor impedimento, toda vez que los comerciantes se enriquecían invirtiendo su dinero en bienes raíces convirtiéndose en terratenientes, perpetuándose con ello la sociedad "colonial". Los mineros, debido al atraso de las técnicas de producción del ramo estaban siempre expuestos al fracaso, motivo por 10 cual se transformaban en comerciantes y terratenientes para garantizar la seguridad de sus descendientes. Así, de la exposición de Chávez Orozco se extrae la perpetuación corporativa de la vieja sociedad.

Esta era la economía que intentarían cambiar los planes de industrialización, de los cuales Chávez Orozco enumera tres: el formulado por José María Godoy y socios, la formación del Banco de Avío y la creación de la Dirección General de la Industria Nacional.

Cualquier programa obviamente significaba, desde el punto de vista del país, el establecimiento de la industrialización, aunque para los capitales extranjeros convenía más el mantenimiento de país agroexportador. Por esto, el programa de industrialización no se podía concebir sino como un proyecto de independencia económica. La concepción de esta idea no provino, sin embargo, de los sectores progresistas de la política mexicana, es decir, los liberales, sino de las esferas conservadoras, pero modernizantes. Esto no debe extrañarnos, porque antes, en Francia con Turgot, en España con Burgos y en Alemania con el Barón von Stein, los programas de modernización del capitalismo surgieron en el seno de las fracciones ilustradas de la aristocracia.

Fue Lucas Alamán,³ consiguiente representante del partido conservador, quien ingenio y llevó al cabo el programa de industrialización. Dotado de indudables cualidades intelectuales y capacidades aplicativas, sustentadas en una

³ El talento y versatilidad de Atamán han sido destacadas en varias obras dedicadas al estudio de su persona. Son recomendables las siguientes: C. Valadés, José C. *Alamán: estadista e historiador*. México, UNAM. 1m. López Aparicio, Alfonso. *Alamán: primer economista de México*. México, Editorial Cid Campeador. 1956. Chanes Nieto, José. "Lucas Atamán, administrador". *Revista de Administración y Política*. Cuarta época, número 10. 1985.

cultura sólida y en experiencias personales muy ricas, Alamán concibió ideas que se habían aplicado con éxito en Europa. Una de ellas fue la industrialización de un país en el cual ésta no existía, discerniendo al efecto dos mecanismos con estrecha relación: la protección y el fomento. Esto implicaba de lleno la injerencia del Estado en el campo de la promoción industrial pues, por medio de las aduanas protegería la industria y mediante otra institución la fomentaría. Esta institución fue el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional.

El Banco de Avío fue una 'novedad en México, pero no la idea de una institución de crédito en sí, pues en enero 13 de 1777 en la Nueva España el Estado hispánico formó con su propio capital al Tribunal de Minería, cuyo propósito era el de fomentar este ramo que se hallaba en estado lamentable. El virrey Revillagigedo informa que esta institución fracasó porque los comerciantes, que estaban acostumbrados a amasar fortunas rápidamente, prefirieron el antiguo sistema en lugar del cambio que suscitaría el Tribunal, dedicándose como se acostumbraba a la agricultura y la ganadería." Las posibilidades de transformación quedaron truncas.

El Banco de Avío funcionó durante poco más de una década, a partir de 1830, tiempo en el cual consiguió efectivamente sembrar las semillas de la industria nacional. Como todo proyecto, la idea alamanista que le dio vida se agotó y en 1842 fue suprimido, pero rápidamente sustituido por otro proyecto alamanista aún más ambicioso que encamó en la Dirección General de la Industria Nacional. Esta fue un organismo descentralizado mucho más vigoroso que el Banco, pues se concibió dotado con autoridad y operando en nombre del Estado. Esta Dirección General desapareció en 1853, recogiéndose en el tercer gran proyecto de Alamán: el Ministerio de Fomento.

⁴ *Instrucción reservada que el conde Revillagigedo, dio a su sucesor en el mando, marqués de Brancifone sobre el gobierno de este continente.* México, Imprenta de la Calle de las Escalerillas, a cargo del c.. Agustín Guio!. 1831. pp. 128-120. También citado por Chávez Orozco, op. cü, pp. 362-363.

Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional: la administración pública y el origen de la empresa privada industrial

Esta institución descentralizada típica del siglo pasado, nació en tiempo del controvertido régimen de Bustamente, nombrado "administración Atamán" por José María Luis Mora, siendo entonces Atamán secretario de Relaciones Interiores y Exteriores. Según Chávez Orozco, la personalidad dominante de Atamán justificaba el apelativo, toda vez que como centro del Gobierno, por su experiencia tenía un bien diseñado plan gubernamental dentro del cual existía el proyecto de industrialización. Agrega que Atamán partía de un supuesto básico: no existía capital en el país para realizar inversiones, pero "no se le ocurrió ni por un momento que la carencia de capitales obedecía al monopolio que el clero ejercía de la riqueza nacional y si tuvo tal ocurrencia jamás la externó". Este era el límite monumental que obstruyó el proyecto económico alamanista y que, a la postre, significó su fracaso.

Origen del Banco de Avío

El Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional (26 de abril de 1830/23 de septiembre de 1842) fue establecido, como señalamos, durante uno de los gobiernos de Anastasio Bustamente. Para operar se dispuso que su capital se formaría con un millón de pesos, producido por los impuestos aduanales sobre la importación de artículos de algodón. El objeto que le dio vida fue el financiar a las compañías o los particulares para que establecieran industrias o compraran maquinaria para las que tenían el giro textil, es decir: auspiciar el nacimiento de la industria en México. Sin embargo, sus actividades se extendían a la colonización y al fomento de la agricultura y la ganadería, estas dos consideradas como ramas subsidiarias de la industria.

Por lo general se sabe que fue Atamán quien fraguó el proyecto del Banco y que con él, según ideas de Potash, López Aparicio y Valadés, intentaba conseguir la independencia del país. Al mismo tiempo, como su actividad básica era

textil, produciría artículos de consumo para las clases pobres. Así, en julio 5 de 1830 se envió al Congreso General una iniciativa de ley para la creación del Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional. Esto, como dijimos, se acepta generalmente. Sin embargo, Potash descubrió que el proyecto pudo no haber nacido en la mente de Atamán, sino en la de Manuel Payno y Bustamante, funcionario de la Secretaría de Hacienda en 1830. Su hijo, Manuel Payno, posterior secretario del ramo, sostiene que fue su padre quien formuló el proyecto de un banco de fomento y que Atamán se apoderó del mismo.⁵

Potash informa que las ideas sobre financiar la industrialización pudieron surgir, a la limón, de las mentes del jefe del Departamento de Cuenta y Razón de la Secretaría de Hacienda, Ildefonso Maniau, y del propio Payno, por laborar ambos en esta institución. Maniau había propuesto usar los productos de las aduanas para fomentar a la industria. Sin embargo, aclara el autor citado, había una gran distancia entre esta propuesta y el proyecto del Banco, mucho más ambicioso. Así, para dar fin a la polémica sobre la paternidad del proyecto del Banco de Avío, Potash sostiene que a Payno se le debe dar el crédito que le corresponde, pero que fue Atamán quien, por su prestigio y experiencias empresariales en Europa, hizo realidad la idea. "Además, en este caso, como el de un invento venturoso, lo difícil está en conseguir la aceptación...no se puede negar que fue Atamán, con su gran prestigio, quien hizo que se adoptara como criterio de la administración pública.,".

Chávez Orozco considera que el proyecto provino de Maniau y que Atamán lo ejecutó, aclarando que la fundación del Banco de Avío ocurrió en el marco de un gran desafío a su tiempo histórico, pues su capital se formaría por medio de un tributo y ello suponía una hacienda sana, lo que ciertamente no ocurría en México. Acredita a Ildefonso Maniau la idea, formada dentro del dictamen

⁵ Potash, op. ciu, pp. n-78, cita un pasaje del libro de Payno, hijo, *El museomexicano*, donde menciona que su padre había desarrollado, además del proyecto del Banco, otro de un colegio de artes. Aludiendo un perfil que cuadra perfectamente en Alamán, le acusa de haberse apropiado del proyecto, brillando por ello, en tanto que su progenitor siguió en la sombra. Potash considera que al no insistir Payno en el asunto, quedó imprecisa la participación de su padre en el mismo.

que emitió con respecto a la ley de mayo 22 de 1829, relativa a la prohibición de ingreso de mercancías al país. Específicamente, Maniau consideraba que la industrialización era posible sólo por medio de una institución de crédito gubernamental que pudiera acumular capital para llevar al cabo semejante misión. A decir de Chávez Orozco, su propósito era el rescatar a México de la etapa artesanal y situarlo en la fase de maquinización y progreso tecnológico. Considera también Chávez Orozco que Alamán tenía un proyecto idéntico al de Maniau, previendo la formación de un Banco de Avío que posibilitara esa acumulación originaria del capital que sirviera como detonante para el desarrollo industrial. Estos esfuerzos, realizados en el siglo pasado, fueron tan exitosos como los que ha hecho actualmente la Nacional Financiera, a decir de nuestro autor.⁶

En la Ley que establece al Banco de Avío -punto 7- se define claramente su función: "dispondrá la compra y distribución de las máquinas conducentes para el fomento de las distintas ramas de industria y franqueará los capitales que necesitaren las diversas compañías que se formaren, o los particulares que se dedicaren a la industria en los estados, distritos y territorios, con las formalidades y seguridades que los afiancen". El Banco, pues, refaccionaría a los industriales facilitándoles el acceso a maquinaria o, en su caso, les extenderá capitales para lo que hubiera lugar. Los ramos preferentes de su actividad fueron los tejidos de algodón y lana, y la cría y elaboración de seda, aunque ciertamente sus funciones se extendieron a otros ramos de la industria, inclusive a la agricultura y la ganadería.

El Banco estableció premios para estimular a los empresarios, intentando auspiciar aún más el desarrollo industrial. Otro ramo de su actividad fue el cultivo y el beneficio del lino, cáñamo, moreras, viñedos y algodón. Introdujo carneros merinos al país, importados de España, y preparó a los ganaderos para su explotación. Del mismo modo, introdujo camellos, así como vicuñas y llamas del

6 Luis Chávez Orozco, "Introducción", *El Banco de Avío y el Fomento de la Industria Nacional* México, Banco de Comercio Exterior. 1966

Perú, protegió a la industria de la fundición y la forja, y procuró la migración de extranjeros especializados en esta rama económica.⁷ La concepción del objeto del Banco, pues, se refería a un ambicioso proyecto de industrialización que abarcaría otras ramas, como la agricultura, ganadería y minería, modernizando con ello a la economía nacional.

El Banco estaba encabezado por una Junta, formada de la siguiente manera: presidente, el titular de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores; vicepresidente, dos vocales, dos escribientes, un oficial, un contador y un auxiliar del contador. El secretario de Relaciones era don Lucas Alamán. Aquí debemos resaltar otro mérito de Alamán: su idea de la descentralización, corporizada doblemente en el Banco de Avío y en la Junta Directiva del mismo. Descentralización del Banco, porque operaba autónomamente, desembrazándolo de una y mil trabas burocráticas aún imperantes, y de la Junta porque ella descargaba al secretario de Relaciones del despacho para el cual, además de no tener siempre la experiencia en la materia (a excepción, obviamente, de Alamán), tampoco disponía de tiempo para hacerlo con oportunidad.

La investigadora puertorriqueña Linda Ivette Colón Reyes ha llamado la atención sobre la condición de clase de los miembros de esta Junta: Alamán procedía de una acaudalada familia minera y había establecido empresas textiles. Mariano Sánchez Mora, el vicepresidente, era un rico hacendado en una región donde había florecido la producción de lana. De los vocales uno era militar, Ramón Rayón, en tanto que el otro, Santiago Aldaroso, se dedicaba al comercio de sedas y luego a las inversiones industriales.⁸

Alarnán era un convencido de las ventajas de la descentralización en el despacho de los negocios administrativos y este principio lo aplicó en el Banco de Avío. Comenta que "para dar una dirección uniforme y constante a los esfuer-

7 Ley que establece *el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional*. México, Revista de Administración Pública 59/60, 1984, pp. 238-239.

8 Colón Reyes, Linda Ivette. *Los orígenes de la burguesía y el Banco de Avío*. México, Ediciones del Caballito. 1982. pp. 124-125.

zos encaminados a este objeto, se propuso por el Gobierno y acordó por las Cámaras, el establecimiento de la Junta que administra el Banco de Avío. Esta formación de administraciones independientes aunque bajo la inspección del Gobierno, es indispensable para todos los ramos, si se quiere establecer en estos un orden uniforme y seguido". Por lo contrario, estando todos los negocios encargados a los ministerios, sus titulares tienden a descuidarlos. Ocupados en las cuestiones de momento, tienden a omitir negocios que requieren atención, motivo por el cual los ven pasajeramente o retardan su despacho, y en ocasiones los "negocios quedan olvidados". Por otra parte, "estos inconvenientes se han evitado en cuanto al Banco de Avío para la Industria Nacional, con la formación de la Junta Directiva; mas las atribuciones de ésta deben ampliarse, facultándola a emprender por cuenta del Banco, el establecimiento de aquellos ramos industriales que juzgue convenientes, y a hacer de los fondos del mismo, todas las erogaciones que fueran necesarias para el fomento de algunos otros, sin reducirse sólo a dar capitales a réditos para estos fines". Se trata, en suma, de dar a la Junta Directiva toda la autoridad y libertad necesarias para desempeñar eficientemente los negocios del Banco."

Al mismo tiempo Atamán propuso que el Banco fuera autorizado para la formación de las empresas industriales que juzgue oportunas para el fomento en ramos de importancia para la nación. Además, en tratándose de solicitudes de empresarios pidiendo la totalidad del capital, la Junta Directiva quedaría facultada para no limitarse al 5% de los réditos exigidos en casos similares. En otras palabras, la iniciativa de Atamán tendió a nutrir y vitalizar el carácter autónomo del Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional.¹¹

⁹ Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, presentada por el secretario del ramo a las Cámaras del Congreso General, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, y leída en la de Diputados el día 7 y en la de Senadores el 8 de enero de 1831. México. Imprenta del Aguila. 1&31. p. 25.

¹⁰ Ver Iniciativa número 5 de la Memoria **antes** citada.

El Banco de Avfo bajo la conducción de Alamán

Lucas Alamán asumió la titularidad de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores el 18 de enero de 1830, durante la primera Presidencia de Anastasio Bustamante. Antes, durante la fugaz Presidencia de Vicente Guerrero, le antecedieron José María Bocanegra y Agustín Viesca, este último ratificado en la brevísima Presidencia de Bocanegra, y por Manuel Ortiz Monasterio en los breves días del triunvirato que el propio Alamán formó con Pedro Vélez y Luis Quintanar. Antes que Alamán, ocupó el oficio como encargado Manuel Ortiz de la Torre, cuando se iniciaba el gobierno de Bustamante.

Previamente, de abril a diciembre del año anterior, el Ministerio de Relaciones funcionó dentro de un semestre ciertamente turbulento, pues había ocurrido la deposición de Vicente Guerrero y la asunción al poder de Bustamante. Pero, tampoco el primer gobierno de Bustamante fue ministerialmente estable. Así, en Relaciones, Ortiz Monasterio, el oficial mayor, sustituyó en dos ocasiones a Alamán, en tanto que éste ocupó la cartera en otras dos, sumando su gestión alrededor de dos años y medio. Este lapso, sin embargo, fue suficiente para que Alamán, entre otros asuntos, estuviera al pendiente del Banco de Avío.

Gestión de 1829

En 1829 los ramos principales que atendía el Gobierno mexicano, por medio de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores, eran la agricultura y la minería, toda vez que, a decir de Lucas Alamán, "la industria fabril en el ramo de manufacturas, está reducida casi a la nulidad, acaso porque los medios que se han empleado para su fomento no han sido los más convenientes". El sistema prohibitivo no era suficiente, se requería la abundancia de capital, población y maquinaria adecuada. Alamán cree que, como la industria fabril **exige más** laboriosidad, los trabajadores **prefieren** las facilidades que otorga la agricultura y la minería. Por su parte, el incremento poblacional es importante para nutrir con brazos las fábricas. Los campos propicios al desarrollo industrial

eran los tejidos de algodón, lino y lana, porque de ellos nacen las telas con las que se cubría la población. Pero lo más importante para el secretario del ramo es que por medio de la industria un pueblo puede alcanzar su independencia económica. Esto no lo debemos olvidar, porque el gran sustento de su proyecto de industrialización proviene precisamente del esfuerzo por alcanzar la independencia económica. Sobre el desarrollo industrial, como factor de independencia nacional, Alamán es enfático: "un pueblo debe tener a la mira no depender de otro para nada de lo que le es indispensable para subsistir, y por tanto, las providencias legislativas deben tener por objeto proporcionar lo que falta, por el orden gradual que facilita todo".¹¹

Gestión de 1830

La Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores cambió en 1830 su perspectiva sobre la industria, pues ya no le preocupa la nulidad que existe en cuanto fábricas, pues esta nulidad sería subsanada. Ahora se resalta la importancia de los tejidos de lana y algodón, así como los producidos de la seda, y toma en consideración la explotación de la cera. Se insiste en que no basta la protección, que lo único que hace es evitar una competencia ruinosa, y recuerda la importancia de formar capital. Al efecto se invitó a los capitalistas para formar "compañías por acciones" y la medida estaba dando resultados. Para ello, por leyes de 6 de abril y 16 de octubre de 1830 se estableció el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional. Así concebida, la industria de tejidos impulsaría también la agricultura --especialmente en el ramo de algodón-- y la ganadería, particularmente por la producción de ganado merino y cabras traídas del Tibet.

Según lo observa Jesús Reyes Heroles, con el Banco se trataba fundamentalmente de subsidiar, por medio de los derechos de importación de las mercancías que se quieren producir en el país, el establecimiento de las industrias

¹¹ *Memoria de la Secretaría de Estado Y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores; leída por el secretario del ramo en la Cámara de Diputados el día 12 de febrero de 1830, y en la de Senadores el día 13 del mismo.* México, Imprenta del Aguila. 1830. p. 29.

que con el tiempo las sustituirían. Los capitales, pues, serán formados con los recursos provenientes de la importación. Pero esto -agrega- era difícil, pues la mala situación del erario lo hacía impracticable. Días después del establecimiento del Banco, para asistir al ejército, se decretó el uso de ciertos derechos, salvo los de la institución, que se pudieron todavía preservar.¹²

Alamán, como secretario de Relaciones Interiores y Exteriores y por tanto presidente de la Junta del Banco, había propuesto en 1831 la ampliación de las funciones del Banco, es decir: establecer las industrias que juzgue conveniente, mover con libertad los fondos y dejar de aportar sólo capitales a réditos para estos fines. "Como se ve -comenta Reyes Heroles-, mediante esta iniciativa el Banco de Avío rebasa su función de estímulo a través del crédito. y se convierte en un organismo de fomento y promoción". El artículo primero de la *Iniciativa* declara que la Dirección podrá formar, por cuenta del mismo Banco, las empresas que juzgue oportunas para el fomento de los ramos que tenga por importantes para la nación. Al mismo tiempo, podía aportar los capitales de habilitación en las condiciones que juzgue conveniente, sin limitarse al 5%, y participar en las propias empresas que se formen cuando los empresarios no pongan el capital y soliciten su totalidad al Banco. "Es pues, la participación del Estado a través del Banco de Avío en la creación de la industria", asienta don Jesús, pero existiendo la posibilidad de que el Estado se asocie con los particulares para integrar empresas con capital público y privado.

Gestión de 1831

En 1831 el secretario de Relaciones anunció los progresos habidos en la industrialización del país: "se ha creado un espíritu de empresa que no sólo hace renacer todos los ramos que en tiempos anteriores florecieron, sino que establece otros muchos desconocidos". Al respecto, el Banco de Avío estudió a profundidad la situación económica del país y formó asociaciones de industriales

¹² Reyes Heroles, Jesús *El liberalismo mexicano*. México, Fondo de Cultura Económica. 1974. m, pp. 429-443.

por acciones, a la luz pública, cuyos óptimos resultados han contrastado con los funestos efectos de las sociedades secretas. Al respecto, Alamán manifiesta un sentido reconocimiento a la Junta Directiva del Banco de Avío, particularmente a Mariano Sánchez y Mora, Ramón Rayón y Santiago Aldaroso, respectivamente, vicepresidente y vocales de la Junta, presidida por el propio Alamán. Fue muy ambicioso en la concepción que se ha formado del Banco de Avío, porque pensaba que "crear una industria fabril desde sus principios, en un país en donde nunca ha existido, o en que ha sido casi del todo arruinada, es la empresa más grande y de más difícil ejecución que puede acometerse". Ello implica reunir conocimientos, vencer preocupaciones y eliminar intereses.¹³

Alamán, sabiendo de la trascendencia de la industrialización en México, considera que sus efectos positivos no sólo se extrapolan a la agricultura, ganadería y el comercio, "sino también sobre la moral y costumbres públicas". Las tareas del Banco se ampliaron a la investigación de las condiciones que privaban en México para facilitar los procesos de industrialización, sobre todo en un país donde no ha existido una industria fabril. Según Reyes Heroles, es indiscutible el progreso industrial en los ramos de la seda y la cera merced a los esfuerzos de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores.

Alamán, como creador de la idea, y como su ejecutor, había cumplido: efectivamente, el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional había sembrado las semillas de la industrialización en México.

El Banco de Avío bajo la conducción de otros titulares de Relaciones Interiores y Exteriores

Gestión de 1832

El sucesor de Alamán, Carlos García (27 abril-diciembre 1833), contrastando el optimismo de don Lucas al tratar el tema de la industria fabril, manifestó

¹³Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, presentada por el Secretario del Ramo, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución; a las Cámaras del Congreso General al principio de sus sesiones del Otoño de 1832. México, Imprenta del Aguila. 1832. p. 17.

ba apesadumbrado que "este punto no puede tocarse sin que el corazón se conmueva": la población de cuyos estados se mantenían de las fábricas de hilados y tejidos, se halla en el más completo abandono. La causa debe buscarse en la supresión del sistema prohibitivo. Sin embargo, aclara que se trabaja con empeño para remediar estos males. La eliminación de la prohibición para una industria en formación dio resultados funestos, echándose a la borda los progresos alcanzados por el Banco de Avío en el período alamanista. El titular de Relaciones sostiene que "los principios de economía adoptados en nuestro país, sin la circunspección que aconsejan economistas respetables, hicieron proclamar una libertad de comercio que dio en tierra con la industria fabril en el ramo de hilados y tejidos, arruinando a multitud de familias que gimen en la miseria y causando a los estados que en ella subsisten, perjuicios incalculables".¹⁴

Tal como se menciona, cuando el fomento a la industria dejó de realizarse bajo el régimen de protección, las fábricas mexicanas fueron incapaces de competir con las extranjeras. Como veremos enseguida, el restablecimiento del sistema prohibitivo testimonia que fue, en efecto, una garantía para la buena marcha del fomento industrial.

Gestión de 1833-1834

El nuevo titular de Relaciones Interiores y Exteriores, José María Gutiérrez de Estrada, no oculta que la inestable situación política del país no ha favorecido a la industria nacional. Sin embargo, tampoco deja de reconocer que las labores del Banco han sido encomiables: "sus trabajos merecen con todo la gratitud universal por el celo que los dirigió y por el impulso que dieron a las artes". El producto de su actividad son nueve compañías industriales establecidas en México, Puebla, llaxcala, Guanajuato, Michoacán y Chihuahua. Infor-

¹⁴Memoria de la Secretaría de Estado Y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, leída por el secretario del ramo en la Cámara de Diputados y en la de Senadores el dia 20 de mayo de 1833. México, Imprenta del AguiJa. 1833. p. 10.

tunadamente la guerra de 1832 impidió la instalación de fábricas en Querétaro, Cuencamé, San Andrés Tuxtla, San Luis y Tlalnepantla, que no sólo paralizó lo que se estaba realizando, sino que destruyó lo que se había alcanzado. Entre los perjuicios a la industrialización debe sumarse el desvío de fondos, destinados en su origen al Banco de Avío. Así, se perdieron 700 mil pesos, las máquinas quedaron paradas, enmoheciéndose, y las instalaciones no fueron concluidas.¹⁵

Con referencia al Banco de Avío, expresa que "todas las esperanzas que había hecho concebir este establecimiento, desaparecieron con la guerra, y con la orden circular de primero de marzo de 1833, que lo privó de la quinta parte de los derechos impuestos sobre géneros de algodón, prohibidos antes al comercio por ley de 22 de mayo de 1829, y que la de 16 de octubre de 1830 le había adjudicado hasta el completo de un millón de pesos para fomentar los ramos de industria que más pudieran convenir en la República".

La solución la encuentra Gutiérrez de Estrada en la vitalización del Banco de Avío, el cual debe recuperar el millón de pesos de capital que requería para su funcionamiento, y aún más, aumentarlo en 500 mil pesos más, según Iniciativa número 7, además de la recuperación de los pagos que en débito no han sido cubiertos por deudores. Sin embargo, estos deben ser ayudados para que, una vez que sus empresas alcancen a florecer, cubran al Banco sus préstamos.

La *Memoria* preparada por Gutiérrez de Estrada estaba acompañada por un amplio *Informe* de actividades del Banco. Entre los diversos datos que ofrece, aparece uno significativo: las poblaciones beneficiadas con financiamiento y los giros industriales:

¹⁵ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores; presentada por el secretario del ramo a las Cámaras del Congreso General, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, leída en la de Diputados el día 20 y en la de Senadores el 30 de marzo de 1835*. México, Imprenta del Aguila. 1835. pp. 29-30.

<i>Población</i>	<i>Giro Fomentado</i>
México	Hilados y tejidos
Tlalnepantla	Tejidos de algodón y de alfombras, tintorería y estampado.
Cuencamé	Tejidos de algodón y lana
S. Andrés Tuxtla	Tejidos de algodón y lana
Tlaxcala	Tejidos ordinarios
León	Cría de gusanos de seda, tejidos de algodón y lana
S. Miguel Allende	Fabricación de papel
Celaya	Hilados y tejidos de algodón
Querétaro	Fábrica de paños a imitación de Europa
S. Luis Potosí	Agricultura y minería
Villa del Parral	Tejidos de algodón y lana
Morelia	Explotación de fierro y tejidos de algodón
Chihuahua	Tejidos de algodón y lana ¹⁶

En el *Informe* se dice que los ingresos del Banco, por vía de la quinta parte de los derechos aduanales, ingresados por los puertos de Veracruz, Tampico, Matamoros, Guayrnas, San Blas, Soto la Marina, Pueblo Viejo, Mazatlán, Tabasco, La Paz, Acapulco, Alvarado, Huatulco, Tuxpan, Tonalá y Coatzacoalcos, fue de 632.495 pesos, y que la cantidad erogada en fomento de la industria nacional, era idéntica, cuadrando número con número. El Banco, a pesar de todo, estaba cumpliendo sus deberes.

En opinión de Jesús Reyes Heroles, el *Reglamento del Banco de Avío* de 5 de octubre de 1835 muestra la ampliación de sus líneas de actividad. Sus atribuciones eran las siguientes: a) disponer de la compra de maquinaria y utensilios necesarios para el fomento de la industria nacional; b) contratar dentro o fuera del país a los administradores, técnicos y obreros capacitados en el montaje de la maquinaria, y enseñar a los nacionales todo lo relativo a ello; e) estimular

¹⁶ *Informe y Cuentas del Banco de Avío de diciembre 10. de 1835*, anexo a la *Memoria* citada, pp. 20-21.

en las poblaciones aptas para ello, la creación de empresas y expandir la producción agrícola; d) procurar la producción y propagación de carneros, especialmente españoles, y capacitar a los criadores mexicanos al respecto, introduciendo al mismo tiempo especies tales como camellos y vicuñas; e) proteger las fundidoras y traer del extranjero a trabajadores hábiles en el ramo; f) construir hornos para la fabricación de loza; g) distribuir las maquinarias importadas entre empresarios y particulares; h) desembolsar los capitales necesarios para el fomento industrial; i) obtener las innovaciones industriales; j) informar al gobierno sobre los industriales que merezcan ser premiados, por sus aportes a la industrialización.'

Si tomamos en consideración las palabras iniciales de Gutiérrez de Estrada, en el sentido que la turbulenta vida política del país impedía un sano desarrollo de las actividades del Banco de Avío, resulta sorprendente cómo, en semejante vorágine, consiguiera no sólo hacer lo propio, aunque limitadamente, sino que lo hicieran otros, que es mucho más difícil. Nueve fábricas parecen ser pocas, mas son suficientes y quizá demasiadas, si contemplamos las condiciones en las cuales fueron establecidas.

Gestión de 1838

Un vistazo sobre el Banco de Avío en 1838, tres años después de la memoria examinada, resulta muy ilustrativo. Ahora existe el Ministerio del Interior, nacido del establecimiento de las Siete Leyes Constitucionales, de diciembre 29 de 1836, que suprimió la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, a la que vino a reemplazar, quedando por tanto separado de la nueva Secretaría de Relaciones Exteriores.¹⁷

Su titular era entonces José Antonio Romero, quien recuerda que la industria nacional ha sido una preocupación constante del Estado desde 1830, cuan-

17 *Méjico a través de los informes presidenciales: la administración pública*, tomo V, volumen 1, pp. 137-143.

do fue formado el Banco de Avío para "animar y auxiliar empresas de los pueblos y los particulares". Su actividad, a pesar de los graves problemas políticos del país ha dejado frutos que, por voz del titular del ramo, nos invita a apreciar en el informe anexo a la *Memoria* que comprende el período de la fundación del Banco a julio de 1837.¹⁸

El *Infoonne* del Banco es un buen reflejo de la intensa actividad del Estado en materia económica, sea en financiamiento para maquinaria o simplemente préstamos en capital. En ambos casos, las erogaciones del Banco sirvieron para 10 siguiente:

1. Establecimiento de una fábrica de hilados y tejidos en Tlalpan
2. Plantío de moreras en Tlalnepantla
3. Ferrería en Zacualpa-Amilpas
4. Plantío de moreras en Celaya
5. Instalaciones y maquinaria para la fábrica de hilados en Celaya
6. Fábrica de hilados de algodón en Puebla
7. Fábrica de hilados ordinarios en Puebla
8. Colmenar en Tlaxcala
9. Producción de madera en Puente Solano
10. Colmenar en Xochimilco
11. Maquinaria para molino de papel en el Hospicio de Pobres de Puebla
12. Fábrica de hilados y tejidos en la Ribera de San Cosme
13. Fábrica de hilados y tejidos en la ciudad de México
14. Molino de papel en San Angel
15. Molino de papel en Celaya
16. Producción de madera en Chaleo
17. Maquinaria de despepitar en Alvarado
18. Máquinas agrícolas para don Mariano Arista
19. Plantío de moreras en Chalco

¹⁸*Memoria del Ministerio de lo Interior, leída en las Cémaras del Congreso General en el mes de enero de 1838.* México, Imprenta del AgUILA. 1838. pp. 16-17.

20. Fábrica de tejidos en Jalapa
21. Capital para empresas agrícolas a don Guadalupe Victoria
22. Fábrica de tejidos ordinarios en Panzacola
23. Maquinaria para producción de tejidos de algodón en la Ciudad de México
24. Producción de madera en Durango.
25. Maquinaria para despepitar algodón en Matamoros.¹⁹

Las erogaciones a favor de la industria nacional fueron, en suma, de 1.176.233 pesos. Obviamos los pormenores de las condiciones del financiamiento a las fábricas, por cierto muchas operaciones autorizadas por Lucas Atamán, en las que se puede constar el grado de especificidad alcanzado por las operaciones del Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional a favor del cumplimiento de esta responsabilidad. En estos datos encontramos testimonios a favor de la intensidad de la actividad del Estado, casi obsesionado por cumplir con su proyecto industrializador en su empeño por combatir el subdesarrollo del país y propiciar la acumulación del capital.

Supresión del Banco de Avío y juicios sobre su actividad

y sin embargo, luego de más de una década de auspiciar el fomento industrial, por decreto de 23 de septiembre de 1842, fundado en la séptima Base del Plan de Tacubaya, el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional fue suprimido. El decreto menciona las siguientes causas:

1) El Banco nunca pudo recibir el millón de pesos autorizado para formar su fondo, según ley de 16 de octubre de 1830; 2) pese a esta situación, el Banco logró suministrar recursos para la formación de empresas, aunque ciertamente el destino de estos fondos fue diverso a su objeto esencial; 3) los fondos

¹⁹Relación circunstanciada de las habilitaciones dadas por el Banco de Avío, para el establecimiento y fomento de varias empresas industriales, desde la creación de dicho establecimiento hasta fin de julio de 1837, anexa a la Memoria aquí analizada.

remanentes del Banco fueron aplicados a solventar urgencias que exigía la preservación de la soberanía nacional; 4) en estas condiciones, "el Banco no puede ya llenar el objeto con que fue establecido" (Jesús Reyes Heroles comenta que los pocos fondos disponibles se aplicarían a gastos de administración, que no eran esenciales a su objeto). Finalmente, 5) el espíritu de empresa en el ramo industrial "no necesita ya la protección y fomento que le pudiera dispensar el Banco de Avío".²⁰ Esto último, con lo que concluye el decreto mencionado, estaba muy lejos de ser cierto y sería refutado por la realidad y la prensa liberal de aquellos días, a decir también de Reyes Heroles.

Una buena forma de constatar que en México no se había alcanzado el espíritu de empresa, son las críticas liberales al Banco desde el momento de su nacimiento. Se le acusaba de apartarse de las reglas del librecambio y estar apoyando a la consolidación de las clases privilegiadas que, a su vez, sostenían al Gobierno de Bustamante. Pero, sin duda, una de las críticas más mordientes y autorizadas fue la vertida por don José María Luis Mora, quien dice que si los fondos del Banco se hubieran dedicado a su real objeto, habría resultado provechoso para el país; por eso, "el gobierno no debe auxiliar directamente ninguna industria". Por lo contrario, promotores de la industria como Esteban de Antuñano, observan en el Banco de Avío "el pensamiento más grande que ha ocurrido desde que México es Nación", lo visualiza como el "Banco de la beneficencia pública de México, la palanca poderosa y única que ha de separar la pobreza y la revolución". Pero quién mejor que el propio Lucas Atamán, para hablar de su propia obra, como lo hizo en mayo de 1834: "la industria nacional necesitaba impulso, y yo se lo dí, proponiendo al Congreso la erección del Banco de Avío y cuidando muy escrupulosamente de las funciones de éste".²¹

²⁰ Decreto de septiembre 23 de 1842, por el cual se extingue el Banco de Avío. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, tomo IV, pp. 267-68. Esta disposición mandó también que los archivos y efectos pasaran a disposición del Ministerio de Hacienda, quedando por tanto plenamente suprimido, en lo formal y lo material, la célebre institución bancaria.

²¹ Ver de Mora: *Méjico y sus revoluciones*: México, Editorial Porrúa, 1977. Tomo 1, p. 453. Sobre Antuñano, ver Reyes Heroles, *op. cit.*, tomo III, pp. 471, 484. De Alamán, *Documentos Diversos (inéditos y muy raros)*. México, Editorial Jus, 1947. Tomo IV, pp. 200-201.

Lorenzo de Zavala no fue más benevolente que el doctor Mora, declarando que "otra medida que el Gabinete de Bustamante echó mano para deslumbrar al pueblo mexicano, fue la creación del Banco de Avío, que tuviese por objeto establecer en el país telares y manufacturas algodoneras... Aquí tiene el lector un modelo original de los talentos políticos y económicos del ministro Alamán. Se comienza formando un establecimiento de incierta utilidad por no decir de pérdida segura por una bancarrota, para buscar una aventurada ganancia empleando una parte de la renta pública que tiene que salir del producto neto del capital nacional. Cuando la hacienda pública tiene un deficiente de ocho millones de pesos anuales, y una deuda de treinta y dos millones en el exterior; cuando la agricultura y cría de ganado se hallan en un estado de atraso que reclama las primeras atenciones del que intente con recta intención ocuparse de las útiles mejoras de la República; cuando los caminos están intransitables y la conducción de efectos es tan difícil de uno a otro punto, parece una extravagancia que el Gobierno se ocupe en establecer manufacturas y talleres, cuyas máquinas no podrán transportarse ni manejarse con utilidad y acierto.

"Pero el ministro proyectista se ha propuesto entretenér a los mexicanos con sus pomposas ofertas; divertirlos con empresas que halagan el orgullo nacional; crearse una nueva escala de empleados en un país en que tantos hay; y poreste medio extender su influencia y su poder. No hay más que leer con atención el decreto, para observar qué el ministro nombra los directores del Banco; que puede reelegirlos; que con ellos ha de hacer los acuerdos; que están a su disposición los fondos; que él formaría el reglamento de empleados y sueldos; por último es un resorte más, que se creó para aumentar el poder en una República donde el grande interés de los representantes del pueblo, cuando cumplan con su deber, ha de ser disminuirlo".²²

Reyes Heroles, por su parte, considera que el pensamiento económico de Alamána cambiando de una concepción fundada en la minería, heredada por

²² Zavala, Lorenzo de. *Ensayo crítico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830. Obras: el historiador y el representante popular*. México, Editorial Porrúa. 1969. pp. 544-45.

la colonia, a un proyecto moderno de establecimiento de fábricas. Su pensamiento refleja el funcionamiento del Banco de Avío –y después la Dirección General de la Industria Nacional-, que "avanza en la concepción del desarrollo industrial". Don Jesús observa una absoluta congruencia en el pensamiento de Alamán; en suma: "hay un Alamán conservador integral, pero que, inteligente y sensible, sabe que en economía hay que innovar -fortaleciendo el cuadro de las clases privilegiadas con una nueva clase que también surgiría del privilegio- precisamente para mantener vivas y pujantes las fuerzas conservadoras".²³ Suponemos que don Jesús se refería a la burguesía industrial.

Agustín Cué Cánovas, que considera "el poco éxito del Banco de Avío", cita un pasaje interesante de un informe de Lucas Alamán al Gobierno presentado en 1843, en el que dice que a pesar de la situación ruinosa de la industria nacional "su estado actual presentará una especie de transformación mágica, una creación, que teniendo su principio en la nada, ha producido un ser gigantesco, que con un crecimiento rápido y prodigioso, ha llenado en pocos años el espacio immense que hay que atravesar entre el origen débil e imperceptible y una madurez vigorosa y productiva". De ello, Cué Cánovas concluye que Alamán consideraba que el Gobierno convertiría a México en un país próspero agrícola e industrialmente, o cuando menos, capaz de bastarse a sí mismo.²⁴ Y, aunque ésto no fue así del todo, creemos que los cimientos de la industrialización sí se lograron instalar.

Alamán fue un hombre que causó polémica. También fue polémica una de sus grandes obras: el Banco de Avío. Por tanto, las apreciaciones varían de estudioso a estudiioso. Robert Potash, autor del estudio más completo sobre el Banco, comenta que en el *Informe* de la Junta Directiva del Banco en 1835 había pesadumbre con respecto a la impotencia de la institución para establecer vigorosamente un número de empresas industriales. Sin embargo, en medio del pesimismo se decía que la fábrica "La Constancia" de Esteban de Antuñano,

23 Reyes Heroles, *op. cit.*, pp. 439Y457.

24 Cué Cánovas, Agustín. *Historia social y económica de México: 1521-1854*. México, Trillas. 1974.p. 3S5.

formada con fondos del Banco, había sido establecida salvando todos los obstáculos. "Pero fue también la constancia de funcionarios públicos en sostener la obra a través de los años de incertidumbre política, la que hizo posible esta fábrica. Bajo la égida del Banco de Avío, la primera fábrica de textiles de algodón movida por agua, en toda la historia de la nación, había visto la luz: se había obtenido la primera victoria importante en la lucha por modernizar la industria mexicana".^{2S}

En lo general, Potash sostiene que el éxito del Banco en su actividad básica, los textiles, fue indudable. Nueve de las doce empresas apoyadas en este ramo fueron productivas, siete de ellas fabricantes de hilados y tejidos. Al mismo tiempo, la institución recuperó la mayor parte del crédito ofrecido, sea por liquidación de deuda o vencimiento del pagaré. El autor citado explica que la mitad del capital del Banco se usó para fines productivos, aunque otras cantidades se despilfarraron y utilizaron para fines diversos. A la par, debe reconocerse que con las nuevas empresas privadas vino la renovación tecnológica en los procesos de producción. "En este caso fue una institución pública la que cargó con todo, y al hacerlo abrió el camino a la iniciativa privada", al tiempo que con ello facilitó el aprendizaje y toma de experiencia empresarial por parte de los nuevos capitalistas.

Comenta nuestro autor que Antonio Garay, director de Colonización e Industria en 1846, calculó que la industria textil sumaba unos 16 millones de pesos, tocando al Banco de Avío haber contribuido con la tercera parte. Finalmente, la diseminación de nuevas empresas en varias ciudades del país provocó el crecimiento económico de la localidad y la producción de fuentes de empleo de los lugareños. Tal fue el caso de Orizaba, que examina Potash minuciosamente, y de lo cual extrae que ocurrió lo mismo en otras ciudades.

En fin, Potash concluye que el Banco de Avío produjo a la industria textil mecanizada, creó empleos en la industria, la agricultura y los transportes. Este

^{2S} Potash, *op. cu.*, pp. 127,**183-84**, 222-29Y241.

no fue un triunfo transitorio, insiste, sino una prueba de capacidad de vida al través de tiempos turbulentos que persistió por encima de revueltas internas e invasiones externas. La industria mexicana había nacido.

Valadés, en su apología de Atamán, sostiene sus méritos contra las agudas críticas de Mora, quien en la Administración Atamán veía al partido del retroceso. En contra, Valadés sostiene que Mora es quien quiere la perpetuación del "Estado colonial" que subordina a la religión, el pensamiento y la economía, que quiere un "Estado totalitario". Atamán, por lo contrario, transformó el obraje de esclavos en fábrica, suprimió la encomienda agrícola y forjó a la economía nacional. "Por eso, cuando Atamán pretende la transformación de la hacienda de campo y cuando funda un sistema industrial, es un visionario. Es entonces el iluminado insuperado que quiere hacer de su patria una patria independiente ya no política, sino económicamente". Para ser feliz, la República necesita ser fabricante, sentenció Atamán.²⁶

También López Aparicio concede a Atamán el mérito de independizar económicamente a México y, recordándonos a Valadés, dice que cambió el obraje por la fábrica. Ensalza la flexibilidad intelectual de Atamán quien, habiendo criticado a los estancos coloniales como contrarios a los principios de la economía política, nunca fue enemigo de la intervención del Estado en la economía, promoviendo industrias, fomentando la minería y protegiendo los intereses generales frente a los intereses minoritarios. Finalmente, con el Banco de Avío puso los cimientos de una industria netamente mexicana, gracias a que, en contraste a la prudencia frente a la economía sostenida por los liberales, él fue un convencido de la importancia de la intervención del Estado en ella.²⁷

Para Chávez Orozco -citado por López Aparicio- "el fracaso del Banco de Avío, ideado por Lucas Atamán, estaba en la naturaleza de las cosas", es decir, el tiempo histórico en el que se movía, caracterizado por una hacienda públi-

²⁶ Valadés, *op. cit.*, pp. 283,329 Y408-09.

²⁷ López Aparicio, *op. cit.*; pp. 20,26 y 34.

ca pauperizada y una economía subsidiadora de los intereses del clero. En su "Introducción" al libro *El Banco de Avío Y el Fomento de la Industria Nacional*; Chávez Orozco sostiene que pese a cólicas, tan terribles como la de Zavala, que comenta, y al sarcasmo utilizado por **los** enemigos de Alamán, "integrados por una legión de liberales", perduró por casi 20 años merced no tanto por la industrialización en sí, sino "pore el espíritu industrial que supo crear". Dice que "cualquier periódico se atrevía a tachar la política de Alamán de reaccionaria, por diferir de las ideas de Adam Smith el patriarca del liberalismo económico, que había conseguido convertir en dogma la intervención del Estado en la vida económica de las naciones". Comenta que, sin embargo, estos no eran los **peores** enemigos de Alamán, sino **los** importadores extranjeros que habían sido afectados por el establecimiento del Banco de Avío y financiaron la asonada de Santa Anna en enero de 1832, los cuales estaban aliados con los comerciantes de Tampico y Veracruz.²⁸

Sergio de la Peña observa el antagonismo de dos tendencias con referencia a la política arancelaria, una formada por los comerciantes que querían seguir gozando del libre comercio, la otra, por la incipiente burguesía que deseaba la expansión de sus intereses por medio de la protección. La burguesía coincidía con el proyecto de uno de los sectores del partido conservador, encabezado por Lucas Alamán. Este fue el ambiente en que nació el Banco de Avío. "Ante la penuria industrial y la urgencia de expansión social que tenía la emergente clase burguesa, surgió la revolucionaria idea de establecer un sistema público de financiamiento de proyectos industriales de alto valor estratégico. De esta manera se fundó el Banco de Avío...", De la Peña recuerda que el Banco se enfrentó a varios impedimentos, pero que los pudo sortear, siendo el saldo de su actividad positivo pués de las 29 empresas que fundó, la mitad seguían funcionando en 1845 a pesar de la inestabilidad política y el decaimiento del apoyo del Estado.²⁹

²⁸ Chávez Orozco, *El Banco de Avío y el Fomento de la Industria Nacional*, pp. 28-29.

²⁹ Peña, Sergio de la. *La formación del capitalismo en México*. México, Siglo XXI Editores. 1979. pp. 103-105.

Linda Ivette Colón Reyes considera que el Banco de Avío sigue siendo hoy día materia de interés para México. Su establecimiento hace comprensible "la acción del Estado" a favor del primer proyecto de industrialización y por tanto el desarrollo del capitalismo en una rama de la economía en la que estuvieron envueltas dos clases sociales: el proletariado fabril y la burguesía industrial. El Banco incide donde ya existen los elementos fundamentales de las relaciones entre el capital y el trabajo: la industria textil, que por medio del Banco de Avío transita de la forma manufacturera a la forma industrial. Desde los días del Virreinato existe una acumulación originaria de capital en la rama textil y un artesanado en proceso de desaparición. Las actividades del Banco de Avío aceleran la acumulación del capital y la transformación de la manufactura en industria bajo el signo de una nueva clase: la burguesía industrial. "El Banco actúa como un mecanismo de acumulación y reproducción del capital y crea un efecto multiplicador en la industria, acelerando la fase hacia el maquinismo". Esta fase histórica, asegura Colón Reyes, está bajo el control de la burguesía industrial.³⁰

Añade que Alamán representa al tipo de empresario industrial que contribuyó decisivamente en el despegue de la industrialización. Como Esteban de Antuñano, Alámán no debe visualizarse aisladamente, sino como parte y representante de una clase social: la naciente burguesía industrial. Esta clase se encontraba, cuando es fundado el Banco, en una etapa de tránsito histórico que era encabezada por Alamán y Antuñano. Sin embargo, siendo ambos conservadores, apoyaron la protección de la industria y el apoyo crediticio gubernamental. "Comprendieron que el papel del Estado en esta etapa era crucial, por tanto optaron en favor de que los poderes estatales y de que su cuerpo jurídico-legislativo se orientara hacia la intervención, el fomento y la regularización económica". Particularmente Alámán -explica- favorecía al Estado centralizado y la injerencia planificada en la economía, lo que chocaba con los proyectos federalistas favorecidos por los liberales, que estaban aliados con los comerciantes librecambistas.

³⁰ Colón Reyes, *op. cit.*, pp. 7.15, 75-78 Y 101-103.

Las plumas autorizadas que han vertido su opinión coinciden en el beneficio pasado y actual del Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional, pues de su actividad nació la moderna industria mexicana. Esta institución, con frecuencia y legítimamente elegida como ejemplo típico de un organismo descentralizado estatal del pasado, manifiesta otra modalidad de intervención del Estado en la economía. No actuando para producir directamente, como lo hacía al través de la empresa estancada del tabaco, el Estado actúa para que produzcan los particulares según el signo del capitalismo en proceso. Penetra directamente en la vida económica con una organización administrativa creada al efecto y con capital nacional para propiciar la acumulación de más capital. El Banco de Avío nació en el seno de la vida económica, tal era *ellocus* natural inherente a su principio y objeto de existencia.

El Banco de Avío formó las bases del desarrollo capitalista industrial en México y puso los cimientos para la formación de las nuevas relaciones de producción entre el capital y el trabajo. Produjo al capitalista y al obrero. Fue el Estado, por medio del Banco, el que forjó las bases de la empresa privada industrial, capacitó al capitalista para convertirse en gerente de su propio negocio y creó al trabajador para nutrir de mano de obra a estas empresas. En suma, la burguesía industrial emergió de las labores del Banco de Avío, es decir, fue engendrada por la actividad económica del Estado, y hoy día se sorprende ella misma que el Estado intervenga en la economía. Toda una paradoja.

Es difícil que, en sus doce años de vida, una institución administrativa cuyo carácter descansa en la función especializada y facultativa, pueda funcionar con eficiencia cuando los titulares del Ejecutivo se sucedieron por trece ocasiones, algunos, como Bustamante y Santa Anna, ocupando la Primera Magistratura hasta en tres ocasiones. Cuando, al mismo tiempo, 31 personas ocuparon la cartera de Relaciones; cuando, en el trance del federalismo al centralismo, los gobiernos progresistas se alternaron con los conservadores y una continua inestabilidad política imperaba de hecho. No debemos preguntarnos porqué el Banco de Avío fue una institución más o menos eficiente, es decir, si cumplió amplia o estrechamente sus fines, si actuó con eficacia maximizando sus recur-

sos, porque en tal caso estos eufemismos estarían de más cuando la realidad era otra. Lo que tenemos que preguntarnos, no sin grande sorpresa, es cómo bajo estas condiciones el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional pudo sobrevivir y aún sembrar los gérmenes de la industrialización bajo condiciones políticas especialmente **adversas**. Aquí la cuestión no es saber si rindió o no dividendos, aunque pensamos que sí, sino cómo resolvió el Banco de Avío su propio principio, es decir, su problema vital.

Con el Banco de Avío comienza una etapa de actividad estatal destinada al fomento de la industrialización del **país**, que en el siglo presente tendrá su secuela en el Banco de Crédito Agrícola, el Banco de Crédito Ejidal, el Banco de Comercio Exterior, Somex y mejor que ninguno con la Nacional Financiera. Con toda razón algunos de los autores aquí mencionados han encontrado una línea de comunicación histórica, al través del tiempo, entre el antiguo Banco de Avío y la moderna Nacional Financiera.

La Dirección General de la Industria Nacional: reorganización de las relaciones entre el **Estado y el capital**

Origen de la institución

La supresión del Banco de Avío fue seguida inmediatamente por la formación de otra institución descentralizada, que la sustituyó en la consecusión del propósito original de fomentar la industrialización del país. Esta institución era la Dirección General de la Industria Nacional. En contraste al Banco de Avío, nacido de un proyecto absolutamente pensado e instrumentado por el Estado, la Dirección General de la Industria Nacional emergía en medio de nuevas relaciones entre el Estado y la burguesía industrial engendrada por el Banco. Estas relaciones habían dado origen a una institución privada de nuevo cuño, una especie de **cámara** industrial que agremiaba a los capitalistas del ramo manufacturero. Era la Sociedad para el Fomento de la Industria Nacional, formada en 1839, también conocida como Junta de Industria. La nueva institución públi-

ca contrastaría con la antigua por la estrategia seguida, pues no se inclinaba al fomento industrial por vía del financiamiento, sino por medio del desarrollo tecnológico de la industria y la organización de los empresarios del ramo.

La mencionada Junta se integró con "los especuladores en los diversos ramos de la industria nacional... con el objeto de formar una sociedad que se ocupe de las materias que pudiesen contribuir al progreso y fomento de aquélla". El gremio incluía a industriales del algodón, vidrio y la metalúrgica, pero se hizo extensivo a las ramas que se estaban formando o se pudieran formar, "y el objeto de la Sociedad es, como su título indica, *el fomento de la industria nacional*", para cuyo fin la Sociedad daría al Gobierno informes sobre el estado de la industria y propondría medios de fomentarla. A su cabeza estaba una Junta Directiva formada con un presidente, vicepresidente, dos conciliarios, secretario y prosecretario. Estaba previsto que la incorporación de industriales de nuevas ramas se llevaría al cabo por medio de secciones, que se irían agregando, y que cada una de ellas estaría encabezada por una comisión, en tanto que en los departamentos se podrían establecer sus propias juntas que estarían también incorporadas y se relacionarían con la Sociedad por medio de la Junta Directiva. Finalmente, los fondos de la institución se formarían con las aportaciones de los SOCios.³¹

Robert.Potash comenta que el Banco de Avío ya había dejado de cumplir con el propósito que le dio vida, dos años antes de su extinción. En este tiempo, la moribunda institución era acechada y se propusieron proyectos sobre el uso futuro de sus recursos, como el preparado por Miguel Barreiro, vicepresidente de la Junta Directiva del Banco, quien propuso su fusión con el Banco Nacional de Moneda de Cobre para formar el nuevo Banco de Crédito Público dedicado, no al fomento industrial, sino al pago de la deuda pública. Agrega que este proyecto fue acogido con aplausos en la Cámara de Diputados, en tanto que otro, referido a la continuación del fomento industrial con los recursos

³¹ *Reglamento de una Sociedad para el Fomento de la Industria Nacional*, aprobado por circular de junio 10 dc 1839. Dublán y Lozano, *op. cit.*, tomo m, pp. 632-34.

del Banco fue recibido fríamente. El segundo proyecto procedía de la Sociedad para el Fomento de la Industria Nacional.³²

Curiosamente, en el *Reglamento* antes examinado no hay mención alguna del Banco de Avío, siendo muchos de los miembros de la Junta de Industria propietarios de negocios deudores del Banco, es decir, hijos de los trabajos industrializadores de aquella institución pública, además de su progenitor, Lucas Alamán, conspicuo miembro de la Sociedad. Cuenta Potash que otro proyecto tuvo más suerte y significaba la transmutación de la Sociedad en una institución oficial dedicada a la protección de los intereses industriales. La nueva institución estaría jefaturada por un comité ejecutivo presidido por el ministro de lo Interior y por miembros elegidos por la Junta de Industria de la ciudad de México. Sus fondos de operación se formarían con los préstamos hechos a los industriales, es decir, a ellos mismos, en tanto que su gasto corriente sería cubierto con los réditos y se volverían a realizar nuevos préstamos. Se trataba, en suma, que la propia burguesía manufacturera manejara el fomento industrial, pero no con fondos propios, pues debía dinero al Banco, sino con recursos públicos.

Este proyecto sí fue bien acogido por los parlamentarios, pero con modificaciones, sin que éstas tocaran la capacidad de los capitalistas para elegir a los funcionarios de la nueva institución. Según Potash no se podrá saber la honestidad y eficacia con que los empresarios privados hubieran manejado estos dineros públicos, pues estando la Cámara de Diputados por aprobar el nacimiento de la nueva institución, fue disuelta, el Presidente Bustamante cayó y el poder fue asumido dictatorialmente por Antonio López de Santa Anna, quien hizo oídos sordos a la Sociedad para que aprobara su proyecto, que quedó paralizado. Finalmente, el proyecto fue aprobado por el Presidente interino, Nicolás Bravo, quien decretó la formación del gremio industrial y su órgano ejecutivo: la Dirección General de la Industria Nacional.

Debemos comentar que Potash no menciona la paternidad del proyecto por parte de Alamán, que cuando menos, como es sabido, formó el *Reglamento* de

³² Potash, *op. cit.*, pp. 170-73Y203-05.

la nueva institución. López Aparicio sí otorga esta paternidad, de todos conocida, y explica que la Dirección General de la Industria Nacional tiene su antecedente en la Junta de Industria, también formada con la participación de Alamán. Según este autor, el acento de Alamán en esta institución descentralizada no recayó en el financiamiento, sino en el aspecto técnico, tal como la formación de estadísticas, la preparación de manuales para favorecer la productividad agroindustrial y la difusión del *Semanario de la Industria Nacional*. Unos de los grandes logros de la Dirección General fueron la Escuela de Artes y Oficios, y la Escuela de Agricultura.³³

Sin embargo, aunque la Dirección General de la Industria Nacional estaba manejada por representantes de la burguesía industrial, no puede ser considerada como un sindicato empresarial, pues este papel lo desempeñaba la Junta de Industria. La Dirección General era una institución descentralizada de la administración pública dotada de autoridad para fortalecer las bases de la industria nacional y las personas que formaban su Junta Directiva eran consideradas como funcionarios públicos. No obstante, no se puede pasar por alto que fue este experimento organizativo el ejemplo de máxima confianza dada por el Estado al capital para que impulsara sus propios destinos y al mismo tiempo el primer esfuerzo del Gobierno mexicano por fortalecer la organización de los empresarios.

La Dirección General de la Industria Nacional fue sin duda uno de los organismos descentralizados típicos del México del siglo pasado; pero, entre éstos, fue la que mejor caracterizó la idea de la actividad del Estado por medio de una entidad dotada de autonomía, flexibilidad y sobre todo imaginación creativa. La Dirección General de la Industria Nacional, como antes el Banco de Avío, tuvo una vida relativamente breve que va del 2 de diciembre de 1842 al 22 de abril de 1853. Esta década de vida tuvo dos fases claramente diferenciables: una, del 2 de diciembre de 1842 al 27 de noviembre de 1846, bajo la denominación de

33 López Aparicio, *op. cit.*, pp. 43-5.

Dirección General de la Industria Nacional, que estuvo caracterizada por el acento en la industrialización (y subsidiariamente la agricultura y la ganadería); otra, que comprende del 27 de noviembre de 1846 al 22 de abril de 1853, bajo la denominación de Dirección de Colonización e Industria, que estuvo marcada por la convivencia de ambas ramas, pero con el acento en la primera. La Dirección, por consiguiente, en su primera etapa fue esencialmente una entidad administrativa de la economía de Estado, en tanto que en la segunda se convirtió en el prototipo de una entidad de la administración de la vida social. Aquí solo haremos referencia a su primera característica, aun tratándose de la segunda fase.³⁴

La Dirección General de la Industria Nacional fue heredera directa e inmediata del Banco de Avío. Sin embargo, la Dirección, en contraste al Banco, no fomentó el desarrollo de la industria por medio de fondos públicos, sino mediante **derechos** cobrados a la industria de hilados y derechos percibidos en las aduanas marítimas.

Tal como lo mencionamos, Lucas Atamán fue quien concibió a la Dirección General de la Industria Nacional, pues redactó en noviembre de 1842 el *Proyecto y Reglamento* de la misma, por invitación del Presidente Nicolás Bravo. Para asumir la conducción de la nueva Dirección General se formó una tema, entre la cual el Presidente de la República nombró al propio Alamán.³⁵ Por tanto, la institución estaba encabezada por el Director General y Presidente de la Junta Directiva, a quien auxiliaban un vicedirector, tres diputados y cuatro diputados suplentes. Tuvo una Secretaría formada por un secretario, dos oficia-

³⁴ Aunque la Dirección General tuvo esta denominación oficial, se conocía también como Dirección General de Agricultura e Industria. Así, en una carta de Luis de la Rosa a Lucas Atamán, con fecha 22 de agosto de 1846, dice que ha recibido una Memoria de la Dirección General de Industria y Agricultura (Nótese que los ramos de la Dirección están invertidos). Ver: Lucas Alamán, op.cit, IV, P.126. Ver También *La administración pública en los informes presidenciales: la administración pública por estatal*. México, Secretaría de la Presidencia, 1976. pp. 8-9.

³⁵ Chávez Nieto, "Lucas Alamán, administrador", p. 90.

les, un escribiente y un tesorero. La segunda autoridad, el vicedirector, era Antonio de Garay.

En el decreto por el cual se creó la Dirección General de la Industria Nacional se declaran como causas de su formación el fomento de la industrialización, objeto que se juzga de interés nacional, la necesidad de contar con una organización adecuada -dotada de independencia y recursos- y el establecimiento de un medio de comunicación entre el Gobierno y el propio ramo industrial. El *Considerando* del decreto de 2 de diciembre de 1842 dice a la letra: "que penetrado de la necesidad de dispensar a la industria nacional la protección que demanda para su prosperidad y engrandecimiento, con el que está tan íntimamente enlazado el de la Nación; persuadido además de que tan importante objeto no podrá nunca llenarse satisfactoriamente mientras este ramo no tenga una organización conveniente, constituyéndose en una corporación particular con todos los medios necesarios para estar en contacto con las autoridades superiores, e informar a éstas de su estado, motivos de su decadencia y auxilios necesarios para su progreso; y teniendo en consideración lo dispuesto para el fomento del comercio...", se establece la mencionada institución.³⁶

La nueva institución, por consiguiente, siendo una prolongación del Banco de Avío de algún modo, era al mismo tiempo una novedad. Se pensaba que su organización debía facilitar su encomienda principal: el fomento industrial y favorecer las relaciones entre el Estado y el capital. Estas relaciones ahora estaban organizadas en un solo cuerpo, la Dirección General de la Industria Nacional, que lo vinculaba con las juntas de industria locales formadas por los manufactureros, ejercía la autoridad pública e iniciaba un nuevo tipo de concertación entre las autoridades políticas y los empresarios privados en el seno de un organismo descentralizado, a pesar que, como sostiene Potash, el proyecto de la institución seguía el modelo de agremiación minera del Virreinato. Se trata, en suma, del inicio de coparticipación entre el Estado y los capitalistas, años antes formados como empresarios privados por el propio Estado por

³⁶ Dublán YLozano,*op.cit.*, tomo IV, 338.

medio del Banco de Avío, que caracterizará el nacimiento de una tradición de asociación entrambos para formar empresas de capital mixto.

Organización de la Dirección General

Tal como se dijo, a la cabeza de la Dirección estaba una Junta General Directiva integrada por el director, que fungía como presidente de la misma, un vicedirector, tres diputados y cuatro suplentes. Requisitos para integrar esta Junta eran conocer el ramo, ser "inteligentes y expertos", tener experiencia empresarial ("hayan tenido o tengan negociaciones industriales, agrícolas o fabriles"), ser personas íntegras y honradas, y que preferentemente hayan servido a la industria nacional o en juntas locales de industria. Serequería, en suma, expertos empresarios públicos duchos en menesteres industriales, es decir, un nuevo tipo de funcionario de empresa pública. La elección era por demás ingenua, pues toda la Junta era renovada bienalmente, precisamente en diciembre, por medio de la votación mayoritaria de los diputados nombrados por las juntas de industria departamentales, salvo el cargo de director, elegido cada cuatro años. Contrastando con el modo de organización de la alta autoridad del Banco de Avío, la Dirección General tenía su titular dentro de su propio cuerpo, pues el Presidente de la Junta era al mismo tiempo su director. Aquí puede observarse, con toda claridad, la idea de Atamán en el sentido de descentralizar doblemente, uno por medio de la Dirección General en sí, dos al través de la Junta Directiva y, al mismo tiempo agregar la presencia gremial de los capitalistas en asociación con el Estado.

La Junta estaba auxiliada por un secretario, un tesorero, un cajero pagador y por los escribientes que fueran necesarios, así como de un portero y un mozo. Era prerrogativa del director el nombramiento de todos ellos y los dos primeros eran vitalicios. Esta determinación, junto con las respectivas a la de los miembros de la junta, hablan de la profesionalización exigida a esta notable entidad descentralizada. Considerada con carácter facultativo, como antaño se llamaba la especialización basada en conocimientos profundos sobre una rama del

saber, la Dirección General reclamaba la participación de expertos, no de aficionados.

Las funciones de la Junta Directiva eran las siguientes: promover la formación de juntas industriales locales en todo el país; informarse de los progresos agrícolas e industriales en otros países; importar maquinaria, vegetales y animales útiles a los programas de industrialización; fomentar la difusión de los conocimientos técnicos; sugerir los medios para combatir el contrabando de mercancías prohibidas; formar la estadística industrial; organizar exposiciones industriales y elaborar una memoria anual de sus actividades. Se formaron dos tipos de juntas, las Juntas de Industria locales -que en 1845 eran 64- y las Juntas Generales de Industria relativas a cada distrito industrial en que estaba dividido el país. Los industriales, agricultores y ganaderos de la localidad, debían inscribirse en la Junta de Industria correspondiente.

Con respecto al director, le tocaba fungir como conducto de comunicación entre el Gobierno y las juntas de industria, tanto la que presidía, como las departamentales. En este sentido, elevaba al Gobierno las solicitudes emanadas de estas juntas y de los industriales particulares, y le informaba sobre todo lo concerniente a su encargo. Le correspondía la elevada responsabilidad de establecer a las juntas departamentales de industria y excitarlas positivamente en sus tareas, informarse de los progresos industriales en el extranjero y de la adquisición de maquinaria o plantas y animales útiles, divulgar estos progresos al través de la enseñanza o por medio de publicaciones. También fungía como habilitador de los obreros del ramo, para los cuales debía procurar la educación primaria y la instrucción religiosa, misión que se extendía a los trabajadores de las cajas de ahorro, de socorros mutuos y de beneficencia. También intervenía, en colaboración con las autoridades hacendarias, en el combate al contrabando, le tocaba formar la estadística industrial-que hacía celosamente en las memorias anuales- y procuraba la exhibición de los productos de la industria. Esta labor educativa del director general de la industria nacional era, en efecto, muy amplia, pues tocaba también lo relativo a todo lo "que pueda mejorar la moralidad y civilización de la clase artesana", se enfatiza en el decreto antes citado.

La Dirección General de la Industria Nacional, como todas las entidades de su género, dependía de la administración pública centralizada. Así, en lo "administrativo y judicial" se sujetó al Ministerio de Justicia, en tanto que en lo relativo a la "hacienda" lo era del Ministerio del ramo, más en lo particular en lo referente a fondos; resguardos y la lucha contra el contrabando. La novedad aquí la encontramos en la doble dependencia a dos secretarías de Estado, aunque ciertamente por su objeto y naturaleza la Dirección General estaba más ligada a las labores del primer Ministerio, como antaño el Banco de Avío lo estuvo con referencia a la Secretaría de Relaciones.

Todos los industriales estaban obligados a matricularse en su localidad y formar parte de la junta industrial correspondiente, en tratándose de los siguientes ramos: hilados, tejidos y estampados de algodón, seda, lana, cáñamo y lino, en loza, vidrio, papel y fierro. Esta matrícula incluía a quienes tuvieran parte de la propiedad de una industria de las mencionadas, pero en el entendido que las fábricas debían tener más de 20 operarios, además de sus administradores y empleados. La disposición era más extensa pues, además de los industriales, comprendía a labradores de algodón, seda, lino y cáñamo, así como criadores de ganado lanar propietarios de más de cuatro mil cabezas. Ahí donde existía una junta de industria estará encabezada por una Junta Directiva de la Industria de la localidad (formada por cinco o siete miembros), pero no habiendo posibilidades se reunirán las juntas industriales de varios distritos para formar todos ellos su Junta Directiva. El propósito, según se ve, era de dotar de gobierno interior a la industrialización en las localidades y con ello establecer responsabilidad pública ante el Gobierno nacional por medio de la Dirección General. En su lugar trataremos de estas juntas locales.

La Dirección General en la época de Alamán

El inicio de la institución

El trienio 1843-1845 constituye el período de arranque y consolidación de la Dirección General de la Industria Nacional. En este tiempo se pueden notar

los cambios habidos en las modalidades de la intervención económica del Estado y a la vez observar el pensamiento alamanista en acción.³⁷ Aquí nos toca sólo atender lo primero, pero con la salvedad de hacer notar la ideología de la industrialización de Atamán.

Atamán, quien había estado en la vanguardia de la industrialización desde 1830, se congratula por informar al Gobierno y a la nación lo siguiente: hay "un cuerpo activo y en movimiento, unas artes en progreso, un espíritu industrial formado y uniformemente propagado en la república", sobre todo si, como enfatiza, volviendo los ojos al pasado se puede constatar el abatimiento en que se hallaba la industria nacional. En contraste, "su estado actual presentará una especie de transformación mágica, una creación, que teniendo su principio en nada, ha producido un ser gigantesco, que con un crecimiento rápido y prodigioso, ha llenado en pocos años el espacio inmenso que hay que atravesar entre un origen débil e imperceptible, y una madurez vigorosa y productiva". Temiendo se juzgue como fantástica su apreciación, el director general ofrece cifras sobre la industria del algodón que se remontan a 1837.³⁸

La industria mexicana no existía antes de 1830, no al menos en términos del desarrollo capitalista nacional, pues la minería y aun la agricultura seguían organizadas en forma tradicional. Por tanto, el Banco de Avío fue en 1830 el punto de arranque de la industria nacional, pero como proyecto de un capitalismo regido bajo la economía de Estado. Las palabras de Atamán sobre este punto son reveladoras, pues desentrañan las bases de la estatalidad económica, tal como se proyecta hasta nuestros días: "no atribuya, pues, V.E., a reprobable jacancia el que recuerde, que nada de lo que hoy hay en materia de industria existía

37 Si recordamos que la Dirección General fue instituida en diciembre del 42, sabremos que la *Memoria de 1843* corresponde a este mismo año y abarca hasta 15 de diciembre según fecha de firma del propio Alaman. Aquí hemos consultado las memorias 1843,44 Y 45 *Atesoradas* en la Biblioteca Nacional, según *Catálogo de la Colección Lafraguá, números 4371,4718y4918*. Hay una bella impresión de éstas en la obra *Documentos para el estudio de la industrialización en México: 1837-1845*. México, Secretaría de Hacienda Y Crédito Público y Nacional Financiera. 1977.

38 *Memoria sobre el estado de la agricultura e industria de la República, que la Dirección General de estos romos presenta al Gobierno Supremo*. Imprenta de J.M. Lara. 1843. pp. 3-41.

el año de 1830; que ni una idea se tenía en la República de la maquinaria moderna de hilados y tejidos; que se consideraba como un delirio el pensar en competir con las artes europeas, y que todo el fruto que parecía debíamos prometemos de nuestra independencia, era recibir más baratos que antes los productos de la industria extranjera, proporcionando a ésta, con nuestros consumos, un amplio y rico mercado, a cuyo fin se encaminaba toda nuestra legislación comercial". Era pues, según Alamán, ser efectivamente independientes o no serlo, sometiéndonos o no al dictado de la división internacional del trabajo: su propuesta fue positiva ya favor de la independencia por la vía de la industrialización.

Alamán agrega que en 1830 se juzgó como desacerto la creación del Banco de Avío, como pérdida los fondos que se destinaron para hacerlo funcionar y como "extravagante" al industrial que en Puebla estableció una fábrica de hilados. Seguramente Alamán se refiera a Esteban de Antuñano, creador de la fábrica La Constancia, a la que se juzgó proyecto erróneo, a decir de Alamán. Con referencia al Banco, lo considera como una institución decisiva para el desarrollo del país; así, dice que "el Banco de Avío, cuyo nombre aparecerá con repetición, siempre que haya que hablar de algún ramo cuyo fomento interesa a la prosperidad pública...".

No existe consenso sobre el criterio de Alamán sobre la intervención del Estado. Valadés juzga que no se inclinaba preferentemente hacia ella, López Aparicio comenta que no le repudiaba esta intervención. Los hechos, sin embargo, prueban que creía en la fuerza de la intervención estatal en la economía y por propia voz dice que no bastó sin embargo el progreso hecho por los empresarios individuales, los cuales, aislados, hubieran establecido una industria incierta y vacilante. Contaron con una corporación que les dio unidad y estabilidad: el Banco de Avío. Esta institución formó juntas industriales donde existían agrupamientos de fábricas, pero éstas eran sólo reuniones que, aunque reconocidas por la ley, no tenían rango de autoridad ni una organización adecuada. Dicho en nuestras palabras, la incipiente burguesía industrial fue incapaz de marchar sola y con base en su propia iniciativa. A ella acudió el Estado

para asistirla, convirtiendo una industria incierta y vacilante, en una organización de industriales fortalecida amén al apoyo estatal. Tal fue el arranque.

El siguiente paso fue más sólido y definitivo. Alamán, atento a las limitaciones competenciales y organizativas del Banco de Avío, proyectó una Dirección General mejor facultada y más poderosa. Así, en contraste al Banco, la Dirección General de la Industria Nacional tenía fuerza de autoridad y estaba suficientemente cerca del Gobierno, como para llevar su función al cabo con eficacia. La nueva institución había tenido que operar, sin embargo, en un terreno donde se "suponía una industria ya formada, cuando en las más de las partes hay que formarla", es decir, a pesar del loable esfuerzo del Banco de Avío, la industria nacional sólo existía en sus semillas. Así, a instancias de los gobiernos de los departamentos de Zacatecas y Aguascalientes, el 27 de junio de 1843 se reformó el decreto de 2 de diciembre de 1842 facilitando las labores de la Dirección General.

En lo concerniente a la agricultura, el director general de la industria nacional destacó que ésta no debe estar determinada por el comercio exterior, pues la producción agrícola no debe fungir como medio de cambio de productos industriales provenientes del extranjero. El problema radicaba, más bien, en la sobreproducción agrícola frente a la subpoblación del país, de modo que lo que se necesita es incrementar la segunda y dedicar las tierras a otros menesteres. Por otra parte, debían superarse las rutinas de cultivo heredadas por el Virreinato e introducirse mejoras por medio de la Escuela de Agricultura, que había sido aprobada por decreto de 2 de octubre de 1843.

Por su parte, don Jesús Reyes Heroles ha puesto el acento en el programa alamanista de desarrollo agrícola basado en los proyectos precisamente heredados por la colonia. Aludiendo una disertación de Fray Juan de Zumárraga, Lucas Alamán refiere que el religioso propuso la producción de seda, introducir ganado merino de lana fina y producir cáñamo. Esto ha sido considerado por Alamán como un hecho curioso porque, en su día, se buscaría la prosperidad del país en los mismos elementos de antaño. El propio Alamán destaca esta ver-

sión de la prosperidad mexicana: "aquí tiene V.E. presentados desde principios del siglo XVI los verdaderos fundamentos en que estriba la felicidad del país, y esto no por profundos economistas, sino por la sana razón de un hombre virtuoso, a quien animaba el más puro celo y el más vivo interés por la prosperidad del suelo que habitaba". Don Jesús Reyes Heroles ha visto aquí, como arcaísmo, el proyecto alamanista de producción agrícola.

Sin embargo, no se puede ser demasiado severo con Alamán si no se consideran de conjunto las circunstancias que envuelven a la institución que dirigió. Debe entenderse que la Dirección General de la Industria Nacional fue una entidad modernizadora de la economía, por lo que el significado de la producción agrícola varía sustancialmente, pues se precisa de ella como fuente de materia prima industrial. Al respecto, Alamán no dejaba de alertar sobre la importancia de dar preferencia a la agricultura y la ganadería, sobre la tradicional rama de la minería. Esta, a decir de Alamán "se reduce a procurar únicamente un medio de cambio, que favorece al gobierno extranjero, en perjuicio de todos los ramos productivos nacionales". La cuestión está clara: hay un proyecto basado en el propósito de independizar al país dentro del marco de la división internacional del trabajo.

Ya durante el Virreinato la producción de tejidos representaba cierto nivel de prosperidad que se vió interrumpida por la Guerra de Independencia y por el proyecto estatal enderezado hacia el comercio exterior. Tal era la situación cuando se estableció el Banco de Avío, cuya vocación esencial fue la de despertar el espíritu de empresa, difundir los progresos en maquinaria moderna y estimular el uso de los fondos creados al efecto, toda vez que se trató de reimplantar las fábricas en sus lugares de origen. El mejor ejemplo fue el de Esteban de Antuñano, en Puebla, con cuya fábrica "renació la industria mexicana", según lo expresa el director general del ramo. Después vino la instalación de fábricas en Tlalpan, La Magdalena (hoy Magdalena Contreras), Ouerétaro y otras ciudades. Concretamente, para esta última el Banco de Avío trajo de Francia artesanos y maquinaria para la producción de paños, y equipo indus-

trial para elaborar papel, que se instalé en Puebla. Otra fábrica de papel fue establecida en Tapalpa (Jalisco).

La metalurgia fue también una preocupación de Alamán, pues de ella brotaba la fabricación de máquinas, y alentó la instalación de una ferrería en Coalcomán (Michoacán). Paralelamente los esfuerzos de la Dirección General se habían encaminado a la producción de azogue, antaño producto estratégico monopolizado por el Estado español, y exigía el cuidado de los bosques para no hacer de la madera un puro producto de carbón, agotando sus potencialidades para otras ramas económicas. Por medio de las ferrerías el ejército pudo proveerse de balas y municiones. La producción industrial abarcó la loza, vidrio, así como de la seda y otros efectos.

Alamán juzgó conveniente que en 1843 los recursos del extinto Banco de Avío pasaran a la Dirección General de la Industria Nacional, para su mejor funcionamiento. Entre una institución y otra había ocurrido un progreso, sobre lo cual Alamán sostiene que "por lo que llevo expuesto se habrá podido persuadir al Gobierno supremo que esta industria no está tan en su principio como vulgarmente se cree, o más bien, que si se halla todavía en su infancia es tan vigorosa, que se aproxima a su madurez". Es incluso optimista: "mi patria es ya una nación industriosa, y dentro de poco tiempo podrá competir con las más felices del universo. Para esto se necesita, más que todo, la energía y protección del supremo Gobierno". La concepción política que dio vida a la Dirección General de la Industria Nacional está aquí presente, pues se piensa que un país sólo puede emprender el camino de la prosperidad al través de la industrialización, pero en el entendido que este camino sólo se puede abrir y mantener con la intervención estatal positiva, intensa y decisiva.

La amplitud y variedad del proyecto de industrialización inspiró dos interesantes ideas incubadas en el seno de la Dirección General: el *Proyecto de decreto sobre patentes a inventores, perfeccionadores e introductores de procedimientos artísticos*, y el *Proyecto sobre cajas de ahorros*. Pero, sin duda, la gran obra de la Dirección General fue el establecimiento de las juntas de industria a lo largo y

ancho del país, y es en esta labor donde se observa, plenamente, el efecto de la acción del Estado en el seno de la sociedad, estimulando la expansión del capital. En el apartado correspondiente a estas juntas hacemos una reproducción de la lista de las primeras juntas que fueron establecidas durante la gestión alamista.

El saldo de los trabajos de la Dirección General, luego de doce meses de actividad, era generoso: se estaba incentivando la industrialización en diversos lugares del territorio mexicano. Se da cuenta, asimismo, que a finales de 1843 existían 59 fábricas del ramo de hilados y tejidos, repartidas en los departamentos de Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Puebla, Querétaro, Sonora y Veracruz, que procesaban sus productos por medio de 106.708 husos. Entre ellas estaban las de Antuñano, curiosamente llamadas Constancia Mexicana y Economía Mexicana. Debemos consignar que, sin embargo, estas empresas industriales estaban movidas preferentemente por agua, mulas y brazos humanos, y sólo dos de ellas por medio del vapor; es decir, la tecnología era aún rudimentaria. Por cuanto a producción de mantas, también los números fueron satisfactorios, pues de las 44.929 elaboradas en 1837, se pasó a 780.887.15 en 1842. Estábase fortaleciendo, de este modo, un nuevo campo de la actividad económica.

Gestión de 1844

En 1844 los argumentos alamanistas eran similares a los del año precedente. Entre otras cosas, la industrialización seguía siendo un deber y una responsabilidad nacionales. Así, para la agricultura, la industria era la única forma de dar valor a productos que sólo mediante transformación podían tener utilidad. Para la población era una fuente de empleo y para la actividad minera un auxilio ventajoso. Se vuelve a insistir en la importancia que los abundantes productos de la tierra tengan consumidores, cuestión que sólo es posible si se incrementa sustancialmente la población y la prosperidad de la industria. Alamán sostiene "que la República para ser rica y feliz, necesita ser fabricante... que la riqueza no es de los pueblos a quienes la naturaleza concedió las ri-

cas vetas que producen los metales preciosos, sino de los que por su industria saben utilizar...".³⁹

La actividad de la Dirección General estaba condicionada por los fondos provenientes de los ingresos aduanales de Veracruz y Tampico; pero, al dejar de percibirlos, la institución sólo pudo adquirir la propiedad de la Ascención donde se establecería más tarde la Escuela de Agricultura. Un pasaje de la *Memoria* de 1844 ha llamado la atención de Reyes Heroles, relativo a la venta y partición de las propiedades rústicas, mayormente en manos del clero -estamento con el cual se identificaba Atamán-, y a la eliminación de la alcabala cobrada por la venta de predios. Aquí se observa una ~~apreciación~~ progresista de Atamán, dentro de su concepción conservadora del mundo, ~~apreciación~~ progresista reforzada por su recomendación de que sean eliminadas las *alcabalas* establecidas entre los departamentos.

Otro de los aspectos contrastante en el proyecto industrializador de Atamán, lo constituye la contradicción que encuentra entre los monopolios estatales, herederos del Estado absolutista español, y el desarrollo manufacturero propio del capitalismo moderno. Así, con relación al ramo industrial, sostiene que el progresó manufacturero se encuentra entorpecido por el carácter estancado de la producción de ácido sulfúrico bajo monopolio del Apartado Nacional y sobre lo cual el director general de la Industria Nacional sugiere su liberación. Aquí observamos la esencia del proyecto estatal de la industria, basado en la rectoría económica bajo la Dirección General, pero sujeta a las reglas del capitalismo. Además, según Atamán, se debe conciliar la prolnbición con la introducción de mercancías, ni hacia un extremo ni al otro. Atamán sentencia, con respecto al fomento industrial y por tanto con referencia a la inter-

³⁹ *Memoria sobre el estado de la agricultura e industria de la República mexicana en el año de 1844, que la Dirección General de estos ramos presenta al Supremo Gobierno*. México, Impresor por José M. Lata. 1845. pp. 2-27. Un complemento de esta *Memoria* lo constituye el *Informe presentado a la Junta General de la Industria Mexicana, en la sesión de 13 de diciembre de 1844, por el director del ramo, de diciembre 13 de 1844, acompañada de interesantes documentos que abundan sobre lo informado*. México, impresor por los señores Benfíl Clí y Marshall. 1844.

vención del Estado en la economía, que "en **esto** puede decirse que **consiste** el fomento de este ramo: en prohibir con **conocimiento**, restringir con oportunidad y permitir con acierto".

En 1844 Antonio de Garay y Juan **María Flores** dejaron de formar parte de la Junta General Se congratula **Alamán** de haber establecido ya a un cuerpo constituido de la industria nacional, pero **se hace** el propósito de seguir el programa de creación de juntas de industria **locales**, ahí donde no **existen** y haga falta. En fin, "está vencida la primera dificultad: se ha creado un espíritu industrial en la nación" merced a que el Estado ha prohibido con conocimiento, restringido con oportunidad y permitido con acierto. Por cuanto a las tareas de la Dirección General con respecto a **los husos**, **estos** sumaban 112.188, es decir, 1.480 más que el año anterior. Las mantas producidas eran 400.381 y existían 62 fábricas. Las cuentas pues eran buenas, la Dirección General de la Industria Nacional estaba cumpliendo su cometido.

El juicio de Cué Cánovas, muy certero, **confirma** las opiniones de don Jesús Reyes Heroles sobre el papel de la **Dirección** General de la Industria Nacional. Aludiendo la **Memoria** aquí examinada, **explica** que el titular del fomento industrial consideraba que la **protección** de las fábricas mexicanas era un poderoso estímulo para su desarrollo. La industria era importante para el país porque valorizaba la **producción agrícola** y creaba fuentes de trabajo.⁴⁰ Como rama económica protegida por el Estado, a través de la Dirección General, Alamán sostiene que "...la industria **mexicana** ha **llegado** ya al grado de importancia tal, que debe ser mirada como uno de **los primeros** intereses de la nación, ya se consideren los capitales en ella **invertidos**, ya **los** productos que rinde y los brazos que emplea". En fin, **concluye** que ya **se** ha formado el "espíritu industrial de la nación", pero que, sin embargo, **será necesario** que el Gobierno siga "continuando su **protección** a la industria que debe a **ella** su origen y progreso".

⁴⁰ Agustín Cué Cánovas, *op. cit.* p. 359.

Gestión de 1845

En contraste a las gestiones de años precedentes, los datos de 1845 son incompletos. Sin embargo, el campo de actividad de la Dirección General de la Industria Nacional era muy amplio, pues tal como se puede constatar, en este tiempo abarcaba todo lo relativo al fomento de la agricultura y la industria. Dentro de la materia agrícola, la Dirección seguía encargada del fomento de la producción de grana, cera, sedacacao, azúcar, aguardiente, café y algodón; en tanto que en la rama industrial atendía la manufactura de tejidos –y lo relativo a la lana y el algodón-, el papel, "ferrerías", loza, vidrios, mármoles y huile.⁴¹

Con respecto al establecimiento de las juntas de industria, Atamán se queja de la insuficiencia de los datos, por lo cual no da un cuadro exacto de las mismas, toda vez que algunas de éstas, por falta de fondos, tenían una existencia meramente nominal, lo cual viene a ser una sensible deficiencia de la Dirección General de la Industria Nacional, pues una de sus tareas básicas era la organización de empresarios privados en todo el país. A sabiendas de la insuficiencia de la información, no haremos referencias cuantitativas al progreso de la industria nacional, toda vez que los cuadros estadísticos tampoco aportan mayormente.

La industria no sólo era la gran productora de la riqueza pública, habiendo ya sustituido en esta misión a la minería, sino también un poderoso instrumento para mejorar las costumbres de la masa popular, en el entender de Atamán, promoviendo su bienestar y ampliando los goces de la civilización. Sin embargo, como lo aprecia Jesús Reyes Heroles- y ha confirmado Cué Cánovas-, los conceptos de Atamán y sus esfuerzos al frente de la Dirección General de la Industria Nacional cayeron finalmente en la esterilidad, pues la Dirección

⁴¹ Memoria sobre el estado de la agricultura Y la industria de la República en el año de 1845, que la Dirección General de estos ramos presenta al Gobierno Supremo, en el actual, de 1846. México, Impresa por José Mariano Lara. 1846

sembraba en terreno impropio para el cultivo: la sociedad colonial apresada en la propiedad en manos muertas. Una de las grandes cuestiones que no debemos olvidar, es que el proyecto industrializador de Alamán se enfrentó ~~dele~~no con la forma estamental de sociedad vigente, basada en relaciones de producción sustentadas en la propiedad de la tierra, que eran opuestas por condición de clase a una transformación radical de estas relaciones.

En el *Decreto* de creación de la Dirección General se estableció que ésta comunicaría al Gobierno la situación que guardaba la industria nacional. Los fondos asignados a la institución eran de un real y medio cada año por el huso de hilar algodón y una asignación sobre los derechos de las aduanas marítimas, más tarde sustituida por el 11% sobre los derechos de importación de las mismas. Sin embargo, dejó de percibir estos últimos ingresos por *Decreto de suspensión de pagos* de 2 de mayo de 1845. El 17 de septiembre se dio el golpe de gracia a la Dirección General al restársele los fondos provenientes por el huso de hilar, que pasaron a formar parte de los ingresos de los estados, conservando aquella sólo los husos relativos al Distrito y los territorios.

En una situación tal, no debe extrañamos que la Dirección General, minada en sus bases financieras, sufriera gran deterioro. Poco después, al renacer la República federal, su razón de ser perdería más fundamento. Pronto se convertiría en la Dirección de Colonización e Industria.

Polémica sobre la Dirección General de la Industria Nacional

Como ocurrió en su tiempo al Banco de Avío, también la Dirección General de la Industria Nacional fue objeto de críticas, algunas muy severas. En una obra antes citada se recoge una interesante polémica alrededor de la institución, que habla de los efectos que en aquellos tiempos tenía su actividad en la vida económica.⁴²

⁴² *Documentos para el estudio de la industrialización en México: 1837-1845*, pp. 353-365 y 401-418.

La polémica tiene su origen en una obra aparecida en 1845, del inglés Roberto Wyllie, titulada *Méjico: noticia sobre su hacienda pública bajo el gobierno español y después de su independencia*, contenida en la obra precitada. En uno de sus apartados se hace una alusión directa y expresa a la Dirección General de la Industria Nacional y, en lo particular, Wyllie critica el sistema proteccionista que dice resta al Gobierno 4 millones de pesos de ingresos. Se pregunta, por tanto, si a cambio de ello el erario puede hacer tal sacrificio, si las necesidades del Gobierno están satisfechas, si con esta medida no se está trasladando el pago de estos ingresos a otros sectores de la población. Esto, en suma, que contraría el apotegma de que el Gobierno debe hacer el mayor bien posible. Wyllie observa pros y contras en la protección a la industria nacional. Dice que en pro fomenta la agricultura haciendo uso de 31,993 acres de los 794,880.00 que comprenden la República; en contra, retarda el cultivo de estos últimos. Da ocupación a 35,396 operarios, de 7 millones de habitantes, pero priva al Gobierno de 4 millones de pesos que, en forma de impuestos, se reparten entre los 6,964,604 mexicanos restantes. Reduce el comercio internacional pasivo, retardando la salida de oro y plata, pero alienta la antipatía de las naciones extranjeras.

Le resulta increíble que especialistas en economía política hayan profesado el proteccionismo, al que juzga absurdo, so pretexto de conservar el oro y la plata en el país cuya salida se recrimina a los extranjeros. Alega que si los extranjeros se llevan el oro y la plata, esto ocurría porque no hay productos que adquirir, "porque los mexicanos no han querido trabajar para producir algodón, café, añil, seda, cacao, cochinilla, etcétera, que los extranjeros tomarían en cambio de sus efectos con preferencia al oro y plata, porque los mexicanos no les dejan otra alternativa". Wyllie propone, pues, que México se convierta en monoproprietario agrícola.

El autor, mostrando una agudeza proverbial da al clavo de pronto: "si el país está pobre, la causa desde luego es la falta de industria o la mala dirección de la poaca que existe en México", y para continuar en este camino sugiere que no hay mejor método que mantener el sistema de protección forzada a la industria na-

cional. Tal es, entonces, el sistema establecido en México por los "adoradores del becerro de oro": los economistas mexicanos. Obviamente, ante defectos tales, las cualidades de los angloamericanos relumbran, sobre todo porque los nuevos estadounidenses, los texanos, fueron acusados de indignos del sol que tienen encima y de la tierra que los soporta. Por tanto, Wyllie, haciendo una paráfrasis, reclama a los mexicanos lo mismo que los angloamericanos a los texanos, invitando por tanto al país a permanecer pegado a la agricultura, ampliándose cuando más a las costas para explotar los mares. Lección sencilla, no cabe duda: simplemente que los mexicanos acepten su lugar en la división internacional del trabajo.⁴³

Los planteamientos de Wyllie tuvieron eco en el diario *El Siglo XIX*, con cierto tono de adhesión. Entonces, la Dirección General de la Industria Nacional salió en defensa del país y de su propia obra por medio de una brillante ponencia titulada *Industria nacional: su defensa contra ataques que ha recibido últimamente* y que fue publicada en el Diario del Gobierno y después por la Imprenta El Aguila en 1845. Aunque se trata de un documento institucional, fue signado anónimamente en junio 10 de 1845, pues su autor sólo da sus iniciales: J.B.⁴⁴

El autor del documento no se sorprende tanto de que hayan trabajos hechos "por informes o en viajes rápidos, como parece que lo hizo el señor Wyllie, que estuvo de paso en nuestra República", sino de la adhesión de nacionales a las tesis en ellos sostenidos. Entrando al tema, se dice que la industria nacional nació en situación histórica adversa, pues España sólo veía los intereses peninsulares, no los americanos. Las leyes de antaño eran en su provecho y en nuestro daño, y ello no podrá continuar por vía de ningún "poder extraño". Las cosas están claras: los abundantes productos de las naciones capitalistas industriales requieren mercados, y en ello no yerra el anónimo autor, que agrega que

43 Esto ha sido advertido por el profesor Horacio Labastida, editor y prologuista de la obra en análisis, pp. XXI-XXII.

44 El documento ha sido reproducido facsímilmente, *ibid*, pp. 414-428. Nosotros usamos una versión fotocopiada del original, que nos proporcionó la Biblioteca Nacional. Ver pp. 3-9.

por eso se nos dice desde las tribunas y los bufetes, lo que antes se nos decía desde el trono: "se nos quiere llevar a la dependencia del error y del alucinamiento, después que sacudimos la del poder".

Este notable documento, de prístino nacionalismo, puede ser considerado fielmente como la ratificación económica del acta de independencia política. En él se dice que "nuestra industria no ha podido ni puede ser en adelante tiranizada, para obligarnos a consumir las producciones extranjeras de preferencia a las nuestras; pero el interés ingenioso no ya de la Península, sino de otras naciones manufactureras, ha pretendido sustituirse al gobierno colonial para hacemos sus tributarios en nuestros consumos, y no pudiendo emplear la autoridad, procura que las doctrinas y las falsas ideas, obren lo que otra vez obró la sumisión, y por ésto se ha mirado y se mira como la independencia misma, la creación de una industria propia".

El autor de la ponencia se explica porqué autores extranjeros, como Wyllie, escriben de tal modo; empero, no logra entender cómo mexicanos, como los que colaboran en el *Diario* mencionado, suscriben ideas como las expuestas por el economista británico. Polemizando con Wyllie, el anónimo autor recuerda que se nos pide que nos estrechemos a la producción agrícola y minera, renunciando a la industria: que "deberían, pues, desaparecer todos nuestros talleres; deberíamos exportar nuestros cueros y no curtirlos ni convertirlos en zapatos, en sillas ni en guarniciones". Al mismo tiempo debieran desaparecer curtidurías, zapaterías, carpinterías y talabarterías, así como mueblerías y todas aquellas manufacturas de herramientas y demás objetos útiles a la vida. También, debíramos exportar el trapo y el maguey, para que nos regresara en forma de sombreros, sarapes y paños.

Conforme a todo lo anterior, el escritor se pregunta: "¿se concibe ésto, y se puede proponer seriamente tales cosas a un pueblo que no anda errante, que tiene leyes, costumbres y hábitos de civilización?". Con ánimo de exaltación reconoce que es pobre la República, pero que en ella no gemirá la humanidad, ni los hombres maldecirán los frutos producidos por su esfuerzo, ni se acepta que,

como los texanos, somos indignos del sol que nos alumbría y de la tierra que pisamos. Lo seríamos -añade-, si por lo contrario fuéramos proclives a la sumisión, si concediéramos que aventureros nos robaran, si nuestros campos los cultivaran brazos esclavos, "con mengua de la humanidad", aludiendo a la "democracia" clásica establecida por los angloamericanos.

Tejiendo argumentos con el recurso de la historia, el anónimo autor se refiere a Sully Colbert como estrategas de la economía francesa y a los casos de Holanda y los Estados Unidos como ejemplos del peso de ciertas políticas económicas, en detrimento de otras. Ello se explica, en su entender, por el papel que juega la *ciencia de la administración* como explicación de la conducta pública de los hombres. Citando entrecomilladamente, el anónimo se refiere, también anónimamente, a un tratadista de la administración pública del que transcribe lo siguiente: "la ciencia de la administración depende esencialmente de los tiempos, de los lugares y de los hombres; vive de los hechos y de la experiencia, y desecha toda teoría absoluta, porque la desgracia de las teorías es ser inflexible, es decir, sin aplicación posible muchas veces a los intereses que por su naturaleza son siempre muy variables". Con un mero ánimo de conjeturar, pensamos que su fuente pudiera ser el francés Carlos Juan Bonnin o algún autor español: Silvela, Oliván, Ortiz de Zúñiga o Posada de Herrera.

Más adelante se refiere a la misión de la agricultura como proveedora de la subsistencia de la población y de materias primas para la industria, alegando que "ésta es precisamente la máxima de nuestra administración pública". Todo lo anterior nos permite nuevamente conjeturar que, no siendo Atamán ni Gálvez los autores de la ponencia, su creador pudiera ser un especialista en ciencia de la administración: ¿Luis de la Rosa?, posiblemente, por sus conocimientos sobre la materia y sus relaciones con la Dirección General de la Industria Nacional, y siempre y cuando demos por descontado que en el propio documento se consigna que ha sido elaborado por varias personas.

Para finalizar con sus argumentos a favor de la industria nacional, el autor sostiene que la necesidad de la industrialización es hija de las condiciones

geográficas del país, especialmente por la falta de caminos por los cuales circulen, antes de podrirse los productos del campo. Resulta más provechoso que productos agrícolas sean materia para el consumo industrial, a la vez que las fábricas abren fuentes de trabajo impensables sólo bajo la producción agrícola. Termina diciendo que "quienes escriben" lo hacen sin pasiones, pero sí con el raciocinio que estas cuestiones reclaman, sin dejar de reconocer, por ello, que como trasfondo está su patriotismo.

La industrialización bajo la Dirección de Colonización e Industria

Lucas Alamán firmó su última *Memoria* como director general de la industria nacional, el 30 de abril de 1846. Poco tiempo después, el 27 de noviembre del mismo año, la antigua Dirección General de la Industria Nacional varió sustancialmente su naturaleza para convertirse en la Dirección de Colonización e Industria. En los considerandos se explica que, por economías obligadas, desaparece la Dirección General de la Industria Nacional, ocupando su lugar la de Colonización e Industria que "ejercerá las funciones y atribuciones" de la primera.⁴⁵

Un escrupuloso estudio precedió tan trascendental decisión, preparado por Bernardo González Angulo y con fecha de noviembre 14 de 1846. El documento constituye uno de los grandes precedentes de la reforma administrativa, pues su contenido refleja un detallado análisis y un pertinente diagnóstico de la situación que entonces vivía la Dirección General de la Industria Nacional. El estudio comprende a la tesorería, la secretaría, y las Escuelas de Agricultura y

45 *Decreto de 27 de noviembre de 1846, por el cual se establece la Dirección de Colonización e Industria.* Cué Cánovas, *op. cit.*, p. 361, informa que "en fecha posterior a la creación de la Dirección de Industria, se creaba una Junta de Colonización e Industria que más tarde se acordó reunir a la Dirección". ConeUo, la nueva institución se relacionó con los problemas de la colonización y puso énfasis al mismo tiempo en la importancia de los caminos y los ferrocarriles, y por extensión en el fomento del comercio.

Artes y Oficios. Al final se hacen las proposiciones que dieron lugar al nacimiento de la Dirección de Colonización e Industria.⁴⁶

El estudio comienza con el examen de la tesorería, sobre la cual González Angulo informa que, en el día de la visita, el corte de caja practicado mostró que todo se encontraba en regla. La revisión de los botos de la institución arrojó que, en todo su lapso de vida, la Dirección General ingresó 129,627.08 pesos y erogó 128,838.06 pesos, es decir, que trabajó con números negros. Las erogaciones se hicieron para la compra de todos aquellos recursos materiales indispensables para el funcionamiento de la institución. En salarios, el gasto era mensualmente de apenas poco más de 10 mil pesos, incluyéndose el sueldo del director. La situación de la tesorería, según los datos aportados por el analista, era satisfactoria.

En lo relativo a la secretaría, que como debemos recordar estaba a cargo de Mariano Gálvez, trabajaban, además de su titular, un oficial primero, un oficial escribiente, otro oficial y un mozo. La oficina fue encontrada en perfecto orden, por lo que los libros de actas de la Junta Directiva y de acuerdos del director estaban al día, además de mantenerse claros y limpios. El archivo también estaba ordenado y al instante podía encontrarse cualquier documento, que suman la cantidad de 479, debidamente registrados en un libro. La correspondencia se halla ordenada, estaba al corriente y seguía un sistema alfabetico. Todo el trabajo de la secretaría se encontraba registrado y al hacerse una revisión aleatoria se halló que en la oficina existía "laboriosidad, orden e inteligencia, mereciendo recomendarse sus trabajos, siempre acabados y llevados al día".

Las labores de la Dirección General de la Industria Nacional, en el momento de estarse extendiendo su certificado de defunción de manos de González Angulo, habían sido las siguientes:

⁴⁶ El documento no tiene título alguno. Comprende las páginas 165-172 de los "Documentos justificativos" de la *Memoria del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores, presentada al Soberano Congreso Constituyente en diciembre de 1846*.

- a) Formación de la estadística industrial. Este trabajo fue encontrado en proceso por González Angulo, pero la información recabada estaba ordenada y los cuadros ya preparados.
- b) Persecución del contrabando.
- c) Prohibición y restricciones al comercio exterior.
- d) Introducción (o no) del algodón extranjero.
- e) Introducción de nuevos cultivos.
- f) Establecimientos de Juntas de Industria locales, de las cuales se habían formado 74.
- g) Consultas del Gobierno a la Dirección General, en materias tales como aranceles y aduanas.
- h) Apoyo a agricultores, fabricantes y artesanos.
- i) Otras labores: extensión agrícola y formación de cejas de ahorro.

En esta oficina había un conservatorio de los productos nacionales, tanto agrícolas como industriales, así como de una magnífica biblioteca sobre ambas materias que también tenían un orden impecable. El estudio también comprendió a las Escuelas de Agricultura y de Artes y Oficios, que omitiremos tratar.

En fin, González Angulo realizó las siguientes observaciones concluyentes, comenzando por destacar que "los objetos de la institución no pueden desatenderse: hay Direcciones creadas para sistematizar y recaudar las contribuciones y rentas con que contiene la nación; y no pudiera concebirse que se hiciese desaparecer la única existente para fomentar las fuentes de riqueza, impulsar la producción nacional, combinar sus intereses, remover los obstáculos que la detienen y promover con sistema y constancia la verdadera prosperidad. Esto sería no comprender los verdaderos principios de la economía pública, y asemejar el sistema de contribuciones a la simple operación de un recaudador o alcaballero, que sólo pide y no a la de un labrador que siembra y riega para cosechar". El reformador piensa que llegará el día en que la industria y la agricultura marchen por sí mismas, pero como ese día no ha negado, "hoy en su infancia necesitan del cuidado del Gobierno; estos están encomendados a la Dirección de Agricultura e Industria, y sus atribuciones importarán, bien desempeñadas co-

mo lo han estado hasta aquí, muchos adelantos positivos. No puede por lo mismo dejar de ser conservada, y más cuando su existencia es de poquísmo costo".

Sin embargo, la institución no debía conservarse como estaba, pues requería reformas según González Angulo, en especial combinarse con la Dirección de Colonización, estatuida por *Decreto* de julio 29 de 1839, pero que nunca fue puesta a funcionar. En esta interesante exposición sólo encontramos argumentos a favor de la perpetuación de la Dirección General de la Industria Nacional, no para su abolición, pero tampoco hay una explicación convincente de porqué debe fusionarse a la existente Dirección de Colonización. No encontramos asimismo ninguna explicación de porqué era necesaria tal reforma, pues desde el punto de vista económico la Dirección General de la Industria Nacional era barata. La única causa era externa: dotar de bases organizativas a la Dirección de Colonización y satisfacer una necesidad nacional urgente: poblar al país. Tal como lo veremos enseguida, este ensayo de fusión fue un doble fracaso porque, por un lado, se dejó de fomentar la industrialización y, por el otro, como ya lo constatamos, jamás consiguió colonizar rápida y vigorosamente al país.

La nueva institución estuvo sujeta a las disposiciones del *Decreto* de diciembre 2 de 1842, que dio vida a la extinta Dirección General de la Industria Nacional, además de dar bases a sus nuevas tareas: fomento de la colonización, medida y venta de terrenos federales, y establecimiento de nuevas poblaciones. En tanto se contaba con recursos, los propios de la antigua Dirección General de la Industria Nacional, la nueva institución descentralizada pudo comenzar a funcionar. Esta fusión organizativa era urgente, según González Angulo, porque había pasado el período de renovación de la Junta Directiva y por tanto del propio Director General, facilitando ello el tránsito de unos funcionarios a otros.

La Dirección de Colonización e Industria, transformada bajo la autoridad administrativa de otro ideólogo de la administración pública mexicana, José María Lafragua, ministro de Relaciones Interiores y Exteriores - a1 cual quedó

sujeta-, cambi6 sus miras hacia la colonización, pasando el programa industrial a un segundo plano para el Gobierno Federal recién constituido, dejándose a los estados el **responsabilizarse** de sus instalaciones manufactureras. Así, aunque no puede hablarse de un abandono del programa industrial, sí se debe entender una merma sensible de energías restadas al mismo, puestas ahora al servicio prioritario de un problema doloroso: la despoblaci6n del país, ya mermado por la pérdida de Texas, y viviendo bajo acechanzas para despojarle de otros territorios del norte. Si bien es cierto que el abandono del **Estado** nacional de los proyectos de industrialización retardó sensiblemente el crecimiento económico del país, también lo es, al margen de cualquier consideración, el problema de la colonización planeado en nuestro país en los años cuarenta como un problema vital: la sobrevivencia. El año de 184710 confirmaría.

La conversión de la Dirección General de la Industria Nacional en Dirección de Colonización e Industria, implicó en nuestro entender dos problemas que conviene examinar. Uno fue la poca fuerza acumulada por la burguesía nacional, aun contando por varios años con los recursos del Banco de Avío y lo-davía **más** estrechamente asociada al Estado dentro de la Dirección General de la Industria Nacional. Su debilidad de clase es patente, pues no lograron mantener el programa de industrialización como un proyecto nacional, conformándose con que se convirtiera en proyectos estatales diversos. El otro fue la capacidad del Estado para variar una política, como el fomento industrial, que ciertamente favorecía al país, pero también a una clase, para mutarlo en otro que juzgaba imperativo e impostergable: el poblamiento del país por medio de la colonización, estando México amenazado de perder otra parte de su territorio. El cambio en nuestro entender fue un error histórico, pero ello no demerita el propósito que lo inspiró: preservar la existencia del país. Ello explicaría el porqué de la supresión de la Dirección de la Industria Nacional y el nacimiento de la Dirección General de Colonización e Industria.

Aunque fue Bernardo González Angulo quien proveyó el estudio del que nació la nueva Dirección, correspondió a José María Lafragua idear su objeto y funciones, por lo que a su persona también debe acreditarse la paternidad La-

fragua, en la *Circular* de diciembre 4 de 1846, explica que la nueva "Dirección podía y debía proseguir los útiles trabajos de la industria, en cuya oficina se ha establecido, por economía, y ejercerá las importantes atribuciones de promover los adelantos de la agricultura y de las artes en términos compatibles con el sistema de gobierno". Toda vez que antes tratamos el ramo de colonización, aquí sólo abordaremos lo relativo al fomento industrial.

Tal como lo mencionamos, la restauración de la República federal provocó una profunda alteración en el objeto de la antigua Dirección General de la Industria Nacional, por lo que el programa industrializador se compartió entre la Federación y los estados. Obviamente la antigua Dirección General perdió de golpe buena parte de su razón de ser, convirtiéndose en algo ciertamente distinto. Por tanto, sus facultades disminuyeron sensiblemente, de modo que ahora quedó facultada para actuar sólo en el Distrito y los territorios federales, así como en las colonias recién formadas, sirviendo al mismo tiempo de conducto entre el Gobierno y las juntas de industria de aquéllos. Estaba también facultada para mantenerse en relación con las juntas de industria de los estados en lo relativo a su materia manufacturera y agrícola, y tenía la responsabilidad de informar permanentemente al Gobierno y formar la estadística industrial. Era su deber difundir los progresos de la industria por medio de escuelas o publicaciones, fomentar el desarrollo del ramo patrocinando invenciones y exhibición de los productos nacionales.^{f7}

De la etapa del programa industrial bajo la nueva Dirección, contamos con tres *Memorias* que abarcan el trienio 1849-1851, por lo cual no conocemos cómo operó la institución en su período de arranque (1847-1848) ni en su fase de culminación (1852-1853), antes de ser absorbida por el Ministerio de Fomento. Sin embargo, la información del trienio mencionado es reveladora, tal como lo podemos constatar enseguida. Debemos comentar que, tal como se testimonia

^{f7} Reglamento de la Dirección de Colonización e Industria, de diciembre 4 de 1846, expedido por el ministro de Relaciones Interiores y Exteriores, José María Lafragua. México, Imprenta del Aguila. 1846.

en la *Memoria* que enseguida analizaremos, se presentó la relativa a 1846 y es de suponerse que también las de 47, 48, 52 Y53.

Gestión de 1849

En 1849 la Dirección de Colonización e Industria estaba conducida por Antonio de Garay, antiguo vicepresidente de la Junta General de Industria y colaborador de Lucas Alamán en la Dirección General de la Industria Nacional. La secretaría seguía a cargo de Mariano Gálvez, lo que constata la pervivencia de un principio establecido en los días de la Dirección General de la Industria Nacional: la perpetuidad del secretario en el cargo.

Su nuevo titular recuerda que, en consonancia con la restablecida República federal, el fomento industrial corresponde a los estados, motivo por lo cual dejó de tener relación con las juntas de industria locales, "que han ido desapareciendo", estando entonces dedicada la Dirección a apoyar a las asociaciones de industriales y agricultores, promover la instrucción agrícola y artística, introducir nuevos métodos de producción y cuidara la industria "de los peligros que la han amenazado sin cesar", es decir, algo similar a lo que hacía antiguamente el Banco de Avío.⁴⁸ Por lo explicado por Garay resulta obvio que la articulación clasista de los capitalistas de la industria estaba aflojando, a pesar del esfuerzo de la Dirección de Colonización e Industria por mantenerla firme.

Quizá lo más sorprendente fue que se permitiera, absurdamente, la desaparición de las juntas de industria locales, piezas clave del programa industrializador y estructura básica del fomento emprendido por el Gobierno de la República. Esta fue una de las primeras lecciones de los yerros cometidos a nombre del federalismo y en repulsa de la centralización. En adelante, desactivado en la República el programa de industrialización, como consecuencia se puso en tela de juicio la necesidad y pertinencia de la planta manufacturera. El

⁴⁸ *Memoria de la Dirección de Colonización e Industria Año 1849*. México, Imprenta de Vicente G. Torres, 1850. pp. 10-18.

contrabando y los problemas aduaneros, por extensión, se convirtieron en una preocupación de la Dirección de Colonización e Industria, más que el fomento industrial. La federalización industrial fue costosa para las fábricas y manufacturas, ahogadas por lo que Garay llama "impuestos duros e ilegales", que, no estando por desaparecer, "se conservan y aún aumentan". Garay agrega sobre esto que "no puede en una nación dejar de haber establecimientos en capacidad de fomentar las fuentes de riqueza pública. Los que la ponen en contribución, la aniquilarían o sacarían poco provecho de ella, si por una parte no fuese cuidada y protegida".

No obstante, aún se observa cierta prosperidad industrial, a decir del titular de colonización e industria, pues funcionan 62 fábricas de artefactos de algodón y cinco de hilados y tejidos. Pese a todo, la industria nacional sobrevivía.

Gestión de 1850

La semblanza del estado de la producción industrial en 1850, estando la Dirección bajo la conducción de Mariano Macedo, era todavía moderadamente optimista, pero ante la ambigüedad de la importancia nacional de la industria y la incertidumbre de la eliminación del proteccionismo federal a la misma. Aún se reconocía que la industria de hilados y tejidos era la rama principal de las manufactureras por la cuantía de sus mercancías, por el uso intenso de productos agrícolas como materias primas y por la absorción de fuerza de trabajo proporcionando empleo y subsistencia a muchos mexicanos. Pero, en este año, la producción de valores por la minería fue más importante que los egresados de las fábricas. México había retornaido a los días del Virreinato, en los cuales no había más rama relevante que la minería. Años de esfuerzo y costosos experimentos de fomento industrial, no habían sido capitalizados suficientemente por el país.⁴⁹

⁴⁹Memoria que la Dirección **de** Colonización e Industria presentó al Ministerio **de** Relaciones, en 7 **de** enero **de** 1851, sobre el **estado de** estos ramos en el Olio anterior. México, Tipografía de G. Torres. 1851. p. 18.

En cuanto a la manufactura de sedas, existían 21 fábricas situadas en México (diecisiete), Jalisco (dos), Puebla (una) y Michoacán (una). En lo referente a las fábricas de hilados y tejidos, Garay se quejaba de no contar con información actualizada sobre el ramo, a pesar de las excitativas reiteradas hechas a los industriales del ramo, motivo por lo cual recurrió a datos acopiados desde 1845. (Esto conviene a nuestro interés informativo, pues carecemos de las memorias 1846, 47 Y 48, Yla de 1849 no suministra mayor información sobre el asunto). Las cifras que ofrece son las siguientes: 45 fábricas, 135.538 husos activos, 5.295 telares y 945.317 piezas de manta producidas. Hay además un dato significativo: las fábricas se movían gracias al agua, las mulas o los brazos humanos, sólo una por medio del vapor; la tecnificación industrial tampoco había progresado.

Con respecto a otros sectores industriales, existían ocho fundidoras de hierro situadas en México (cinco), Durango, Michoacán y Oaxaca (una cada cual). Había asimismo siete fábricas de lana, tres en México, dos en Durango, una en Zacatecas y otra en Querétaro. Eran tres las fábricas de loza, situadas en México, Guanajuato y Puebla, y otras tantas las fábricas de vidrio: dos en México, una en Puebla.⁵⁰

Macedo cierra con broche de oro su exposición proponiendo, ni más ni menos, y con fundados argumentos, la constitución del Ministerio de Fomento. De ésto dimos cuenta en su lugar.

Gestión de 1851

En 1851 vuelve a plantearse el tema de la prohibición, tomándose como base los deberes de la Dirección de Colonización e Industria como protectora de ella. Se considera a la industria nacional como parte de la riqueza pública, diciéndose con ello, en nuestro entender, que la economía de Estado se significa por saber que la riqueza estatal no sólo yace sobre sus propios bienes, sino también en los pertenecientes a sus ciudadanos. Macedo consigna que "fiel a sus

50 *Ibid*; cuadros 1-4 de la *Memoria* anterior.

deberes, y convencida de que no puede abandonarse la protección de las fábricas del país, sin contribuir indirectamente a su destrucción, que sería la de una gran parte de la riqueza pública, y la de los medios de que viven numerosos operarios, ha apoyado las peticiones de éstos, y las de los propietarios de fábricas, no como una oposición o un embarazo, sino con razonamientos, procurando contribuir al desenlace en cuanto le era dado y al mejor acierto".⁵¹

La Dirección de Colonización e Industria sigue empeñosa en sus tareas. Por tanto, su titular siente como un legítimo logro que la Escuela de Agricultura ya esté instalada en el Colegio de San Gregorio y que los empleados de la Dirección sapientes de lenguas extranjeras se estén dedicando a la traducción de textos útiles a la difusión de los progresos en la industria y la agricultura. Macedo insiste en el desasociego reinante alrededor de la industria, con el peligro inminente del retiro de la protección, sin el previo establecimiento de medidas substitutivas a favor de los fabricantes y, de nueva cuenta denuncia el efecto negativo de las cargas tributarias de los estados impuestas a las industrias. Así, declara con énfasis que a la vez que se entorpece el comercio, se tiende "al estado feudal", contrario al progreso de la economía. Tampoco se ha podido, expresa con aflicción, poner cotos al contrabando. Finalmente, hay lamentos por las fallas habidas para la presentación de los productos mexicanos en la exposición internacional de Londres, donde no se pudieron mostrar muchos productos mexicanos por haberlo entorpecido el cólera que imperaba en el país, así como el que muchas mercancías llegaran averiadas.

Bajo la conducción de la Dirección de Colonización e Industria, el ramo manufacturero se mantuvo expresamente a la defensiva, queriendo conservar lo logrado. Nuevamente, como cuando tratamos el caso del Banco de Avío, la Dirección se encontró más allá de los problemas relativos a su rendimiento, que ciertamente eran deficientes, pero no más importantes que su vida. Con todo,

⁵¹ Memoria que la Dirección de Colonización e Industria presentó al Ministro de Relaciones en 17 de enero de 1852, sobre el estado de los ramos en el año anterior. México, Tipografía de V.G. Torres. 1852. pp. 17-18.

la institución sobrevivió hasta abril de 1853 cuando, al fundirse en el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, ella misma fue su base y sustancia.

Desaparición de la Dirección de Colonización e Industria

Con su última denominación, la Dirección de Colonización e Industria, después de más de una década de existencia fue suprimida por el *Decreto* que estableció las *Bases para la administración de la República*, del 22 de abril de 1853, disposición por la que se creó el Ministerio de Fomento, también nacido de la fértil mente de don Lucas Alamán. Se dice a la letra que "en consecuencia de la creación de este Ministerio, queda suprimida la Dirección de Colonización e Industria, y todas las direcciones particulares de los diversos ramos que las atribuciones de dicho Ministerio abraza". El nuevo Ministerio sustituye pues a la Dirección, como ésta suplió al Banco de Avío, pero lo nutre con sus recursos materiales y, todavía más, con sus trabajadores, ya que se acuerda en la mencionada disposición que "los empleados de esta oficina serán considerados según sus méritos". Una institución fenecía, pero no un esfuerzo iniciado en 1830 y que, al pasar de los años, arribaría hasta el México del presente.^V

La antigua Dirección General de la Industria Nacional había sido concebida como el centro de la rectoría económica del Estado, alrededor del cual giraría el fomento industrial cuya beneficiaria directa sería la burguesía manufacturera. El proyecto visualizaba la articulación de una amplia red de agremiaciones de empresarios departamentales y poblacionales, conocidas como juntas de industria, cuyo origen, debemos recordar, se remonta a 1839 y a la Sociedad para el Fomento de la Industria Nacional. Su misión histórica fue la de proseguir los trabajos del Banco de Avío, bajo otra tónica y al tenor de una estrategia de fomento industrial diversa ."La Dirección no podía sustituir las

⁵² Bases para la administración de la República. México a través de los informes presidenciales: la administración pública, 1, pp. 347-348.

funciones del Banco de Avío. Estaba dedicada a estimular la organización empresarial, a difundir adelantos técnicos, promover la educación de los obreros, crear cajas de ahorro y socorro mutuo entre los mismos, y proponer al Estado medios de combate al contrabando. También debía recopilar información estadística y elaborar un estudio industrial anual".⁵³

El éxito de la Dirección General no consistía tanto en crear directamente empresas industriales, como era el propósito del Banco de Avío, sino estimular la formación de juntas de industriales que serían consecuencia del establecimiento de las manufacturas. Veamos qué tan eficiente fue la Dirección General de la Industria Nacional en este aspecto.

Juntas de industria locales

Uno de los mecanismos fundamentales dentro del proyecto de industrialización estatal, lo constituyeron las juntas de industria establecidas en los departamentos y la más diversas poblaciones del territorio nacional. Las juntas fueron durante su etapa de vida el vínculo formado entre la Dirección General de la Industria Nacional y los industriales como empresarios privados, pues eran su asociación inmediata. Fue al mismo tiempo la organización administrativa de los empresarios para coordinar los esfuerzos de industrialización. Tal como se les concibió, las juntas de industria, a la vez que reproducían el sentido de descentralización de la Junta General de Industria, fueron la diferencia esencial en el *modus operandi* de la Dirección General de la Industria Nacional ante el Banco de Avío, porque estaban diseñadas como autoridades intermedias entre la propia Dirección y los industriales. Tal fue el nuevo ingrediente con que Atamán fortaleció a esta nueva institución de fomento industrial, frente a la antigua.

Las juntas de industria estaban atribuidas con las siguientes competencias: 1) cuidar el adelanto industrial fomentando todo lo conducente al respecto e

53 Peña, Sergio de la, *op. cit.*, p. 105.

informando de todo lo oportuno al director general de la Industria Nacional; 2) propagar los conocimientos útiles en todos los ramos de la agricultura y las artes; 3) evitar el contrabando, solicitando la intervención de la autoridad correspondiente; 4) recaudar e invertir los fondos requeridos a su objeto; 5) nombrar al tesorero y demás empleados, sometidos a consideración de la Junta General, y reglamentar los trabajos relativos a su instituto; 6) integrar la estadística industrial que se remitiría al director general para la formación de la *Memoria* anual de la Dirección General de la Industria Nacional, agregando los motivos que han favorecido el avance o el atraso de la industrialización; 7) enviar al director general muestra de los productos de la localidad, para ser mostrados en exposiciones; 8) nombrar a los diputados que cada dos años acudieran en diciembre a las juntas generales, estando facultados México, Puebla, Querétaro y Jalapa para enviar tres cada cual, en tanto que los otros departamentos sólo uno por entidad.⁵⁴

Siendo estas juntas un producto del triunfo del capital industrial, en formación, como brazos ejecutivos de la Dirección General de la Industria Nacional, fue natural que se organizaran poderosamente como un grupo de interés con audiencia oficial y orgánica en el Estado. Ellas cuidaban del fomento industrial y del interés de clase de sus agremiados, denunciaban el contrabando, reunían sus propios fondos, formaban sus reglamentos interiores y entronizaban a sus propias autoridades. También eran custodios de la cultura industrial, pues formaban la estadística del ramo, cuidaban de la propagación de los conocimientos industriales, participaban en las muestras manufactureras y, finalmente, evaluaban el progreso o retroceso del fomento industrial, informando de ello al director general de la Industria Nacional. Por todo esto, es sorprendente que la naciente burguesía industrial no haya podido afianzarse a pesar del apoyo del Banco de Avío y de su situación privilegiada en la Dirección General de la Industria Nacional, para evitar el colapso de sus centros vitales: las juntas de in-

⁵⁴ Decreto de diciembre 2 de 1842, por el cual se establece la Dirección General de la Industria Nacional
Dublán y Lozano, op. cit., pp. 344-345.

dustria, cuando se decretó la supresión del carácter nacional del fomento industrial. Y uno se pregunta dónde estaban estos industriales cuando la Dirección de Colonización e Industria fue absorta por el Ministerio de Fomento.

Para la operación de las juntas se destinó un fondo, que cada junta de industria podía recabar de las fábricas y establecimientos, una cuartilla cada seis meses por cada malacate de fábricas de hilados de algodón y lana, y un real por cada telar en el mismo período, en el entendido que ellos estuvieran en actividad. De existir juntas de industria, tendrían que arreglar su gobierno interior a las disposiciones del citado *Decreto*, y las que se formaren en el futuro lo harían conforme a las mismas normaciones. Para que se hicieran efectivos los dictados de la misma disposición se instruyó a los gobernadores de los departamentos a formar de inmediato las juntas de industria de su localidad y estimuló la formación de juntas en cada una de las grandes esferas territoriales del país.

A continuación, como un testimonio de la intensidad de la actividad económica del Estado por medio de la Dirección General de la Industria Nacional, reproducimos la relación de las juntas de industria formadas a partir de diciembre de 1842, a excepción de unas cuantas existentes desde los días del Banco de Avío:

DEPARTAMENTO	LOCALIDADES
Chihuahua	Guadalupe y Calvo.
Durango	Durango, Papasquiaro
Jalisco	Áutlán, Guadalajara, Sayula y Tepie
México	México, Tulancingo
Michoacán	Colima, Cuitzeo, Tacámbaro, Zacapu, Zinapécuaro
Nuevo León	Monterrey
Oaxaca	Ejutla
SLPotosí	Tancahuitz
Puebla	Chinabuapán, Matamoros, Puebla
Querétaro	Querétaro

Sonora	Hermosillo
Veracruz	Acyucan, Altotonga, Jalapa, Jalacingo
Zacatecas	Los Pinos, Villanueva. ^{ss}

De estas 29 juntas de industria locales, sólo las de Guadalajara, México, Puebla, Hermosillo y Jalapa eran preexistentes a la Dirección General de la Industria Nacional y por tanto herencia institucional del Banco de Avío.

En 1844 el saldo de la fundación de juntas de industria locales fue todavía más positivo, porque a las 29 existentes el año precedente se habían sumado 56, de conformidad con la siguiente distribución:

DEPARTAMENTO	LOCALIDADES
Aguascalientes	Aguascalientes
Chihuahua	Guadalupe, Calvo, Paso del Norte
Durango	Cinco Señores, Durango, Papasquiaro, Tamazula
Guanajuato	San Miguel Allende
Jalisco	Autlán, Guadalajara, Sayula, Tepic
México	Iguala, México, Mextitlán, Taxco, Temascaltepec, Tula, Tulancingo
Michoacán	Ario, Colima, Coyuca, Cuitzeo, Huetamo, Jiquilpan, Pátzcuaro, Piedad, Reyes, Tacámbaro, Tancítaro, Tlazasalca, Uruapan, Zacapu, Zamora, Zinapécuaro
Nuevo León	Monterrey
Oaxaca	Ejutla, Huajuapan de León, Oaxaca
S.L.Potosí	San Luis Potosí, Ciudad Valles, Tancanhuitz
Puebla	Chinahuapán, Matamoros, Puebla
Querétaro	Querétaro

SS Información obtenida del cuadro primero de la *Memoria de la Dirección General de la Industria Nacional de 1843, antes* citada.

Sinaloa	Cosala
Sonora	Hermosillo
Tamaulipas	Ciudad Victoria
Veracruz	Acayucan, Altotonga, Jalapa, Jalacingo, Orizaba
Zacatecas	Pinos, Villanueva. ⁵⁶

El ascendente y exitoso progreso en la formación de las juntas de industria se interrumpió, tal como lo observamos, cuando por motivo del retorno a la vida federal las entidades que formaban a la República dejaron de ocuparse de estas instituciones, teniendo la responsabilidad de hacerlo. La propia Dirección de Colonización e Industria, sensiblemente transformada, fue incapaz de brindarles protección. Ciertamente la Dirección General de la Industria Nacional había sido exitosa en este cometido, contestando así el cuestionamiento que antes hicimos. Sin embargo, poco a poco fueron desapareciendo hasta ser finalmente absorbidas por el Ministerio de Fomento en 1853.

Agencias generales de industria y agricultura

Una vez que desapareció la Dirección de Colonización e Industria, y con ella las juntas de industria locales, y ocupado su lugar por el Ministerio de Fomento, surgieron las agencias generales de industria y agricultura el 4 de julio de 1853, unos pocos meses después de la supresión de aquéllas. Los industriales y los agricultores, para relacionarse con el Gobierno en lo relativo a sus actividades, lo harían por medio de aquel Ministerio, perpetuándose con ello la tradición establecida desde los días de la Dirección General de la Industria Nacional, pero ahora no estando asociados organizativamente con el Estado. Como sus antecesoras, las agencias generales de industria y agricultura fueron suprimidas el 9 de enero de 1856 y asimiladas sus funciones por el Ministerio de Fomento. Los tiempos de la gestión descentralizada estaban pasando y to-

⁵⁶ Memoria de la Dirección General de la Industria Nacional de 1844, antes citada, pp. 35-36.

maba fuerza el papel centralizador del Ministerio de Fomento, al que entregaron las cuentas de su administración y le trasladaron sus archívos.⁵⁷

Otra institución fue creada en agosto 4 de 1853: la Junta General de Industria de la ciudad de México. Posiblemente se trata de la antigua Junta de Industria o Sociedad para el Fomento de la Industria Nacional, pero esto no podríamos asegurarlo. Sabemos que la Junta General de Industria registraba obligatoriamente a los fabricantes de algodón, lino, lana y papel. El Gobierno, por medio del Ministerio de Fomento, estaba facultado para inspeccionar el funcionamiento de las industrias, toda vez que se reservaba el derecho de nombrar a los empleados industriales. La Junta corrió suerte idéntica a la de instituciones similares, ya que en enero 9 de 1856 fue asimilada también al Ministerio de Fomento.⁵⁸

La Dirección General de la Industria Nacional a la luz de nuestro tiempo

La Dirección General de la Industria Nacional, en contraste al Banco de Avío, no ha sido objeto de un estudio profundo -que deberá ser realizado por su enorme trascendencia histórica-, sino de referencias breves aunque ciertamente interesantes. Así, Cué Cánovas comenta que "debe señalarse que a partir de la creación de la Dirección de Industria en 1842, se inició aunque en forma lenta y laboriosa, el proceso de industrialización de nuestro país, estorbado en su desarrollo por la estructura feudal de la economía nacional hasta muy avanzado el siglo XIX".⁵⁹

López Aparicio ve en la Dirección General de la Industria de Alamán a una obra pionera y en su autor a un visionario. Haciendo una referencia a los problemas denunciados en el *Manifiesto del partido comunista* de Carlos Marx y

57 *La administración pública en la época de Juárez*, 1, p. 675.

58 *Ibid.* 1, pp. 420-426.

59 Cué Cánovas, *op. cit.*, p. 361.

Federico Engels, argumenta que Alamán había descubierto antes, en 1844, las nuevas relaciones que se estaban engendrando por la revolución industrial: "la revolución industrial —escribe Alamán en 1844— ha colocado a los fabricantes y los trabajadores frente a frente a los unos y a los otros; ha dado a éstos el espectáculo del lujo a que contribuyen y de que no gozan, y ha desarrollado en ellos el germen de las pasiones tumultuosas. Los trabajadores han sacado una ventaja real de la revolución industrial, la de estar generalmente mejor vestidos, pero ellos no están ni mejor alojados ni mejor comidos que en otro tiempo". Con respecto al Banco de Avío, éste se había establecido para que fueran mexicanos los que trabajaran para él, con dinero mexicano y en beneficio del país. López Aparicio dice que hoy día existe la Nacional Financiera, sucedánea del Banco, pero que opera con capitales del exterior, paga réditos por ello y otorga créditos ajenos a "sucursales de trusts" internacionales.^f

Luis Chávez Orozco sostiene que "la Dirección General de Industria tuvo gran importancia no tanto por la vehemencia con que sostenía una política arancelaria de protecciónismo agudo, a la sombra del cual se desarrollaba poco a poco la industria nacional, sino sobre todo por el empeño que puso para estudiar las circunstancias económicas en que vivía el país y por la forma como se proponía estimular y dirigir el impulso de los industriales"^g! Entendemos de esta opinión de Chávez Orozco, que la labor de la Dirección General fue sucedánea a la del Banco de Avío, pues había una diversidad de objetos entre ambas instituciones. La segunda estaba interesada en estudiar las condiciones en las cuales el Estado implantaría el fomento industrial, aún en curso y que provenía de su propia actividad. Añade que "la publicación de las Memorias anuales de la Dirección General de Industria contribuía a organizar los esfuerzos de una clase ya darles conciencia de su función social y económica". Esta clase era, como sabemos, la burguesía industrial.

60 López Aparicio, *ibid*, pp. 4547 Y56-57. Debemos hacer constar que Chávez Orozco no acredita este pasaje a Lucas Alamán, sino a anónimo autor, según lo podremos constar enseguida, en las páginas citadas de la obra, especialmente las pp. 134-135.

61 Chávez Orozco, Luis. *Historia económica y social de México*. México. Ediciones Botas. 1938. pp. 131-147.

Las Memorias de esta Dirección General son de extraordinario valor. Chávez Orozco considera que ellas son el único medio de apreciar la forma como la revolución industrial se iba gestando en México. En ellas se recupera la práctica de formar estadísticas que durante el Virreinato era un trabajo común a cargo de la Dirección General de la Renta del Tabaco. Comenta que en esta institución se llegó a calcular inclusive el costo unitario por cigarrillo en la fábrica de México.

Hemos examinado en este capítulo la relación entre el capital y el Estado. Hemos podido constatar que la promoción de su desarrollo económico brotó de la actividad estatal. La Dirección General de la Industria Nacional misma se organizó para colaborar al ascenso de la burguesía nacional como clase, con sentido de su función social y económica, a decir de Chávez Orozco. Debemos recordar que en buena medida, esta institución nació por inspiración y empuje de la Sociedad para el Fomento de la Industria Nacional, una agremiación de industriales en la que militaba Alamán. Su presidente en 1844 era José de Garay, el vicepresidente Cayetano Rubio, además de Juan Pérez Gálvez, Luis Iturbi de y Pedro Ansoástegui, Fungía como secretario Ramón Olarte. Linda Ivette Colón Reyes ha llamado la atención sobre la condición de clase de esta Junta Directiva y su ocupación. Todos ellos eran industriales o comerciantes cuyos negocios eran boyantes, es decir, eran conspicuos miembros de la burguesía. También en Veracruz y Puebla existían otras Juntas similares, la segunda era también muy poderosa.⁶² La Dirección General de la Industria Nacional, parafraseando a Chávez Orozco, había contribuido, al menos incipientemente, con una de sus misiones: formar la conciencia de clase de la burguesía mexicana.

Robert Potash observa una significativa trascendencia histórica de la Dirección General de la Industria Nacional. Comentando el momento de su desaparición, explica que "la Dirección misma perdió independencia y pasó a formar parte de la recién fundada Dirección de Colonización e Industria; finalmente, en 1853, se convirtió en uno de los principales componentes del recién creado

62 Colón Reyes, *op. cit.* pp. 143-44.

Ministerio de Fomento, el antecesor burocrático de las modernas Secretarías de la Economía Nacional y de Agricultura y Ganadería. Por tanto, existe una conexión directa entre la institución fundada en 1842 para formar la industria y la agricultura y sus similares del siglo XX".⁶³

Sergio de la Peña observa que entre 1838 y 1845 existió unaudable crecimiento industrial, debido al esfuerzo compartido del Banco de Avío y la Dirección General de la Industria Nacional, a lo que debe agregarse que de siete empresas establecidas por el Banco sólo dos habían fracasado. Así, a pesar de la inestabilidad política y la guerra con los Estados Unidos, en la década de los cuarenta había ocurrido un progreso efectivo de la industrialización. También hubo un avance tecnológico: "...es indudable la influencia técnica de la Dirección de Industrias...".⁶⁴

Tal como puede observarse, el saldo histórico parece favorecer más a la Dirección General de la Industria Nacional, que al Banco de Avío. Sin embargo, no debemos olvidar que la primera sembró en el campo económico preparado por más de un década por la institución bancaria y que la Dirección General de la Industria Nacional no fue sino la continuación, como segundo eslabón, de una cadena de fomento industrial que concluyó con la Secretaría de Fomento, impulso y semilla de la mayor parte de las dependencias centralizadas que hoy día existen en México y antecedente de otras más de carácter descentralizado.

El libro de Potash apareció en 1959, por lo que no recoge otras muchas instituciones nacidas después, aunque ciertamente omite algunas ya existentes. Obviando a las dependencias centralizadas, sólo considerando a las entidades descentralizadas, queremos hacer constar que en 1975 habían, entre otras, las siguientes vinculadas a la industria y la agricultura: Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial, Nacional Financiera, Operadora Textil, Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, Siderúrgica Nacional, Banco Nacional Agropecua-

63 Potash, *op. cit.* p. 205.

64 De la Peña, *op.cit.*, pp. 106-107.

rio, Banco Nacional de Crédito Agrícola, Banco Nacional de Crédito Ejidal, Productora Nacional de Semillas y la Unión Nacional de Productores de Azúcar. Tal fue la secuela del impulso al fomento industrial iniciado en el siglo **pasado**, hasta la década de los setenta y aun la de los ochenta en la centuria presente.

^{6S}*Manual de organización del gobierno federal: organismos descentralizados y empresas de participación estatal*. México, Secretaría de la Presidencia, 1974.

El Estado y la Revolución de 1910: la edad de la centralización

La administración pública en los **regímenes** de la Revolución: expansión de la **actividad** estatal

La administración pública mexicana nunca ha dejado de crecer, cuando menos de mediados del siglo XVIII a la fecha. Tampoco decreció en la época librecambista porfiriana a pesar de la supresión de muchas entidades descentralizadas, pues sus funciones fueron asumidas por secretarías de Estado, a pesar de la retracción de la actividad económica del Estado. En el largo período presidencial porfiriano disminuyó el ritmo de crecimiento, **pero** no cesó, aunque ciertamente muchas de las tradiciones administrativas fueron marginadas' pese a que Díaz propugnaba más administración que política. Esto se explica por el carácter transitorio de la época que va de Lerdo de Tejada al último cuatrienio porfiriano, que se significó por un vacío de poder de clase: los estamentos habían sido derrotados y la burguesía no pudo sustituirlos como clase dominante, toda vez que el proletariado estaba en proceso de gestación.

La supresión de la Dirección General de la Industria Nacional fue el más claro indicio de la debilidad de la burguesía, para asumir un papel protagónico en la construcción del capitalismo en México. Cuando esta institución pública

fue abolida muchas de las juntas de industria locales habían desaparecido y el proceso de industrialización frenado. Ni por su poder económico ni por su lejana unidad política de clase, la burguesía estaba en posibilidades de llenar el vacío de poder dejado por los estamentos. Este vacío fue ocupado por el Estado en la época de Juárez y Lerdo de Tejada, y por el Estado y el capital extranjero en el período porfiriano.

La herencia administrativa porfiriana

El largo régimen porfiriano fue el usufructuario directo de los logros históricos de la Gran Reforma y por tanto de la supresión del antiguo esquema estamental que privaba en la sociedad pre-reformista. También aprovechó el formidable proceso centralizador que significó la abolición de las instituciones descentralizadas dedicadas a la colonización e industria, y las de obras públicas y el desagüe de Huehuetoca, y su absorción por el Ministerio de Fomento. Así mismo, en él se refundieron las agencias de agricultura e industria, así como las juntas de industria locales, y le quedó subordinada la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística.

Una vez que fueron eliminados los estamentos que enseñoreaban a la sociedad corporativa y que todo el esfuerzo de crecimiento material quedó centralizado en el Ministerio de Fomento, el Estado y el capital extranjero tomaron el lugar dejado por aquellos estamentos. Dentro de este avasallamiento de la **sociedad civil** por el Estado se formó un gigantesco torbellino de centralización que devoró a los cuerpos descentralizados de la administración pública, convirtiéndolos en subdependencias de las secretarías de Estado. Algunas instituciones descentralizadas subsistieron como tales, otras incluso nacieron con este estatuto, pero la mayoría se sumó al orden jerárquico de las dependencias centralizadoras. En suma, la actividad administrativa tendió a fluir preferentemente al través de las Secretarías de Estado, y la intervención del Estado en la economía se realizó por medio de la Secretaría de Fomento y después, a partir de 1891, también de la de Comunicaciones y Obras Públicas.

Había pues concluido la era de la proliferación de las instituciones descentralizadas, avasalladas por la centralización. Sin embargo, las entidades descentralizadas no desaparecieron pues, hay que recordarlo, son mortales como individuos, pero inmortales como institución nacional; y a pesar de la centralización porfiriana todavía las vemos aparecer, pero bajo condiciones históricas distintas. Durante las tres décadas del Gobierno de Porfirio Díaz, más el período de Manuel González, vivieron unas pocas instituciones descentralizadas (unas más, otras menos), de las que daremos cuenta enseguida en una relación cronológica, pero de manera muy abreviada.¹

Los ramos de la administración de la salud estuvieron atendidos por el Laboratorio Bacteriológico y el Instituto Antirrábico, que fueron establecidos en 1889 bajo la autoridad del antiquísimo Consejo Superior de Salubridad. En 1908 el Instituto Patológico y Bacteriológico se dividió en dos, uno formando el Instituto Patológico Nacional, el otro el Instituto Bacteriológico Nacional.

En marzo 4 de 1889 se formó la Dirección General del Catastro, acompañada en el mismo año por la creación del Instituto Bibliográfico Mexicano, que en 1890 ya estaba formando sucursales en los estados. En febrero 19 de 1900 se creó la Dirección General de Aduanas, pero formalmente integrada jerárquicamente a la Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio, no en condición de entidad descentralizada. Dos años después, con fecha agosto 30 de 1902, se creó el Consejo Superior de Educación, del que tratamos brevemente páginas arriba. En 1903 renació una antigua entidad descentralizada forjada al calor de la Gran Reforma, ahora bajo la denominación de Dirección General de Beneficencia, creada para inspeccionar los establecimientos de la asistencia pública y ejercer en ellos acción directa.

También evocando los días de la Dirección General de la Industria Nacional, se formó en octubre 30 de 1909 la Dirección General de Agricultura, que

¹ *Méjico a través de los informes presidenciales: la administración pública*. México, Secretaría de la Presidencia. 1976. Tomo V, volumen 2, pp. 72-198.

también tenía a su cargo el estudio de los problemas agrarios. La nueva institución comenzó a funcionar en julio primero de 1910, teniendo entre sus actividades lo relativo a la rectificación, medida y estudio de los terrenos baldíos y nacionales. Finalmente, por decreto de noviembre 16 de 1910, es decir, días antes del inicio de la Revolución, se estableció la Dirección General de Consulados para dirigir e inspeccionar las oficinas consulares en el exterior.

Una vez que bosquejamos el desarrollo general de las instituciones descentralizadas porfirianas, pasamos a examinar más de cerca a tres de ellas.

Dirección General de Estadística

Páginas atrás dimos cuenta de esta entidad, formada por el secretario de Fomento con la intención de mutilar competencias de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. Debemos anotar, independientemente de la veracidad de esta aseveración, que la nueva entidad era útil de suyo pues la Sociedad de Geografía y Estadística tendió a transformarse en una institución académica, en tanto que la Dirección General nació como una entidad al servicio directo del Estado. De hecho supliría a la Sociedad en la encomienda que le dio vida: informar al Estado de su potencial político y económico.

Según decreto de 1882, "para formar la estadística de la República, se establece en la Secretaría de Fomento, con el nombre de 'Dirección General de Estadística', una oficina que se encargue de pedir, cumplir, clasificar y publicar periódicamente, por cuadros comparativos, todos los datos concernientes a este ramo". Para que la Dirección General cumpliera con sus tareas, el Ejecutivo federal se comprometía a hacer cumplir a los ciudadanos las obligaciones de informar lo que se le solicitara al respecto. También se obligaba a los ministros y aun a los gobernadores de los estados.²

2 Decreto de mayo 26 de 1882, por el cual se establece la Dirección General de Estadística. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, tomo XVI, pp. 264-265.

Las tareas que le correspondieron eran las siguientes: censo de la nación, catastro de la propiedad urbana, rústica y minera, registro de la producción agrícola e industrial, así como del movimiento mercantil, el cuadro de planteles educativos y de establecimientos de beneficencia, derroteros generales de caminos vecinales, canales, telégrafos y ferrocarriles, curso de la justicia civil y criminal, el estado de los cultos, la situación de las fuerzas armadas, además de todo aquello considerado útil para la formación de la estadística. La institución estaba formada por el director general, tres oficiales, cuatro escribientes, conserje y mozo.

La Dirección General sufrió una reforma en 1912, durante el Gobierno de Francisco I. Madero, así como en 1916, en tiempos del régimen de Venustiano Carranza. Esta última reforma consistió en la organización de cuatro departamentos dedicados respectivamente a demografía, sociedad, industria, comercio y geografía.

No podemos pasar por alto, antes de concluir esta breve referencia a la Dirección General de Estadística, que ya no se trataba de una institución descentralizada, sino de una dependencia orgánicamente jerarquizada en el seno del Ministerio de Fomento. Esto corrobora el proceso de incorporación jerárquica de direcciones generales preexistentes al mencionado Ministerio, proceso acompañado por otro más que indica el surgimiento de estas instituciones con un nuevo carácter: la jerarquía ministerial. De esta Dirección General de Estadística surgió el Departamento de la Estadística Nacional, en los días de Alvaro Obregón.

Dirección de la Deuda Pública

También páginas atrás dimos cuenta de esta institución como mera referencia, cuando tratamos el caso del proyecto de la Dirección General de Crédito Público formulado por Lorenzo de Zavala, proyecto encarnado mucho después en la mencionada institución. Por decreto de 1886 "se establece en esta capital una oficina con el nombre de 'Dirección de la Deuda Pública', para que se en-

cargue del registro, reconocimiento, liquidación y conversión de los créditos y reclamaciones que existan a cargo de la República". Al mismo tiempo, en Londres se formó una Agencia Financiera para el registro, liquidación y conversión de los créditos cuyos títulos procedan de emisiones hechas en nombre de la nación.³

La institución estaba conducida por un director, auxiliado por un abogado consultor. La formaban dos secciones, el archivo y el servicio. Cada sección estaba integrada por un jefe y varios oficiales y escribientes. La planta de la Dirección se formó con personal de la Secretaría de Hacienda y la Tesorería General de la Federación. No se menciona la relación entre la Dirección y la Secretaría de Hacienda, si ésta es de autonomía de gestión o jerárquica, corroborándose con ello la ambigüedad habida en este tiempo con respecto al estatuto de este tipo de entidades.

En abril de 1886 la Dirección funcionaba con regularidad, en tanto que la Agencia Financiera en Londres estaba por comenzar sus funciones. La existencia de esta institución viene a corroborar otra verdad con respecto a estas entidades: su flexibilidad vital; nacen y mueren en atención a un propósito específico. Fue así que concluyó el tiempo de vida de la Dirección de la Deuda Pública que, habiéndose cubierto los plazos del arreglo de la deuda interior, fue suprimida en 1893 y trasladados sus archivos a la Secretaría de Hacienda. Hoy día, según se puede apreciar, la Dirección General de Deuda Pública de esta misma Secretaría parece que vivirá imperecederamente, pues la deuda del país parece igualmente imperecedera.

Dirección General de Instrucción Primaria

Tratamos finalmente a la Dirección General de Instrucción Primaria, heredera de otras instituciones similares formadas durante la Primera y Segunda Re-

³ *Decreto de enero 29 de 1886, por el cual se crean la Dirección de la Deuda Pública y la Agencia Financiera en Londres*. Dublán y Lozano, *ibid*, tomo XVII, pp. 355-58.

formas. Por decreto de 1896 "se establece una Dirección General de Instrucción Primaria, a fin de que ésta se difunda y atienda con uniformidad, bajo un mismo plan científico y administrativo". El alcance de sus funciones no era nacional, pues sus tareas se circunscribían al Distrito y a los territorios federales, ejerciendo esta prerrogativa conservada por el Ejecutivo federal.⁴

Entre otras funciones, la institución estaba encargada de propagar la instrucción pública entre las razas indígenas y en el medio rural del Distrito y territorios federales, porque en ello se pensaba que podrían encontrarse solución a los problemas sociales de estas circunscripciones territoriales. A imagen de esta institución, por decreto de junio 28 de 1902 se estableció la Dirección General de Enseñanza Normal para hacerse responsable de la formación de maestros de instrucción primaria y encargarse de la Escuela de Profesores.

No es clara la relación habida entre la Dirección General de Instrucción Pública y la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, aunque parece que operaba con autonomía de gestión. Esto, sin embargo, es una mera conjetaura.

Así pues, esta revisión del legado administrativo porfiriano, del que omitimos tratar a las Secretarías de Estado, motivo de otro trabajo del autor,⁵ podemos afirmar que las modalidades tradicionales de la descentralización estaban desapareciendo y por tanto dejando lugar a otras nuevas que no tardarían en aparecer.

Caracterizando al Estado mexicano

La administración pública mexicana siempre ha rendido homenaje a la centralización. Una vez que Díaz fue depuesto, la centralización no sólo continuó

⁴ Decreto de mayo 19 de 1896, por el cual se reorganiza la instrucción pública y se establece la Dirección General de Instrucción Pública. Dublán y Lozano, *ibid*, tomo XXVI, pp. 174-75.

⁵ Nos referimos al ensayo del autor de esta investigación: "Las secretarías de Estado y la 'administración interna' en México", publicado en la *Revista de Administración Pública*, números 71-72, jul-dic. 1987, pp. 19-69.

como tal, sino que tendió a incrementarse más y más según los principios constitucionales de 1917. El régimen librecambista porfiriano había enajenado grandes recursos naturales a favor del capital externo y el Constituyente del 17 reclamó su reversión a favor de la nación. Así, el petróleo fue expropiado en 1938 y la electricidad nacionalizada en la época de López Mateos. También los ferrocarriles fueron puestos a disposición del país, pues Díaz los había concedido también a capitalistas foráneos. De estos procesos expropriatorios surgieron Petróleos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales de México, y ciertamente la Comisión Federal de Electricidad posibilitó la nacionalización de la industria eléctrica. Por consiguiente, a nombre de la nación, el Estado se dio a la tarea de asumir estas grandes tareas centralizando el control de estos recursos y servicios, pero haciéndolo por medio de instituciones descentralizadas.

Estos hechos, de enorme trascendencia para la formación de la administración pública contemporánea, manifiestan dos tendencias: primero: que la actividad del Estado propendía a incrementarse sustancialmente; segundo: que esta actividad volvía a manifestarse por medio de entidades descentralizadas. Es decir, se retomaba a la añeja tradición de la actividad del Estado por medio de instituciones descentralizadas, modo de ser y obrar peculiar del Estado mexicano.

No es extraño por tanto que Patton Glade visualice aquí el regreso a las tradiciones centralistas e intervencionistas hispánicas. Según lo explica, el Imperio español se concibió a sí mismo como la restauración del viejo orden romano y ello se expresó en la tendencia regia -derechos reales y regalías- a la apropiación por parte del Estado hispánico de tierras y aguas, así como su interés por la minería. Esta tradición se reforzó por la larga dominación musulmana de la Península, asimilada por los gobernantes españoles cuando se constituyó la unidad hispánica en el siglo XVI. México se fue forjando por tres siglos bajo esta tradición y al obtener su independencia siguió bajo el influjo de la misma. Las constituciones liberales del siglo pasado estuvieron en abierta contradicción con el centralismo estatal, contradicción que se superó hasta 1917 cuando la constitución real y la constitución formal fueron una sola. Patton Glade agrega que

en la nueva Constitución "se rechazaron los clásicos conceptos liberales; la base de la Constitución de 1857 -los derechos absolutos del individuo como fundamento de la sociedad- fue abolida, y el nuevo estatuto participó más de la naturaleza de una constitución socioeconómica o un plan de economía política que de una carta magna puramente política, de derechos y libertades".⁶

Algunos polítólogos han definido el carácter centralista del Estado mexicano con base en categorías analógicamente apropiadas: *bonapartismo* y *cesarismo*, muy adecuadas para definir su organización y funcionamiento. Según la primera categoría, el bonapartismo representa una situación en la cual las clases sociales en pugna se encuentran empatadas, porque la clase dominante está perdiendo la capacidad de gobernar y la clase dominada aún no la tiene, por lo que no existe el dominio de ninguna y por tanto hay un vacío de poder de clase. Esto ocurrió durante el absolutismo europeo entre la aristocracia y la burguesía, y particularmente en Francia a mitad del siglo XIX entre la burguesía y el proletariado. En una situación tal, el Estado ocupa el vacío de poder de clase e impone por igual sobre ambas clases, con un amplio radio de autonomía frente a ambas. Sin embargo, el poder del Estado no descansa en el vacío, sino en su alianza con las clases dominadas, las que lo observan a la vez como representante y señor. La esencia del bonapartismo radica en la ampliación de la autonomía del Estado, frente a las clases dominantes, ya se trate históricamente de la aristocracia, ya lo sea de la burguesía.⁷

El cesarismo, por su parte, representa un estadio cruento en la lucha de clases en el cual se da un agotamiento de las clases en pugna, un "equilibrio catastrófico" que pone en peligro a la sociedad. Para garantizar la existencia de la sociedad, el Estado, bajo la dirección de un caudillo -Julio César, por ejem-

6 Verso libro *Las empresas gubernamentales descentralizadas. Aportaciones al conocimiento de la administración federal: Autores extranjeros*. México, Secretaría de la Presidencia. 1976. pp. 317/547. Capítulo U.p. 339.

7 Tal es el punto de vista que sostiene Octavio Rodríguez Araujo, en su libro *La reforma política y los partidos en México*. México, Siglo XXI Editores. 1984. pp. 19-24. Y también Carlos Sevilla en su trabajo "El bonapartismo en México: surgimiento y consolidación". *RAP* núm. 52, octubre-diciembre de 1982.

plo, de quien se **adoptó**⁸ el término-, toma el mando y gobierna por igual sobre las clases en pugna.

El México de los tiempos revolucionarios se asemeja, *mutatis mutandis*, a las situaciones entrañadas por ambas categorías, pero fundamentalmente la de bonapartismo. Esta, aplicable analógicamente, ayuda a explicar la organización del Estado mexicano de entonces, cuando el proletariado está aún formándose y la burguesía no tiene la madurez política de clase para aspirar a la dominación de la sociedad. Pero existe una doble paradoja: primero, el Estado se empeña a favor de la industrialización y por tanto en pro del fortalecimiento de los capitalistas que, como clase, demandarán en su momento el dominio político de la sociedad; segundo, ante el vacío del poder de clase, el Estado incrementa su actividad y magnifica su organismo aspirando a conservar su poder y el lugar privilegiado que detenta frente a la sociedad civil. La segunda tendencia fue evidente durante los gobiernos de Carranza al de Cárdenas, en tanto que la primera se comienza a verificar del régimen de Ávila Camacho a la fecha. Ambas tendencias, encerradas en dos paradojas -dos poderes, el del Estado y el del capital, que han coexistido pero que luchan por imperar el uno sobre el otro-, quedarán despejadas como incógnita que encierra una solución: o prepondera el Estado o lo hará el capital. El examen de los gobiernos revolucionarios y posrevolucionarios nos ayudarán a despejar esta incógnita.

La administración **pública** durante los gobiernos de la Revolución

Como hemos podido apreciarlo, en el mundo contemporáneo los ministerios de lo Interior o de la Gobernación, como se conocen en México y España, han sido el núcleo en torno al cual se ha desarrollado la administración pública moderna. Todavía más, los ministerios de Fomento, **simiente** de todas las insti-

⁸ La categoría de bonapartismo se debe a Carlos Marx, según la expone en su obra *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*; la categoría de cesarismo fue formulada por Antonio Gramsci (ver su libro, *La política Y el Estado moderno*).

tuciones administrativas ligadas con el desarrollo capitalista, son tributarios de aquéllos. En abril de 1917, durante la administración de Venustiano Carranza, se había eliminado a la Secretaría de Gobernación por medio de su fusión con la de Relaciones Exteriores, en la nueva Secretaría de Estado. Carranza alegaba que, una vez que la materia sanitaria se concentraba en el Departamento de Salubridad Pública, la Secretaría de Gobernación "queda enteramente sin función y debe, por lo mismo, desaparecer, con más razón que si ella es propia de una República central, es de todo punto antagónica con el sistema federativo adoptado por nuestra Constitución". Asimismo, insiste en que no tiene **porqué**⁹ seguir interviniendo en la vida interior de los estados y del Distrito Federal.¹⁰

Durante los trabajos del Constituyente del 17 los vientos habían sido muy desfavorables a la Secretaría de Gobernación. Heriberto Jara propuso la supresión de esta institución, que sería sustituida por la Secretaría de Estado que se encargaría, como antaño, de las relaciones interiores y exteriores. De sobrevivir, la Secretaría de Gobernación tendría un trabajo limitado y secundario. Añade que "en tiempos de la dictadura porfiriana y aún en tiempos del Gobierno del señor Madero, la Secretaría de Gobernación fue, más que otra cosa, un lugar donde se desarrollaba la intriga, un lugar donde se urdían todas las maquinaciones macabras, todas las maquinaciones liberticias que puedan existir... parece que la Secretaría de Gobernación estaba destinada a urdir todos los daños posibles para el funcionamiento de las instituciones nacionales".¹⁰

Pese a todo, la Secretaría de Gobernación resucitó luego de breve período de muerte, en diciembre de 1917. Lo anterior obedece a que los ministerios de lo Interior no son, como lo argumentaba Carranza, propios de talo cual régimen, sino inherentes al Estado moderno. Por otra parte, la Secretaría de Go-

9 Sobre la administración durante la presidencia de Carranza ver *Méjico a través de los informes presidenciales: La administración pública*, tomo 5, vol. 2, pp. 275-451. Ver especialmente p. 291. También es recomendable el libro de Stephen Goodspeed, *El papel del jefe del Ejecutivo en Méjico. Aportaciones al conocimiento de la administración federal*, cap. 2.

10 Congreso Constituyente 1916-1917: *Diario de debates*. México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. 1985. Dos tomos. Tomo 1, p. 634.

bernación ha representado el carácter del México moderno: la centralización. Tal como lo observaremos enseguida, el régimen carrancista de mayo de 1917 al año de 1920, reflejará el camino seguido por la administración pública hasta nuestros días, que no es otro que el de la centralización, proceso que acompañó la intensificación de la actividad del Estado en el seno de la **sociedad** civil.

Tal como lo vamos a apreciar en el transcurso de esta obra, la administración pública mexicana ha visto nacer más instituciones administrativas, de aquellas otras que desaparecieron. Los procesos vitales, propios de un país pujante, producto de una revolución, son mucho más intensos que aquellos otros ligados a la eliminación de instituciones, a menos que éstas dejen de ser útiles. Una de ellas fue la Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito, la cual fue suprimida por haber cumplido sus objetivos. Caso contrario son los ferrocarriles, que fueron una preocupación constante en la administración de la vida económica. Al respecto, se reconoció la importancia de los Ferrocarriles Constitucionalistas, propiedad del Gobierno, a los cuales se les consideraba como muy importantes para el fomento del comercio. Para administrar a los ferrocarriles gubernamentales, en la Secretaría de Comunicaciones se había establecido un Departamento Técnico del ramo, abocado a la mencionada tarea. También los caminos fueron una preocupación de la administración pública, particularmente por medio de la Dirección de Caminos, de la misma Secretaría, que para 1917 había elaborado un proyecto sobre el ramo, de la cual también dependía la marina mercante.

Sin duda, dentro del organismo del Estado, la Secretaría de Fomento fue una de las más activas durante el régimen carrancista. La dependencia se hallaba organizada en direcciones: Agraria, Agricultura, Aguas, Bosques, Estudios Geográficos y Climatológicos, Estudios Biológicos, y Estudios Arqueológicos y Etnográficos. Debemos poner el acento en esta última, pues representaba una novedad de los regímenes revolucionarios. Antes se denominaba Inspección de Monumentos Arqueológicos y estaba dedicada a la conservación de éstos y a la elaboración de estudios antropológicos. Ahora la nueva Dirección dedicaba también sus esfuerzos al estudio de las condiciones de vida de los grupos indíge-

nas, poco conocidos en esos días. En 1919 la dependencia cambió su nombre por el de Dirección de Antropología, intensificando sus actividades sobre la situación social, cultural y lingüística de las razas aborígenes.¹¹ No debemos olvidar que las "antigüedades", como se les conoció en un principio, habían sido un cometido importante al cuidado de la administración pública desde los primeros días del México independiente, pues en ellas se visualizaba ya un elemento básico de la identidad nacional.

Por otra parte, a la Secretaría de Fomento tocaba todo lo relativo a tierras, aguas y bosques, y para el mejor despacho de los negocios estableció Agencias Generales en las entidades federativas. Otra institución intervenía en materia agraria, a saber: la Comisión Nacional Agraria, encargada de los estudios sobre el ramo y servir de consultora al mismo efecto, además de prestar atención especial a la reconstrucción de los ejidos.

Una institución importante en el organismo del Estado revolucionario era la Secretaría de Industria y Comercio, aunque de origen huertista, y que fue rediseñada para acelerar la reconstrucción del país. En contraste a la Secretaría de Fomento, no estaba organizada en direcciones, sino en departamentos. Esta Secretaría recibió en su seno a la Escuela Superior de Comercio, para que en ella se reorganizara en consonancia con los tiempos de entonces. La Secretaría de Industria y Comercio fue pionera en la reforma administrativa, pues en su seno se formó una Comisión de Eficiencia y Economía que dedicó sus esfuerzos a establecer un sistema decimal para tramitación y archivo,¹² la sistematización de operaciones y la reorganización funcional de la Secretaría. El trabajo

¹¹ La Dirección de Antropología estaba a cargo del distinguido arqueólogo Yantrópologo, don Manuel Oamio, quien nos dejó constancia escrita de su trabajo al frente de la mencionada dependencia en su opúsculo *Organización y tendencias de la Secretaría de Agricultura y Fomento*, publicado sucesivamente en 1919 y 1920. Esta última edición fue la consultada por nosotros.

Uno de los grandes productos de esta Comisión de Eficiencia Y Economía, fue el *Manual de organización de archivos* preparado y publicado en 1920 por Ezequiel A. Chávez, por encargo del titular del ramo, Alberto J. Pani, FJ autor explica que el *Manual sirvió* "para clasificar los documentos todos de los grandes organismos del país". *Manual de organización de archivos*. México, Departamento de Aprovisionamientos Generales, 1920. p. 3.

realizado en la Secretaría de Industria y Comercio sirvió de base y modelo para la implantación de reformas en toda la administración pública. No podemos concluir nuestra referencia a la Secretaría de Industria y Comercio, sin mencionar al Departamento de Exploraciones y Estudios Geológicos, tan importante para el desarrollo de un país, como el México de entonces.

Debemos hacer énfasis en que una de las instituciones de la administración de la vida intelectual más importantes del México moderno, es obra de los gobiernos maderista y constitucionalista. Nos referimos naturalmente a la Academia de Bellas Artes, después conocida como Dirección General de Bellas Artes. Era, a decir de Carranza, el centro de la vida culta del país en su día. Durante su Gobierno, la Dirección fue nutrida con recursos procedentes de la extinta Secretaría de Instrucción Pública y al parecer funcionaba con alto grado de autonomía frente al Departamento Universitario, recién creado y en sustitución de aquélla.

En 1918 se formuló un proyecto de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para dar orden a la "organización fragmentaria de cada dependencia", que entonces no contaban con reglamentos internos y como hemos visto tenía composiciones organizativas interiores diversas. La iniciativa no prosperó, como ocurrió también con el proyecto de creación de un Banco de Emisión formulado en el mismo año. La Comisión Bancaria, recién suprimida, quedaría fusionada a la nueva institución. Otro proyecto interesante era el Instituto de Coordinación, Reforma y Bienes Sociales, organismo federal multigubernamental que asociaría a estados y municipios, así como a todos los "elementos que concurren a la producción y aun los consumidores", a decir del propio Venustiano Carranza. El objeto del Instituto era el de evitar rupturas y desequilibrios entre las clases sociales y alcanzar por su conducto el bienestar general, meta difícil de lograr, no cabe duda.

Dato interesante que conviene mencionar, es que en 1918 existía un específico organismo descentralizado: la Comisión Reguladora del Mercado de Henequén, dedicada, entre otras tareas, a la exportación de este producto a los

Estados Unidos. Otro dato interesante, sobre todo por el tiempo en que vivió, es que en el año mencionado existía una Comisión de Indemnizaciones encargada de estudiar y atender las demandas por daños sufridos durante el período de lucha armada. En su caso, esta Comisión procedía al pago de las indemnizaciones correspondientes. Otro espécimen de organismo descentralizado fue la Compañía Nacional de Fianzas, una cooperativa formada en 1918 por empleados federales con apoyo de la Secretaría de Hacienda y que estuvo dedicada a la administración de los fondos que tenía bajo custodia la propia Secretaría.

De estos organismos descentralizados, vale la pena que destaquemos a la Comisión Reguladora del Henequén. La institución existía en el tiempo de los debates del Constituyente del 17, pues a ella se refiere el diputado Enrique Recio cuando comenta que sirvió su creación para proteger a los pequeños agricultores yucatecos sometidos a la voluntad de la *International Hardware*, a la cual estaba también subordinada toda la política interna en Yucatán. La institución fue establecida por el vicepresidente de la República, Pino Suárez, justamente para arrebatar a los campesinos del dominio de esta empresa trasnacional. Añade que "como se ve, aquí no se impone que estas asociaciones estén patrocinadas directamente por el Gobierno; sencillamente se dice que sean vigiladas". La Comisión nació del préstamo hecho a los agricultores por banqueros de la localidad, los cuales exigieron la garantía del Gobierno, el cual así decidió su participación. Y

El diputado Recio comenta que la Presidencia de la Comisión Reguladora del Henequén quedó en manos de Salvador Alvarado, quien la aceptó bajo autorización de Carranza, entonces Primer Jefe del Ejército Constitucionalista. El modo de nacimiento de esta entidad es revelador, pues muestra la necesidad inevitable de un Estado activo y emprendedor por establecer o estimular el establecimiento de instituciones públicas (o mixtas, con trabajadores o empresarios) destinadas a resolver problemas colectivos.

13 Congreso Constituyente 1916-1917, tomo I, pp. 539-540.

Finalmente, debemos consignar que el Departamento de Aprovisionamientos Generales representaba en 1918 el espíritu de la centralización administrativa de aquellos años, pues no fue otro el motivo de su constitución sino el que sirviera como concentrador de las adquisiciones, ayudando con ello al abatimiento de costos y la eliminación de la corrupción imperante en las operaciones de compraventa. Como lo dijo Carranza, "en tal virtud, por razones de moralidad, de economía y de expedición, fue instituido en Departamento de Aprovisionamientos Generales". En su lugar, haremos una referencia general a la institución por excelencia nacida de la Revolución de 1910: *el departamento administrativo*.

Ya en el tiempo del Gobierno de Carranza se observaba la fuerza de la centralización, ahora reforzada con la creación de los departamentos administrativos. También se observaba que esta centralización adquiría la paradójica característica de hacerse sentir por medio de entidades descentralizadas, que estaban volviendo a nacer.

Durante un breve lapso, que va de junio a noviembre de 1920, Adolfo de la Huerta asumió la Presidencia de la República. Durante este período, de la Huerta no modificó a la administración carrancista, a la cual conservó plenamente. Las actividades del Estado en este período fueron, sin embargo, continuas. En este sentido, la Dirección de Antropología de la Secretaría de Fomento elaboró la carta arqueológica de la República, en tanto que el Departamento del Trabajo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, procuró evitar los conflictos obrero-patronales..En otras ramas, de la Huerta, como Carranza en su tiempo, manifestó su inconformidad por las obstrucciones de que era objeto la Contraloría para llevar al cabo sus funciones. Poco puede agregarse a lo dicho, en tratándose de un período gubernamental tan breve como el mencionado.

Durante los cuatro años de Gobierno de Alvaro Obregón, la administración pública tuvo una intensa actividad, que se reflejó al mismo tiempo en el organismo estatal.¹⁴

Como Carranza, dentro de la administración de la vida económica Obregón había previsto la posibilidad de crear un banco central de emisión y ciertamente contempló también la posibilidad de establecer dos nuevas secretarías de Estado: la de Educación Pública y la del Trabajo, sólo llevando al cabo la constitución de la primera. Un proyecto muy interesante, que tampoco se realizó, fue el de expedir una ley sobre responsabilidades del Presidente de la República y los secretarios de Estado. De haberse llevado al cabo, hubiera significado un progreso a favor de la moralización política y administrativa, según lo dijo el propio Obregón.

En 1921, en los diversos órdenes de la administración pública, debemos destacar que la materia correspondiente a la Dirección General de Beneficencia Pública se había reincorporado a la Secretaría de Gobernación, en tanto que en la Secretaría de Agricultura y Fomento se creó la Dirección de Irrigación para llevar al cabo tan importante labor, particularmente con relación al uso de las aguas federales. La relevante función de lo exterior fue también una preocupación del Gobierno obregonista, lo que provocó una escrupulosa reorganización de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Dos años después, en 1923, en esta Secretaría se dio uno de los pasos más significativos para la profesionalización del servidor público, al establecerse en su seno el servicio civil de 'carrera' y con ello la exigencia del concurso de oposición para el ingreso al servicio exterior.

Antes de la creación de la Secretaría de Educación Pública, en la administración de la vida intelectual se había tomado la decisión de trasladar los Talleres Gráficos de la Nación al Departamento Universitario y Bellas Artes, una vez que en su seno se había establecido una oficina editorial. Con ello se pre-

14 Ver *Méjico a través de los informes presidenciales: La administración pública*, tomo S, vol. III, pp. 7-13, así como la obra citada de Goodspeed, cap. 3.

tendía estimular la producción de libros en mayor escala. En 1922, la antigua Dirección General de Bellas Artes perdió su carácter autónomo y se convirtió, por efecto de la centralización que venimos aquí examinando, en dependencia del Departamento Universitario.

En la época de Carranza se habían hecho progresos sobre materia geológica. Con Obregón se dio un paso adelante en 1923, al establecerse el Instituto Geológico. Y, en otro aspecto de la administración pública, el Estado comenzó a preocuparse directamente por la materia náutica, al crearse en 1923 la Compañía Naviera Mexicana, que estaba integrada por dos flotas, una de siete buques y la otra de cuatro. Pero la gran institución administrativa de 1923 fue, sin duda, el Departamento de Estadística, nacido de la antigua Dirección General de Estadística de la que ya tuvimos ocasión de tratar.

En la época carrancista la Lotería Nacional había sido suprimida. En 1924 se vuelve a mencionar como existente, agregando Obregón que era una institución muy útil para la asistencia pública, pues por medio de la Dirección de la Beneficencia Pública del Distrito Federal, legado porfiriano, desarrollaba importantes actividades hacia el propósito mencionado. También en 1924 funcionaban dos especies de organismos descentralizados: dos "comisiones independientes" dedicadas cada cual al estudio y la normación de los asuntos relativos al Río Lagos y a San Juan del Río. En materia de administración de la vida social se constituyó la Procuraduría de Pueblos para ayudar a las localidades que no tenían recursos ni personal técnico para la realización de obras hidráulicas. La Procuraduría incluso realizaba todo tipo de trámites ante la Comisión Nacional Agraria y defendía en lo general los intereses de sus protegidos.

Dato curioso, con el que finalizamos la exposición del período administrativo de Obregón, es que la Secretaría de Justicia, que se suponía extinta desde 1917, fue suprimida formalmente hasta su época, por medio del decreto de 8 de julio de 1921.

Durante el régimen callista¹⁵ la administración pública sufrió algunas alteraciones organizativas y por ende también en su actividad. Las novedades fueron la creación del Departamento del Distrito Federal y las dos procuradurías. La actividad estatal asimismo tuvo un intenso despliegue, tal como lo podremos observar enseguida.

Dentro de la administración de la vida social, las clases populares habían tenido un papel importante en la etapa de lucha armada, motivo por lo cual sus demandas estaban presentes en los programas del Gobierno. Calles estuvo pues preocupado por dar cauce a estas demandas y por tal motivo, dentro de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, particularmente en el seno del Departamento del Trabajo, se organizó un cuerpo médico industrial encargado de estudiar las medidas preventivas contra accidentes en el trabajo y atender a las enfermedades profesionales. Al mismo tiempo, el Departamento de Seguros de la misma Secretaría preparó un proyecto de Ley del Seguro Obrero para accidentes y enfermedades profesionales, complementario a las actividades del primero. Algo sin precedentes fue que el régimen callista creó plazas de agregados obreros en las embajadas mexicanas en el extranjero, para que al través de ellas se estudiara el desarrollo social en otros países. Los agregados obreros rendían informes que servían al Gobierno para establecer medidas sobre legislación del trabajo, previsión social y movimiento obrero. Inclusive estaban facultados para entrar en contacto con los organismos gubernamentales extranjeros responsables de estas materias.

Dentro de la administración de la vida económica, en marzo de 1925 se creó la Junta Nacional de Caminos como una dependencia "libertada de muchas trábalas burocráticas", cuya misión era la de construir las carreteras que el país estaba necesitando. La nueva institución administrativa era financiada por un reciente impuesto sobre la gasolina, creado al efecto. En 1925 se emprendió

¹⁵ *Ibid*, pp. 115-219. Ver también el libro citado de Goodspeed, cap. 4. Existe una interesante semblanza del período gubernamental de Calles, titulado *La obra del señor general Calles y sus colaboradores*, preparado por Archibaldo E10yPedroza en 1928.

una profunda reforma en la Comisión Nacional Monetaria. Calles mismo señaló que, desde diciembre de 1924, esta Comisión se había independizado administrativamente cuando se le dio la forma de sociedad anónima y sus funciones se circunscribieron a la banca de depósito y descuento. Sin embargo, la idea era mucho más ambiciosa, pues se trataba más bien de crear un banco central de emisión, proyecto acariciado desde los tiempos de Carranza y Obregón, y que inspirado en el Constituyente del 1917 ya tenía bases en el artículo 28 de la Carta Magna. Fue así como en agosto de 1925 se instituyó el Banco de México como sociedad anónima y cuyas tareas principales eran la emisión de billetes y la regulación de la circulación monetaria.

También fue derogada la Ley de Instituciones de Crédito de 1897, por ser obsoleta, expidiéndose en su lugar una otra en diciembre de 1924 bajo el título de *Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios*. Además, con esta fecha se decretó la creación de la Comisión Nacional Bancaria.

Tal como lo hicimos observar, el proceso de centralización iba acompañado por otro proceso: el de la creación de instituciones descentralizadas, las cuales, distintas en estatuto a las secretarías y los departamentos de Estado, funcionaban con autonomía pero reforzaban la centralización que el Estado producía a su alrededor. Esto explica porqué la Dirección General de Aduanas, establecida en febrero de 1900 por Porfirio Díaz, estaba recobrando con Calles el principio que le dio vida: la autonomía de gestión, que según el propio Calles era indispensable para unificar sus procedimientos y mejorar a su personal.

Dentro del organismo del Estado, en la administración callista se dieron grandes pasos a favor de la profesionalización del servicio público. Destaca en lo especial la *Ley de Pensiones Civiles de Retiro*, a la que no se consideró como una dádiva del Gobierno a sus trabajadores, sino como un acuerdo entre ambos para proteger a los segundos cuando éstos perdieran la capacidad para el trabajo, por edad o enfermedad. Hay que mencionar, sin embargo, que los primeros esfuerzos hacia esta profesionalización ocurrieron en la Contraloría, en la cual, desde 1925, se había establecido un conjunto de criterios de administra-

ción de personal basados en el mérito. Al efecto se formaron jurados para llevar al cabo los exámenes de selección, que estaban cuidadosamente normados. Un apoyo fundamental en este respecto fue la institución de la Escuela de Administración Pública, fundada en 1920, en la cual estaban inscritos los funcionarios de las distintas secretarías y departamentos de Estado. Igualmente meritoria fue la profunda reforma que se llevó al cabo en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, verificada entre 1927 y 1928, que constituye el más destacado esfuerzo para reorganizar una dependencia de la administración pública en estos años.¹⁶

Finalmente, debemos consignar que en el seno de la administración de la vida intelectual, la Universidad Nacional se enriqueció en 1925 con la adición de la Escuela Nacional de Bellas Artes y del Conservatorio Nacional de Música, dependientes hasta entonces de la Secretaría de Educación Pública. La Universidad, pues, estaba ocupando el lugar destacado que la sociedad mexicana le estaba demandando.

El período comprendido por los gobiernos de Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez, es conocido como el Maximato. En este tiempo, Plutarco Elías Calles, Jefe Máximo de la Revolución, ejerció efectivamente el poder tras la fachada de los régimenes de los presidentes mencionados. La actividad estatal durante el período de Gobierno de Emilio Portes Gil puso el acento en la administración de la vida social, particularmente en el fomento del cooperativismo. Existió inclusive un proyecto de creación de la Escuela Nacional del Cooperativismo, sin que sepamos su destino. Sin duda uno de los hechos más significativos en la administración pública, y en lo general para todo el país, fue el establecimiento de la autonomía universitaria, hecho suficientemente conocido para que aquí abundemos mayormente.

Con Ortiz Rubio la organización administrativa permaneció inalterada. Dentro de la administración de la vida económica y con base en el Primer Con-

¹⁶ Hay un valioso testimonio de estos trabajos de reforma administrativa: *Informe de labores de la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: 1927-1928*. El Informe se publicó en este último año por la propia Secretaría.

greso Nacional de Planeación de 1930—en el cual se presentaron 56 ponencias—, fue promulgada la Ley de Planeación General de la República y para aplicarla se creó a la Comisión Nacional de Planeación. También en este año se creó el Banco del Trabajo y la Comisión Nacional de la Moneda. Esta última surgió para organizar y controlar el mercado cambiario, así como la situación monetaria interna. Al año siguiente se formó el Banco Nacional de Crédito Agrícola, cuyas funciones, como otros bancos de fomento se extendió a la administración de la vida social, pues también a él le tocaba la organización económica de los ejidos.

Un proyecto interesante concebido en esta época fue la conversión de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo en una dependencia administrativa exclusivamente ligada a los problemas económicos, por lo cual se pensó en la creación de un Departamento del Trabajo. Sin embargo, el proyecto floreció hasta el período presidencial siguiente. Un paso significativo con relación a la profesionalización del servidor público, fue la expedición de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Agrarios, adscritos a la Secretaría del ramo, y cuyo objeto era frenar los abusos que éstos cometían con los solicitantes de sus servicios.

Otro proyecto de interés fue el establecimiento de un espécimen de organismo descentralizado, denominado Sociedad Nacional de Seguros contra Accidentes del Trabajo. Existía entonces una preocupación por las condiciones reinantes en la jornada de trabajo, por lo que se pensó que la nueva Sociedad podría proteger a la fuerza de trabajo estableciendo efectivamente su valor, reduciendo la carga de trabajo y asegurando a los trabajadores contra la insolvencia de los patrones. La Sociedad estaría basada en la Ley del Trabajo y sería, a decir de Ortiz Rubio, "una empresa fuerte, seria y verdaderamente nacional". Sin embargo, su punto débil era que, una vez que estuviera funcionando con normalidad, se entregaría a la dirección de los industriales, lo que venía a significar, al final de cuentas, someter el trabajo a la arbitrariedad del capital. Tampoco sabemos nada del destino de este proyecto.

Tal como lo hemos venido observando, los gobiernos de la revolución estuvieron preocupados especialmente por la situación precaria de vida de las comunidades indígenas. Esto motivó el establecimiento de la Comisión de Investigaciones Indígenas, que comenzó a funcionar en Michoacán.

De los tres gobiernos que comprenden el Maximato, el más activo fue el de Abelardo Rodríguez. También Rodríguez puso el acento en la administración de la vida social, para la cual fue formulado un proyecto de ley sobre el seguro social y uno más sobre un Instituto de Investigaciones sobre el Trabajo, al cual se le encenderían tareas tales como la psicotecnia del trabajo, el régimen de salarios y la reeducación profesional del obrero. Tampoco, como otros casos, sabemos del destino de ambos proyectos.

Desde que en 1917 se formularon dos leyes de secretarías de Estado, la administración pública no había tenido una alteración global en su organización. En abril de 1934 el organismo del Estado sufrió importantes modificaciones que nacieron de la expedición de una nueva ley de secretarías de Estado. Antes, sin embargo, el proyecto concebido por Ortiz Rubio cuajó durante el período presidencial de Abelardo Rodríguez, al establecerse la Secretaría de la Economía Nacional en diciembre de 1932, a la vez que se formó el Departamento del Trabajo. También fue creado el Departamento Agrario en enero de 1934. Finalmente, hay que consignar que la Contraloría desapareció en diciembre de 1932, en tanto que el Departamento de la Estadística Nacional se convirtió nuevamente en una Dirección General de la Secretaría de la Economía Nacional.

Según información vertida por el propio Abelardo Rodríguez, la Nacional Financiera fue establecida durante su período de Gobierno, precisamente el 31 de agosto de 1933, y fue concebida originalmente como una institución nacional de crédito.¹⁷ También en este año se estableció la Comisión del Salario Míní-

¹⁷Tanto en el *Manual de organización del gobierno federal*, volumen II: *Organismos descentralizados y empresas de participación estatal*, de 1974; y en el *Manual de organización de la administración pública paraestatal*, volumen IV, de 1977, se menciona como fecha de creación de la Nacional Financiera el 30 de junio de 1934.

mo y el 20 de enero de 1934 se autorizó la formación de la Comisión Federal de Electricidad y las cooperativas de consumidores de energía eléctrica.

Asimismo, en este período hubo un significativo progreso hacia la profesionalización del servicio público, por medio del *Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil* del 2 de abril de 1934. El Acuerdo define al servicio civil, se crean comisiones para el mismo, se establecen los procedimientos de ingreso al servicio público, se señalan los trámites para las vacaciones, licencias, permisos, recompensas, ascensos, sanciones y despidos. El *Considerando* del Acuerdo constituye una pieza de valor administrativo, que no podemos dejar de comentar. Dice que "uno de los propósitos fundamentales de nuestro movimiento revolucionario, atento a las necesidades palpables de nuestro país, fue el de reivindicar los derechos de las clases trabajadoras oprimidas y expoliadas por las absorciones irrationales, estancadoras y antipatrióticas del capitalismo organizado en México a fines del siglo XIX y reforzado, en sus tendencias, en los años inmediatamente anteriores a la insurrección que echó por tierra los régímenes de la dictadura y la usurpación... el obrero, el trabajador en general, es factor de primera importancia en el desarrollo de la vida pública, y a su mejoramiento físico, a su elevación espiritual y a la prolongación de su vida, deben incurrir, en forma eficaz, todos los órganos de la sociedad civil constituida políticamente, a través de las normas que el Estado señale en su interpretación positiva del bienestar público... una clase social laborante, la de los servidores del poder público, no quedó incluida en la legislación garantizadora de los derechos; pero el legislador de 1931, al expedir la Ley Federal del Trabajo, no olvidó a dicha clase social, cuando en el artículo segundo del Ordenamiento dijo: las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las relaciones del servicio civil que se expidan; y ese precepto fue una promesa solemne hecha al país... está vigente en todo su alcance el precepto constitucional que faculta al Presidente para nombrar y remover libremente a todos los funcionarios y empleados de la administración, cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo por la Constitución o en las leyes... a mis personales inclinaciones y principios repugna hacer uso omnímodo de ella, y a eso se debió que, desde septiembre de 1932, días después que asumiera la Presidencia

de la República, instruyera a todos los jefes de las dependencias del Ejecutivo para que los empleados de la administración no fueran removidos sino con una causa a todas luces justificada. Estimo que ha llegado para mí la oportunidad de iniciar el cumplimiento de un principio revolucionario... que propicie a la nueva administración el estudio de los problemas que lleva en su entraña la implantación del Servicio Civil y la formulación de su ley respectiva".¹⁸

Don Lucio Mendieta y Núñez habla sobre este *Acuerdo*: "a partir de la Revolución empieza a tomar forma, en México, una gran inquietud burocrática ante los frecuentes cambios de gobierno que traían consigo desplazamientos, a veces en masa, de empleados públicos. El movimiento obrero en defensa de los derechos del trabajo frente al capital, la expedición de leyes protectoras de la clase asalariada, en comparación con la cual el empleado público aparecía en absoluto desamparo no obstante la similitud de situaciones de hecho, pues no puede negarse que el servidor del Gobierno es, en cierto modo, un asalariado; la gran amplitud y profundidad y la divulgación de los estudios y discusión que en Europa se desarrollaron sobre el problema de las relaciones entre el Estado y sus servidores; todo ésto se fue concretando en un movimiento ideológico en favor del empleado público, hasta culminar, durante el Gobierno del general Abelardo Rodríguez, en el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil que es el antecedente inmediato del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión".¹⁹

Tal como se expresa claramente, por voz del propio Rodríguez, esta disposición es la concertación entre el Estado y sus servidores de reglas del juego que determinarán sus relaciones, en una época en la cual el funcionario público ha sido considerado finalmente como lo que es en sustancia: un trabajador. Sin embargo, sería en el sexenio cardenista en el cual los trabajadores, y con ellos los

¹⁸ *Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, Considerando*, del 2 de abril de 1934. El Acuerdo estuvo vigente hasta dar comienzo el período gubernamental de Lázaro Cárdenas.

¹⁹ Mendieta y Núñez, Lucio. *La administración pública en México*. México, UNAM. 1942. pp. ISO-51.

servidores del Estado, cuando obtendrían sus máximos logros históricos como clase social reivindicada.

La administración pública con Cárdenas: apogeo de la actividad del Estado en la sociedad

Si un período presidencial ha sido decisivo para la formación de la administración pública mexicana, tanto para la época de la Revolución, como para el que le sigue hasta nuestros días, fue el sexenio gubernamental de Lázaro Cárdenas. Puede afirmarse que, además de haber sido la cúspide del ejercicio del poder presidencial en, México, el período cardenista consistió en la época primordial de las grandes instituciones administrativas del México moderno.²⁰

En el discurso de toma de protesta encontramos, en uno de los párrafos, la esencia de lo que será su régimen gubernamental: "sólo el Estado tiene un interés general, y, por eso, sólo Él tiene una visión de conjunto. La intervención del Estado, ha de ser cada vez mayor, cada vez más frecuente y cada vez más a fondo". Y en efecto así fue tal como lo podremos constatar enseguida, tanto en lo que se refiere a la intensidad de la actividad estatal, como en lo referente a los cambios en el organismo del Estado. La actividad del Estado mexicano en la época de Cárdenas produjo en su organismo diversas y tan variadas alteraciones, particularmente en lo relativo a los departamentos administrativos. Todavía más, esta época es en la que, como caso excepcional, fueron expedidas dos leyes de secretarías de Estado: en 1935 y 1939 respectivamente.

²⁰ Sobre la administración pública en la época de Cárdenas existe un valioso libro publicado en 1936. Su autor es José Mijares Palencia y se titula *El gobierno mexicano: su organización y funcionamiento* (Méjico, sin editorial). Más recientemente, la obra de Stephen Goodspeed *El papel del Jefe del Ejecutivo en México*, cap. VI (*Problemas Agrícolas e Industriales de México*, núm. 1, vol. VII), tiene una buena semblanza de la administración cardenista. Naturalmente la obra *Méjico a través de los informes presidenciales: La administración pública*, tomo S, vol. 4, pp. 103-165, es esencial para el examen del período gubernamental cardenista.

La administración de la vida social fue tan intensa como la administración de la vida económica. Nunca las clases trabajadoras, ni antes ni después, recibieron tanto apoyo de la administración pública e incluso se dio el caso que estas clases colaboraran en la administración del Estado, particularmente en los ferrocarriles nacionales. Uno de los campos más atendidos por la administración pública fue el de las comunidades indígenas y en apoyo de las cuales se formó en 1936 el Departamento de Asuntos Indígenas. Las tareas del Departamento eran dos: coordinará las diversas dependencias de la administración pública en ayuda de los grupos indígenas y gestionar todo lo relativo a sus intereses.

En 1935 fue suprimido el Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, pero en este mismo año surgió una importante entidad autónoma del México moderno: la Compañía Productora e Importadora de Papel, S.A. (PIPSA), cuya misión era la de regular el precio de papel y con ello, una vez que lo abarataba, fomentar la producción de libros y periódicos promoviendo la difusión de la cultura.

También la administración de la vida intelectual fue una gran preocupación de Cárdenas, y en lo particular la educación socialista, cuya implantación había sido anunciada en el discurso de toma de protesta como Presidente de la República. Pensaba que por medio de la educación socialista la vocación de los estudiantes se identificaría con las aspiraciones del proletariado. En efecto, en diciembre de 1935 la Comisión Técnica Consultiva de la Secretaría de Educación Pública se transformó en el Instituto de Orientación Socialista, cuya misión fue la de dictar las normas relativas a la educación socialista. Inclusive, en provincia se establecieron 17 institutos de este género.²¹

Dentro del marco de la administración de la vida económica, una gran novedad fue la creación del Departamento Forestal y de Caza y Pesca, el cual, en-

²¹ En el libro de Mijares Palencia, ya citado, pp. 170-172, es reproducido un discurso del secretario de Educación Pública cardenista, Gonzalo Vázquez, donde hace una apología de la educación socialista, que bien vale una lectura.

tre otras actividades, debía favorecer la explotación de los bosques por parte de las comunidades indígenas y los ejidatarios. Por otra parte, velaba porque la explotación forestal fuera racional y cuidaba el medio ambiente. También para favorecer a los ejidatarios se estableció el Banco Nacional de Crédito Ejidal en diciembre de 1935, apoyándolos con créditos refaccionarios, de avío y de otros géneros, pero no en condiciones puramente bancarias, sino, a decir de Cárdenas, como "un servicio que la colectividad está obligada a prestar en beneficio de la clase social campesina".

La administración de la vida económica en los gobiernos de la Revolución, puso gran interés en la explotación petrolera. Cárdenas mismo formó en enero de 1934 a la empresa Petróleos de México con capital plenamente mexicano y del cual el Gobierno controlaba el 51% de las acciones. Con esta empresa pública, el Estado daba un paso hacia el control del petróleo como elemento estratégico de la economía nacional. En 1936 se vio nacer varias e importantes instituciones administrativas: Banco Nacional de Comercio Exterior, Departamento de Educación Física, Departamento de Turismo, Almacenes Nacionales de Depósito, y el Consejo Nacional de Educación Superior y de la Investigación Científica.

La administración de la vida social fue intensamente promovida durante el sexenio cardenista. Tomando como base el censo de 1930 y las estadísticas del quinquenio 1929-1933, se desarrolló el proyecto de establecer el seguro social e inclusive en 1936 se elaboró el proyecto de creación del Instituto de Seguros Sociales. Para el beneficio de las clases populares fue formado el Instituto de la Alimentación Popular y, por su parte, el Departamento de Asuntos Indígenas organizó en 1936 a las masas ejidales como auxiliares del ejército y a las mujeres campesinas en ligas de defensa social, así como en comités de educación y las preparó para luchar contra el alcoholismo. El Departamento tenía además funciones educativas, sanitarias y económicas en el seno de las comunidades indígenas. Paralelamente el Departamento de Educación Física dedicaba su atención al mejoramiento físico y cultural de la población, combatía todo tipo

de vicios y procuraba la formación del carácter de la juventud. También el Banco de Crédito Agrícola tenía funciones de administración social, en especial con relación a los pequeños agricultores, al tiempo que se encargaba de la colonización de distritos de riego y a la promoción de la venta, fraccionamiento y colonización de predios rústicos. Finalmente, aportaba créditos ganaderos para favorecer el desarrollo de la industria pecuaria.

La banca de fomento cardenista tenía una concepción social del crédito. Con este criterio se formó el Banco Nacional Obrero para el Fomento Industrial, cuyas responsabilidades se encaminaban al impulso de la industrialización del país, especialmente proporcionando crédito a las empresas formadas y administradas por trabajadores, así como a las cooperativas. También apoyaba a los ejidatarios para la industrialización de sus productos, tal como ocurrió con el establecimiento del Ingenio Ejidal de Zácatepec.

Teniendo como antecedente la formación de la Comisión Federal de Electricidad, en el período presidencial precedente, esta fue efectivamente constituida en 1937 para fortalecer a la industria eléctrica nacional. Al año siguiente el petróleo pasó a manos de la nación y con ello el Estado mexicano se fortaleció extraordinariamente. En 1939 se formó el Departamento de la Marina Nacional, concentrando en su seno todos los asuntos del ramo, tanto en lo militar, como en lo mercantil y pesquero.

La administración pública en este período presidencial fue extraordinariamente activa. Cárdenas fue capaz en sus seis años de Gobierno de reformarla cuando fue necesario, acrecentando o disminuyendo su dimensión cuando la situación así lo exigió. Se preocupó asimismo de asuntos sustancialmente cualitativos, tales como los referentes al carácter de las dependencias centralizadas de la administración pública, a las cuales las leyes de secretarías de Estado de 1917 y 1934 sólo conferían el despacho de los negocios, en tanto que la Ley de 1935 les agregó el estudio y la planeación de la política de conjunto, así como "el promover y el gestionar lo conducente"; es decir, se acentuó su carácter

político y el estatuto de colaboradores de sus titulares con relación al Jefe del Ejecutivo.

Tal como lo hemos apreciado, fue el sector de los departamentos administrativos donde ocurrieron la mayoría de los cambios en la organización del Estado. Así, en tanto el Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares desaparecía, en su lugar nacían el Forestal y de Caza y Pesca, el de Asuntos Indígenas y el de Educación Física; y cuando lo dictó la necesidad, las nuevas instituciones administrativas también fueron suprimidas. Ocurrió así con el Departamento de Publicidad y Propaganda, naciendo el 31 de diciembre de 1936. Sus tareas eran las relacionadas con la publicidad y la propaganda oficiales, dirigir las publicaciones oficiales del Gobierno, emitir la información oficial para la prensa nacional y extranjera, así como a las agencias cablegráficas e informativas, a las autoridades civiles y militares y a los representantes mexicanos en el extranjero. También daba servicio de propaganda a los diarios mexicanos y extranjeros, y de publicidad y propaganda, tales como libros, folletos y similares. Sus actividades se extendían a la edición de películas cinematográficas, de propaganda, informativas y educativas, y dirigir las radiodifusoras pertenecientes al Estado.

Con este Departamento el Estado contaba con la institución administrativa adecuada para fijar, ejecutar y controlar la política gubernamental de comunicación social. El departamento también supervisaba y reglamentaba la publicidad y la propaganda privadas, realizadas por medio de radiodifusoras particulares²² así como aquella que se expresaba en forma escrita o se hacía por medio del teatro. Al nuevo Departamento le correspondía la administración del Archivo General de la Nación, el Diario Oficial y los Talleres Gráficos de la Nación.²²

22 Ver el Decreto que reforma la Ley de Secretanasy Departamentos de Estado de 1935, creando el Departamento de Publicidad Y Propaganda. México a través de los informes..., tomo y volumen citado, pp. 235-237.

Caso similar es el Departamento de Asistencia Social Infantil, de brevíssima vida. Establecido el 30 junio de 1937, este Departamento tenía encomendada la higiene nupcial, prenatal, de maternidad, posnatal-tanto de la madre como del niño--, infantil y escolar, así como la educación urbana, semiurbana y rural de niños hasta de 6 años. También atendía los centros pre-escolares de educación federal, así como los situados en el Distrito y los territorios federales. Unos meses después de su establecimiento, el Departamento se fusionó a la novísima Secretaría de Asistencia, heredada del antiguo Consejo de Beneficencia, de los días de Lucas Alamán, y de la Dirección General de Beneficencia Pública establecida por Benito Juárez en los tiempos de la Gran Reforma.²³

Sin embargo, quizá la institución administrativa más interesante en la época de Cárdenas fue la Administración Nacional Obrera de los Ferrocarriles. En 1935 fue establecido el Departamento de los Ferrocarriles Nacionales de México, el cual, además de la operación y administración de éstos, se encargaba de la construcción, mantenimiento y vigilancia de las vías férreas. Pero en abril de 1938 el Departamento se transformó en la Administración Nacional Obrera de los Ferrocarriles, que adquirió el carácter de corporación pública descentralizada, hasta que fue suprimida durante el sexenio de Avila Camacho. Dentro de su curiosa mixtura de organismo descentralizado de Estado, pero bajo la gestión directa de los trabajadores, la Administración Nacional Obrera ha sido uno de los interesantes experimentos de la concertación administrativa entre el Estado y los trabajadores, para la conducción de un servicio público. A la cabeza de la Administración se encontraba un Consejo formado por siete personas nombradas por el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros, que permanecían dos años en su cargo y eran removibles en todo momento, pero reelegibles. Una de sus competencias principales, era que el Consejo estaba facultado para nombrar al Director General. Parece que la Administración adquirió un carácter cuasiestamental, favoreciendo sólo a la alta jerarquía sindical o al menos esto se

²³Ver Decreto que adiciona a la Ley de Secretarías YDepartamentos de Estado de 1935, creando el Departamento de Asistencia Social Infantil. México a través de los informes..., tomo y volumen citado, pp.239-243.

pretextó para suprimir su organización obrera y ser asumida plenamente por el Estado en el sexenio siguiente.²⁴

En 1939, por efecto del bloqueo internacional contra México por motivo de la expropiación petrolera, Cárdenas realizó un radical ajuste organizativo en la administración pública que derivó en la expedición de una nueva ley de secretarías y la eliminación de cuatro departamentos: Prensa y Publicidad, Forestal y de Caza y Pesca, Asuntos Indígenas y Educación Física.²⁵ Sin embargo, el régimen cardenista ha legado a otra importante institución administrativa: el Instituto Nacional de Antropología, para hacerse cargo del secular cometido estatal de las *antigüedades*, así como el paso más vigoroso para la profesionalización del servicio público por medio de la expedición del *Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado*.

El *Estatuto* desechó la terminología en uso, es decir, no se refiere al servicio civil, aunque ciertamente fue uno de sus progresos. Define al trabajador del Estado, sea servidor del Ejecutivo, Legislativo o Judicial, separa a los trabajadores de confianza y los de base, dando su protección sólo a los últimos. La burocracia de base conquista el derecho de permanencia, la seguridad en la carrera y los sistemas de promoción. Se reconoce a los trabajadores el derecho a la sindicalización -que queda controlado por el Estado- e inclusive el derecho a

²⁴ Esta hipótesis es sostenida por Patton Glade como causa de la suplCSión de la Administración Obrera. Ver su obra *Las empresas gubernamentales descentralizadas*, ya citada, pp. 472-75. Asimismo recomendamos al lector que consulte la *Ley que crea la Administración Nacional Obrera de los Ferrocarriles*, incluida en *Méjico a través de los informes...* tomo y volumen citados, pp. 337-341.

²⁵ Esta reorganización integral de la administración pública se plasmó en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de diciembre 30 de 1939. Ver *Méjico a través de los informes...* tomo y volumen citado, pp. 303-316. La reorganización consistió en una drástica disminución de las dependencias administrativas, particularmente los departamentos. De los cuatro departamentos administrativos suprimidos, a saber, Prensa y Publicidad, Forestal y de Caza Y Pesca, Asuntos Indígenas y Educación Física, Mijares Palencia nos ha dejado constancia de los trabajos de los tres últimos, pp. 227-245, de su obra citada.

huelga, bajo ciertas condiciones y requisitos.²⁶ Como complemento del Estatuto se expidió la *Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados*, y en la cual se establecen los delitos que se les pueden imputar y los castigos a que se pueden hacer acreedores. Con la expedición de esta importante disposición se logró el propósito que dio vida, en su momento, a la Confederación Nacional de la Administración Pública y la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales, agremiaciones de servidores del Estado que en la década de los años veinte se habían organizado para demandar al Gobierno el establecimiento del servicio civil.

Tal como se puede observar, el núcleo de la moderna administración pública mexicana se formó en la era cardenista. Muchas de sus instituciones, como Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad o Ferrocarriles Nacionales de México, siguen siendo puntuales no sólo de la administración gubernamental, sino del país entero.

La administración interna y la expansión de la actividad del Estado revolucionario

Tal como lo hemos apreciado a lo largo de la exposición de este capítulo, los cambios producidos por el movimiento revolucionario dieron como resultado la formación de un nuevo tipo de sociedad: industrial y urbana, que los propios gobiernos revolucionarios estuvieron empeñados en desarrollar. El

26 El *Estatuto* fue precedido por el *Proyecto* de Ley del *Servicio Civil*, elaborado en 1935 en el seno del Partido de la Revolución Mexicana por Andrés Serra Rojas, Enrique Landa Berriozábal, Francisco H. Matar, Luis Bobadilla Y Ernesto P. Uruchurtu, así como Lucio Mendieta y Núñez, a la sazón Director del Instituto de Estudios Sociales del PRM donde se fraguó directamente el proyecto. El dato se encuentra en la obra *La administración pública en Méjico* de don Lucio Mendieta y Núñez, p. 1S1. Más adelante -p. 169- expone una controversial opinión sobre el *Estatuto*: "durante el Gobierno del General Lázaro Cárdenas se expidió el 'Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión', ordenamiento muy defectuoso desde el punto de vista técnico, contrario a la doctrina jurídica y a los intereses de la Patria. Es la expresión de un momento político en el que se advierte el dominio de doctrinas extremistas mal digeridas y de líderes obreros".

crecimiento, diversificación y ampliación de las esferas de vida de la sociedad civil, ocurrió en buena parte por efecto de la actividad del Estado, de modo que el propio Estado intensificó magnamente sus funciones y con ello su organismo. Por tanto, entre 1917 y 1940 las instituciones sociales, políticas, económicas, culturales y administrativas características del México contemporáneo fueron fraguadas en este período.

La Revolución y la administración de la vida personal

En 1917 la administración de la vida personal ocupó un lugar importante, al paso que el régimen capitalista de producción no soslayaba al individualismo como una de sus bases. Por su parte, el Estado circunscribía en aquel entonces su actividad poblacional al aspecto meramente migratorio, pero en 1934 la administración de la vida física individual tendió a desenvolverse en aspectos demográficos, de colonización y condición civil de los habitantes del país. El Estado asumió plenamente, por medio de la Secretaría de Gobernación, la administración de la migración, la repatriación, la administración interna de la población, los aspectos migratorios de la colonización y lo relativo a la naturalización. La actividad estatal en materia demográfica se amplió a la colonización en 1935, cuando la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Agricultura y Fomento compartieron esta materia, y la primera fue facultada para intervenir en asuntos relativos al turismo.

Por cuanto a la administración de la salud pública, y más en lo particular a la salubridad, debemos recordar que en 1917 fue establecido el Departamento de Salubridad Pública para encargarse de todo lo incumbente a esta materia. La importancia de esta dependencia fue patente, por lo que en 1934 se ampliaron sus competencias a la higiene industrial, el combate a los vicios sociales que merman la salud, la preservación de la vida y la salud de los trabajadores del campo y la ciudad, la higiene en general en la República y los institutos responsables del cuidado de la higiene. El Estado revolucionario, entonces, con un ánimo abiertamente activo, no dejaba de hacer sentir su presencia ahí donde

percibía que estaba el interés público. Así, ocurrió en 1935 que el Departamento de Salubridad Pública tomó cartas en la higiene veterinaria, cuando ésta tenía relación con la salud humana por medio de los alimentos.²⁷ En 1934 otro Departamento, el del Trabajo, también estaba facultado para intervenir en la materia sanitaria, particularmente en lo relativo en la higiene industrial. En 1937, tal como lo pudimos apreciar, fue establecido el Departamento de Asistencia Social Infantil, al cual también se le encomendaron tareas sanitarias, particularmente referentes a la higiene prenupcial, prenatal y posnatal, tanto de la madre como del infante, así como la higiene infantil y pre-escolar. Una vez que fue creada la Secretaría de Asistencia Pública, las funciones sanitarias del desaparecido Departamento de Asistencia Social Infantil, pasaron a ésta.

La administración de la vida intelectual tuvo un gran desarrollo durante la etapa revolucionaria. Bastaría con que recordemos la creación de la Secretaría de Educación Pública y el Instituto Politécnico Nacional, el logro de la autonomía universitaria y la formación del Instituto Nacional de Antropología. Pero vale la pena que nos extendamos algo más, hablando de la actividad administrativa de la SEP desde 1921, cuando le tocaba el cuidado de los asuntos relativos a la Universidad Nacional, la extensión universitaria, las bibliotecas y la educación de los indígenas. En 1934 sus ramos se extendieron a la educación pre-escolar, primaria, secundaria, normal, técnica, superior, física y artística, e inclusive, la educación que se ejercía por medio de la beneficencia privada.

En colaboración con la Secretaría de Agricultura y Fomento, también atendía la educación agrícola. Finalmente, la SEP también tenía la dirección

27 De los tres departamentos administrativos creados en abril de 1917: Judicial, Universitario y Salubridad Pública, es decir, de los tres departamentos primigenios, sólo el último sobrevivió a todos los cambios, hasta fusionarse con la Secretaría de Asistencia para formar con ella la Secretaría de Salubridad y Asistencia, hoy Secretaría de Salud. Su vida fue larga, pues abarcó de 1917 a 1940, es decir, fue el departamento administrativo más longevo. Hay dos interesantes testimonios de sus labores: el primero es uno titulado *El Departamento de Salubridad Pública de México*, editado por el propio Departamento en 1930. El otro testimonio es el libro de José Mijares Palencia, antes citado, cuyo capítulo XII está dedicado al examen del Departamento de Salubridad Pública.

técnica de todas las escuelas dependientes del Estado, a excepción de aquellas otras conducidas por otras dependencias federales. Por su parte, el Departamento de Asistencia Social Infantil fue facultado para encargarse de la educación urbana, semiurbana y rural, de niños hasta de seis años de edad, facultad que comprendía a toda la República. Desde 1935 la educación física había estado encargada en el Departamento de Educación Física, el cual, al desaparecer en 1939, cedió sus funciones a la Secretaría de Educación Pública. Del mismo modo, una vez que fue constituida la Secretaría de Asistencia Pública, ésta recogió las funciones educativas encomendadas al extinto Departamento de Asistencia Social Infantil. Con relación a la vida cultural, tan cuidada por los gobiernos revolucionarios desde los tiempos de Carranza, ésta tendió a concentrarse en la Secretaría de Educación Pública, a la que tocaba el cuidado del patrimonio arqueológico, artístico y cultural, así como el teatro, las bellas artes y la música. Estas materias fueron conservadas por la SEP hasta 1940.

La Revolución y la administración de la vida social

Los gobiernos revolucionarios estuvieron empeñados en dar satisfacción a las demandas de las clases populares, pues estas demandas habían sido en buena medida el origen de la propia Revolución. En este sentido, en contraste con la administración de la vida personal, se esforzaron por desenvolver la vida de las clases populares como clases, es decir, en colectividad, con independencia de la individualidad de sus integrantes. Ello dio origen a variadas prácticas administrativas y por ende al nacimiento de diversas instituciones encaminadas a lograr esta finalidad.

Debemos apuntar que estas prácticas administrativas consistieron en lo general en la administración de la vida social, es decir, en la administración de los aspectos colectivos inherentes a las clases populares como tales, más en lo particular la administración del bienestar social y la administración asistencial. En 1917 no se consideró, ni en abril ni en diciembre, a la administración del bienestar social. Ésta nació en 1934, de hecho y de derecho, cuando el Departamen-

to del Trabajo -creado en 1932- fue facultado para atender tres importantísimas materias: la seguridad social, la previsión social y la seguridad industrial, materias que conservó hasta 1940. Por su parte, la materia del trabajo tuvo también un desarrollo importante. La rama laboral inspiró la creación de un Departamento del Trabajo en la época de Madero y en 1917 se transformó en una dependencia de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, particularmente encargada de lo relativo a huelgas y registro de asociaciones obreras. Con el nacimiento del Departamento del Trabajo como dependencia de la administración pública, éste fue facultado en 1934 para atender, además de los asuntos mencionados, los contratos de trabajo, prevención de conflictos obrero-patronales, mediación en conflictos declarados y encargo de los tribunales de conciliación. En 1935 se le encomendó la aplicación de la Ley Federal del Trabajo, así como el registro de las asociaciones patronales, tareas que conservó hasta 1940.

Otro campo de la administración de la vida social, el de la administración asistencial, que se refiere al cuidado de ciertos aspectos de la condición de clase de las clases populares, también atrajo la atención de los gobiernos de la Revolución. Estos aspectos son la asistencia social, la asistencia pública y la readaptación social. La línea divisoria entre la asistencia social y la asistencia pública parece borrosa, pero no lo es tanto, pues la segunda dedica sus esfuerzos a atender a los desvalidos en general, en tanto que la primera se encarga de atender a grupos especiales de la sociedad. Tal es el caso del Departamento de Asistencia Social Infantil, de cuyas tareas ya dimos cuenta.

La asistencia pública es materia que entraña el cuidado de los menesterosos y necesitados provenientes de las clases populares y que con motivo de la aceleración de los procesos industriales de la sociedad mexicana se hizo más intensa, debido al incremento del pauperismo. Tradicionalmente la asistencia pública había sido tarea de los gobiernos locales, por lo que en 1939 la Secretaría de Asistencia Pública atendía al Distrito y los territorios federales, aunque mantenía una relación de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas. Esta Secretaría tenía a su cargo la organización, vigilancia y control

de los establecimientos de la beneficencia privada. Asimismo, sostenía y administraba hospitales, dispensarios y consultorios de asistencia pública, así como escuelas, colegios, internados, casas/taller y centros educativos de asistencia pública, asilos, casas para ancianos, hospicios, dormitorios, comedores públicos y centros asistenciales para niños, establecimientos de readaptación profesional y social, y de terapia social. Se dedicaba, en suma, a la atención de la mendicidad, la miseria y el desempleo.

Finalmente, la readaptación social había sido considerada una materia estatal importante desde 1917, cuando a la Secretaría de Gobernación se le encomendó la custodia de los reos federales y lo relativo a los indultos y las amnistías. En 1934 se incrementaron sus tareas significativamente, pues se le encomendó la defensa y la prevención social de la delincuencia, los tribunales para menores en el Distrito Federal, las escuelas correccionales, reformatorios, casas de orientación y sanatorios para anormales en el Distrito y territorios federales. También se encargó de las colonias penales y la dirección técnica de la penitenciaría del Distrito Federal. Estas actividades no variaron mayormente hasta 1940.

La Revolución y la administración de la vida económica

La administración de la vida económica, finalmente, fue para los gobiernos de la Revolución una de sus tareas más importantes. Durante el período aquí estudiado existió un equilibrio en la política económica con respecto al campo y la ciudad, pero con la tendencia a favorecer la industrialización en ambos. Todo el poder económico del Estado se forjó en esta época, pues la moneda, el petróleo, la electricidad, la banca de fomento, los ferrocarriles, la industria "paraestatal" y otros aspectos principalísimos de la **economía** pasaron al dominio del Estado, que se amparó en su tradición intervencionista secular y en los artículos 27 y 28 de la Carta Magna del 17. A partir del célebre Ministerio de Fomento, que concentró toda la política económica del Estado, hasta los tiempos de Porfirio Díaz, el Estado mexicano no ha dejado de estar presente hasta

en los más recónditos procesos de la vida económica. Ello provocó el nacimiento de dependencias que, junto a la Secretaría de Hacienda, han tenido un signo fundamentalmente económico: Comunicaciones y Obras Públicas, Agricultura y Fomento, Industria y Comercio y otras más, que junto con una variedad de entidades económicas autónomas, han forjado el poderío económico del Estado y el patrimonio material de la nación.

La política económica del Estado, sin embargo, aunque lo ha llevado a obtener un poderío significativo, ha tenido sin embargo como finalidad desarrollar un proyecto de capitalismo industrial en gran escala, proyecto en que los gobiernos de la Revolución se comprometieron intensamente. Ciertamente el proyecto capitalista de los régimes revolucionarios siguió vías bien distintas a los modelos clásicos, pues la industrialización fue dirigida por el Estado, en tanto que los capitalistas trabajaron bajo su protección. No obstante, se ensayaron otros métodos de producción económica, tales como las empresas obreras, las cooperativas y la producción ejidal, intentándose con ello diversificar las vías de acceso al capitalismo moderno.

El resultado, hasta 1940, fue que el Estado se fortaleció extraordinariamente adquiriendo características que algunos polítólogos denominaron de *capitalismo de Estado*, en tanto que otros las identificaron como *bonapartismo* y unos más como *cesarismo moderno*. Una paradoja se dio, al final de cuentas, pues la clase propietaria de los medios de producción demanda ahora un lugar más cómodo en la vida económica y un recogimiento de la actividad estatal en la vida productiva, el comercio y las finanzas. Ello dio paso, entre otros factores, a los gobiernos de Avila Camacho y sus sucesores, que se empeñaron entonces en emprender una estrategia de acumulación en la cual la empresa privada tendría un papel fundamental. Terminaba así la era de los gobiernos revolucionarios y comenzaba la etapa actual, la era de la posrevolución.

No entraremos a examinar mayormente a la administración de la vida económica, reservando este examen cuando abordemos a la economía de Estado durante los gobiernos de la Revolución, lo cual ocurrirá páginas adelante.

El Estado posrevolucionario: la edad de la supercentralización

Tal como lo examinaremos enseguida, la administración pública en el período posrevolucionario se distinguió por dos elementos esenciales: primero, el proyecto histórico de consolidación de un capitalismo industrial modernizante, para el cual muchas instituciones administrativas se orientaron a ello como tarea fundamental; segundo, el mantenimiento de las instituciones administrativas con vocación de servicio colectivo -y en lo esencial popular- creadas por los regímenes de la Revolución y que le caracterizan como tal, en convivencia y complementariedad con aquellas otras destinadas al fortalecimiento del capitalismo.

Esto ha sido el producto de un largo desarrollo histórico que ha derivado en la formación del *Estado de bienestar*, es decir, una forma de Estado capitalista en el cual el proceso de crecimiento económico fue conciliable relativamente con la formación de las condiciones de vida básicas para las clases populares. Sabemos de antecedentes tales como las cajas de ahorro ideadas por Alamán, el Monte de Piedad e instituciones similares que durante el siglo pasado se constituyeron en los elementos básicos de la administración de la vida social. Pero fue la Revolución de 1910 la que amplió los horizontes de esta administración e hizo de la vida social uno de los rasgos distintivos del Estado entre 1917 y 1940, dando vida al Estado benefactor. Ello lo hemos podido constatar apenas unas páginas atrás. Sin embargo, luego de 1940 ocurrieron cambios que fueron marcados por el designio de incrementar el ritmo de creci-

miento económico por encima de los intereses populares, según se evidenció mayormente en los regímenes de Avila Camacho y Miguel Alemán.

No obstante, todos los gobiernos posrevolucionarios mantuvieron los principios del Estado benefactor y un alto grado de su actividad con base en la administración de la vida social. Hay que destacar, finalmente, que la proporción entre el programa industrializador y el mantenimiento del bienestar social varió de sexenio a sexenio.

La administración pública en los regímenes posrevolucionarios

La administración Pública entre Avila Camacho y López Mateos

La administración pública durante la presidencia de Manuel Avila Camacho sufrió un cambio significativo con referencia a los regímenes precedentes, pues el proyecto del capitalismo industrial adquirió prioridad por sobre cualquiera otro.¹ En este período la administración centralizada -las secretarías y los departamentos- no sufrieron mayores cambios.

Avila Camacho mantiene los mínimos de bienestar social, pero no como medidas altruistas del Estado, sino como una de sus condiciones de vida, pues en su alianza con las clases populares radica su poder y su independencia con relación a la burguesía mexicana. Esto explica, pues, porqué durante el período avilacamachista la administración pública se empeñó en fortalecer al capitalis-

1 *Méjico a través de los informes presidenciales: La administración pública*, tomo 5, vol. 5, pp. 359428. Consultar asimismo a Stephen Goodspeed, *Op. cit.*, cap. VII, que realiza una semblanza de la administración pública en la época de Avila Camacho. En la *Revista de Problemas Agrícolas e Industriales de Méjico* se encuentra también un trabajo contemporáneo al anterior, "Premisas y tendencias históricas del gobierno mexicano", de William Bernstein. Don Lucio Mendieta y Núñez, en su libro *La administración pública en Méjico*, cap. 11, se refiere a la administración en el período gubernamental mencionado, subrayando las reformas a la Ley de secretarías de 1938 hechas por Avila Camacho en diciembre de 1939.

mo y, al mismo tiempo, pero en menor medida, satisfacer al mínimo los intereses de las clases populares.

Lo anterior se refleja en un hecho significativo: la conversión del Departamento del Trabajo en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, anunciada por Avila Camacho en su toma de protesta como Presidente de la República. Este fue, sin duda, uno de los acontecimientos habidos en la administración de la vida social, pero que contrasta con la extinción en 1941 del Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, decretándose en su lugar la creación del Banco Nacional de Fomento Cooperativo. Sin embargo, se debe mencionar que durante la gestión de Avila Camacho se dio apoyo al movimiento cooperativista, dentro del cual cuajó en 1942 la formación de la Cooperativa Unica de Trabajadores del Estado, y en junio de 1946 la formación de la Confederación Nacional de Cooperativas Sindicales de Consumo. Esto también explica, al mismo tiempo, porqué a la vez que se fomentaba el cooperativismo se anulaban progresos obreros como tales, como ocurrió en diciembre de 1940 con la supresión de la Administración Nacional Obrera de los Ferrocarriles Nacionales, que se convirtió en una institución puramente estatal: la Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México.

En 1941 fue reorganizada la Secretaría de Asistencia con la idea que su Dirección General del Patrimonio de la Beneficencia Pública, integrara cabalmente su presupuesto de egresos. Con un objeto similar fue también reformado el ancestral Nacional Monte de Piedad. Al año siguiente, la Comisión Nacional de Alimentación estaba proyectando la organización del Instituto Nacional de Nutriología, proyecto que se concretó en diciembre de 1944.

Dentro de la administración de la vida económica destaca la creación en 1943 de la Dirección General de Normas, institución administrativa orientada a la conservación y difusión del sistema decimal de pesas y medidas. La nueva institución pasó a formar parte de la Secretaría de Industria y Comercio. En otra dimensión administrativa, la de la vida intelectual, fue creada la importante institución académica denominada El Colegio Nacional, dentro de la cual se

congregaron los hombres conspicuos de la alta cultura del país. También dentro de la administración de la vida personal, particularmente en la vida física individual, se formó en este mismo año el Instituto Nacional de Cardiología y en 1944 nació la Secretaría de Salubridad y Asistencia con la fusión del Departamento de Salubridad Pública y la Secretaría de Asistencia. La idea de la que surgió esta nueva institución, fue la de integrar las tareas sanitarias y asistenciales que estaban orientadas a la misma finalidad: el cuidado de la salud y la preventión de enfermedades. Tal como lo mencionó el propio Avila Camacho, con esta "centralización de funciones" se consiguió además el abatimiento de los gastos de administración.

También en 1943 se emprendió la reforma del organismo del Estado, por medio de una Comisión Intersecretarial cuyas tareas nacieron de los problemas económicos derivados de la Segunda Guerra Mundial. Así, la Comisión debía estudiar la forma de suprimir o reducir los servicios redundantes o innecesarios, mejorar el rendimiento de los servidores públicos, acelerar los trámites y ahorrar fondos al erario. Una institución importante formada en 1945 es la Dirección General de Profesiones, destinada dentro de la Secretaría de Educación Pública a atender la normación de las organizaciones profesionales derivadas del progreso de la educación superior. Puede concluirse que la administración pública durante el Gobierno de Avila Camacho inició el estilo propio del período posrevolucionario: el apoyo irrestricto al capitalismo y la conservación interesada de las condiciones de vida elementales de las clases populares.

Durante el Gobierno alemanista el proyecto de desarrollo industrial se fortaleció extraordinariamente.² La administración pública, por tanto, se enfila fundamentalmente a la creación de la infraestructura del desarrollo capitalista. Su organización sufrió alteraciones de importancia, basadas en un nueva Ley de Secretarías de Estado y un reglamento que la detallaba. Debemos mencio-

² *Méjico a través de los informes presidenciales*, que estamos examinando, pp. 541-585. Durante el sexenio alemanista se elaboraron varios *Directorios del Gobierno Federal*; en los que, además de informar de los nombres de los funcionarios y empleados de las dependencias administrativas, se detalla la organización de las mismas. Ver: los Directorios de 1941, 1950 Y 1951.

nar, asimismo, que en este período presidencial se expide -en diciembre de 1947- la primera Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal.³

Dentro de la vida interna del Estado lo más significativo fue la creación de las Secretarías de Recursos Hidráulicos y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Pero ciertamente también se crearon organismos "paraestatales" de trascendencia histórica, como el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, establecido en diciembre de 1946, evocándonos a la Academia de Bellas Artes maderista y la Dirección General de Bellas Artes de la época del constitucionalismo encabezado por Venustiano Carranza. La nueva institución fue supeditada a la Secretaría de Educación Pública y tenía a su cargo, y aún lo conserva, todo lo relativo a las bellas artes: literatura, artes plásticas, música y danza, además de toda la educación artística, incluyendo la que se impartía en la enseñanza pre-escolar, primaria, secundaria y normal. También, dentro de la administración de la vida intelectual se formó la Comisión de Cinematografía en enero del mismo año, para producir películas nacionales de alta calidad.

Uno de los progresos en el desarrollo regional y como sector intermedio entre la administración de la vida económica y la administración de la vida social, lo constituyó la creación de la Comisión del Papaloapan. Esta institución administrativa ha significado, hasta su extinción a finales de 1986, un ejemplo de administración de proyectos bajo una entidad descentralizada multifuncional, encargada por igual de construir obras de defensa contra inundaciones, que de instalaciones sanitarias, de regadío, poblados y vías de comunicación. Este proyecto sirvió de modelo para el establecimiento de la Comisión de Tepalcatepec. Paralelamente, en enero de 1948 se expidió la Ley de Funcionamiento de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, que en esta época reflejaron perfectamente los procesos centralizadores del Estado mexicano, pues, formadas por funcionarios federales y municipales, además de representantes de la iniciativa privada local, sin la presencia de funcionarios estatales, atendían todo lo relati-

3 Sobre la *Ley para el control de organismos descentralizados*, ver RAP 59/60, pp. 141-142 Y 193-196.

va a la vida municipal: abastecimiento de agua, drenaje e higiene general, luz y energía eléctrica, pavimentación de calles y construcción de puentes en los poblados, obras de defensa para los mismos, viveros forestales, forestación de protección o defensa, construcción de hospitales y edificios públicos, así como de comunicaciones vecinales con centros de abasto y, finalmente, establecimiento de nuevos centros de trabajo en beneficio de la economía local. No cabe duda, el mejor ejemplo de la negación de la vida municipal.

En 1949 la administración de la vida económica sufrió cambios, entre ellos la supresión de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana -organizada en beneficio de las clases populares-, aunque como contraparte se formó a la Dirección General de Defensa Agrícola para el combate de las plagas del campo y la Dirección General de Promoción Agrícola Ejidal, dedicada a la organización tecnoagrícola de las comunidades ejidales.

Uno de los hechos más significativos en la administración de la vida social fue la creación del Instituto Nacional Indigenista en diciembre de 1948, evocándonos también al Departamento de Asuntos Indígenas, ya desaparecido. Al año siguiente se constituyó el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana con la finalidad de preparar, dirigir y orientar a la juventud dentro de las "normas de la dignidad humana" –a decir de Miguel Alemán-, y encauzar sus aspiraciones espirituales y materiales, y aprovechar sus capacidades en beneficio de la nación.

Finalmente, recordándonos el extinto Departamento Forestal y de Caza y Pesca, de la época de Cárdenas, fue creada en mayo de 1951 la Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza, y en su seno las Direcciones Generales de Conservación de Bosques y Reforestación, y la de Aprovechamiento de Zonas Desérticas.

En resumen, la administración alemanista se inclinó preferentemente por el proyecto de desarrollo industrial, pero sin olvidar del todo los programas de bienestar social.

Ruiz Cortines no modificó la organización centralizada de la administración pública, adoptando íntegramente la heredada por Alemán.⁴ En cambio, en el sector "paraestatal" se crearon en 1953 nuevas instituciones como consecuencia de la ampliación de la actividad del Estado: el Consejo Nacional de Turismo, el Banco Nacional de Transportes y la Procuraduría de Asuntos Agrarios. La primera fue acompañada por el Primer Congreso de Turismo Interior y comenzó a funcionar en coordinación del Departamento de Turismo. La segunda institución fue fruto de la idea de mejorar el servicio de transporte de la ciudad de México y reformar su sistema de financiamiento, en tanto que la última estuvo inspirada en el propósito de asesorar a los campesinos en los trámites sobre la materia agraria.

Para 1955 la planta física de los servicios de salud era obsoleta, por lo cual se proyectó la construcción de un centro médico, que no llegó a realizarse. Del mismo modo, fueron proyectadas dos nuevas instituciones administrativas: la Comisión Nacional de Energía Nuclear y el Consejo Superior Coordinador de Recursos Naturales no Renovables. Este último fue instituido a finales del año. El primero asesoraría al Gobierno federal en lo relativo a la exploración y explotación de minerales radioactivos, en tanto que al segundo se encargó la elaboración de un inventario del potencial minero del país.

Durante este sexenio la administración de la vida social tuvo beneficios, pues también en 1955 se formó el Instituto Nacional de Bienestar de la Infan-

⁴ *Méjico a través de los informes presidenciales*, tomo 5, volumen 5, pp. 3-60. El libro: *La administración Pública Mexicana* (*Méjico, Problemas Agrícolas e Industriales de Méjico*, número 1, volumen VII) del estadounidense Wendell Karl Gordon Schaeffer - publicada originalmente en 1955-, abunda sobre el período sexenal aquí tratado y aborda tópicos tales como la organización administrativa, la administración financiera, la planeación y los servidores públicos. También de este tiempo es el libro de otro autor angloamericano, William Tucker, que lleva por título *The mexican government today* (University of Minnesota Press, 1957) Y trata en su contenido temas tales como el régimen gubernamental, relaciones externas e internas, servicios y obras públicas, agricultura, servicios sociales y el sistema federal. Roberto Chellet Osante escribió en 1955 su trabajo *Organización administrativa y política de la República mexicana*, como producto de las lecciones administrativas dadas en la Academia de Capacitación de la Secretaría de Hacienda, que lo publicó en el año mencionado. Esta obra refleja muy bien a la administración pública en los días de Ríllo Cortines.

cia -que nos recuerda el Departamento de Asistencia Social Infantil de la época de Cárdenas- para el combate de la desnutrición y la poliomielitis. También fue establecido el Instituto Nacional de la Vivienda para coordinar a los organismos gubernamentales dedicados a la atención de esta materia, estimar las necesidades habitacionales del país, formar personal especializado en planificación urbana y rural, capacitar a los obreros en lo referente a la construcción, estimular la edificación de viviendas económicas y multifamiliares para obreros, y construir viviendas para arriendo o compra de las clases populares. En apoyo de estas últimas, para 1958 se habían establecido 502 centros del Programa de Bienestar Social Rural y 45 centros del Programa de Bienestar Social Urbano.

Una institución importante y novedosa apareció en 1956: la Comisión Intersecretarial Coordinadora del Levantamiento Geográfico de la República, creada precisamente para la finalidad que ella misma enuncia, y que seguramente se creaba para realizar los trabajos que había dejado pendiente la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, ya transformada en sociedad civil.

El régimen ruizcortinista no se caracterizó, tal como se observa, por contrastes o grandes cambios. En lo general se mantuvo la tónica de los regímenes posrevolucionarios, interesados en la consolidación del capitalismo, y al mismo tiempo la conservación interesada de las condiciones fundamentales de vida de las clases populares. La etapa presidencial de López Mateos observa relevantes cambios en la administración pública, debido fundamentalmente a la expedición de una nueva Ley de Secretarías de Estado.⁵ Según lo explicó el propio

5 Se ha comentado que el inspirador intelectual de la Ley de Secretarías de Estado de 1958 fue don Gabino Fraga y así parece ser, según puede apreciarse en el *Proyecto de ley orgánica de la administración pública federal mexicana*, que formuló el distinguido jurista en calidad de Presidente del entonces Instituto de Administración Pública. También parece que este *Proyecto* se perpetuó, como eco, en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* de 1976, tal como lo comentaremos en su momento. Ver *RAP* en honor de Gabino Fraga de 1982, pp. 381-408. Contemporáneamente a la expedición de la mencionada Ley, aparecieron dos trabajos sobre la misma: "Comentarios a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 24 de diciembre de 1958", de Horacio Castellanos Coutiño, y "La nue-

López Mateos, la nueva Ley fue el producto del crecimiento demográfico del país y de la ampliación de las responsabilidades sociales y económicas del Estado. Ello obligó a que la administración pública centralizada fuera reformada para atender adecuadamente sus tareas.

Las novedades fueron la creación de las Secretarías de la Presidencia y la del Patrimonio Nacional-que ocupó el lugar de la extinta Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa-, así como las de Comunicaciones y Transportes, y la de Obras Públicas, nacidas de la suprimida Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, cuyo origen se remonta a la época de Porfirio Díaz. Hay que resaltar, igualmente, la constitución de un nuevo Departamento: el de Turismo, así como la conversión del Departamento Agrario en el de Asuntos Agrarios y Colonización. Esta última, la colonización, ha sido una materia fundamental atendida por el Estado mexicano desde los días de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores, hasta el Ministerio de Fomento, pasando por la Dirección de Colonización e Industria.

El año de 1959 también fue importante para la ampliación de la actividad del Estado, pues se creó el Instituto Mexicano del Café, la Dirección de la Pequeña Propiedad -creada para auxiliar a los agricultores y organizar el catastro agrícola- y los Comités Agrícolas Distritales.

Ciertamente el Estado mexicano había tenido una antigua presencia en la industria eléctrica, pero en 1960 decidió mantenerla en exclusividad, por lo que procedió a nacionalizar cabalmente dicha industria con la adquisición de la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz. Con esta nacionalización el Estado corroboraba su capacidad expropiatoria iniciada en los días del Virreinato tras la expulsión de la Compañía de Jesús, seguida con la supresión del Fondo Piadoso de Californias, fundado por esta Orden, extendida por la Gran Refor-

va Ley de Secretarías y Departamentos de Estado", de César Izaguirre Rojo. Ambos fueron publicados en la obra *Aportaciones al conocimiento de la administración federal: Autores mexicanos*; respectivamente pp. 135/142 Y 143/147.

ma y la Revolución de 1910, y consolidada con la nacionalización del petróleo y los ferrocarriles. También, en la administración de la vida económica, hay que destacar que en este año se formó la Comisión del Río Balsas y la Comisión Nacional del Azúcar.

En contraste, 1961 fue un año relevante para la administración de la vida social, pues la CEIMSA, establecida desde los días de Cárdenas, se transformó en la Conasupo que hoy conocemos y que constituye una de las grandes empresas descentralizadas del país. Su conversión obedeció a la necesidad de incrementar el ingreso rural mediante precios de garantía de los productos básicos del campo, mantener reservas de artículos de primera necesidad, proteger el abasto del país y regular los precios de las subsistencias populares en los mercados de consumo. Del mismo modo, en este año se creó el Instituto Nacional de Protección a la Infancia, con la finalidad de suministrar a la niñez servicios asistenciales complementarios y desayunos escolares en primarias y pre-primarias. Dato significativo fue que, teniendo como motivo la incorporación del servicio médico, en 1961 la Dirección de Pensiones Civiles se transformó en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el ISSSTE.

La ampliación de la actividad del Estado produjo en 1962 la aparición de nuevas instituciones, tales como la Comisión Nacional Consultiva de la Pesca. Para adquirir el control y fomentar lo referente a la investigación, exploración y uso del espacio aéreo, con fines pacíficos, fue creada la Comisión Nacional del Espacio Exterior. También en este año nacieron el Instituto Nacional de Investigaciones Catastrales y Urbanas, y la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera.

El organismo del Estado fue también una preocupación en esta época, por lo que, para examinar el presupuesto de 1963 y elaborar el de 1964, fue instituida en la Secretaría de la Presidencia la Dirección del Plan Global del Sector Público. Finalmente, también en 1963 fue creado el Instituto Mexicano de Investigaciones Turísticas.

En resumen, la administración pública durante la época lopezmateísta se reencontró con los grandes principios revolucionarios porque, en buena medida, como lo declaró el propio Presidente de la República de entonces, gobernó a la "izquierda de la Constitución".

Dentro de esta investigación es de nuestro interés examinar particularmente los años que van de 1965 a 1986 -aunque nos extendemos hasta 1988--, pues constituyen fundamentalmente dos décadas que representan los grandes acontecimientos administrativos que se entrañan en los últimos años de los más de 75 que tiene como secuela la Revolución de 1910. Toda vez que el sexenio constituye una unidad histórica básica, pues en él la administración pública adquiere características peculiares según las imprime el titular del Ejecutivo Federal, estas décadas coinciden con los períodos presidenciales de Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría, José López Portillo y Miguel de la Madrid. Ello, pues, satisface nuestro interés de presentar en unidad y orden, lo esencial de los recientes años de vida de la administración pública.

El período examinado, que versa del tiempo que cubre los gobiernos de Avila Camacho, Alemán, Ruiz Cortines y López Mateos tiene un rasgo que resalta: la formación de una segunda generación de instituciones descentralizadas y la proliferación de otras muchas de la más diversa índole. Algunas ya existentes son actualizadas y reformadas para darles mayor cobertura, como la Dirección de Pensiones Civiles que se convierte en el SSSTE o la CEIMSA que se transforma en la Compañía Nacional de Subsistencias Populares. Otras son de nuevo cuño: Instituto Nacional de la Vivienda, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto Nacional Indigenista, Instituto Nacional de Bellas Artes, Instituto Nacional de la Juventud Mexicana e Instituto Mexicano del Café. También surgieron las grandes instituciones descentralizadas de investigación de la salud, como el Instituto Nacional de Nutriología y el Instituto Nacional de Cardiología, además del Instituto Nacional de Protección a la Infancia. Fue la época de las grandes entidades de desarrollo regional, como la Comisión del Papaloapan y la Comisión de Tepalcatepec. Finalmente, el Estado había ampliado su

actividad en ámbitos hasta entonces ignotos por medio de la Comisión Nacional de Energía Nuclear y la Comisión Nacional del Espacio Exterior.

Así, la actividad del Estado por medio de instituciones descentralizadas volvía históricamente a quedar corroborada, pero ahora en dimensiones que pronto serían colosales y en un sentido estratégico de gran impacto político.

La administración pública entre Díaz Ordaz y Miguel de la Madrid

Durante la gestión de Gustavo Díaz Ordaz se expidió la segunda *Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal; de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal*, teniendo por fecha enero de 1965.⁶ Para cumplir mejor con su cometido de controlar a estas entidades, fue reorganizada la Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Debemos destacar que, con referencia a la administración centralizada, ésta no sufrió ninguna alteración mayor en su organización, y quedando tal cual fue legada por el período presidencial anterior.

En apoyo de la industria petrolera y con la finalidad explícita de realizar investigaciones sobre la materia, en agosto de 1965 se fundó el Instituto Mexicano del Petróleo, en tanto que, para estimular la producción agropecuaria, en marzo del mismo año se había formado el Banco Nacional Agropecuario. Su política estaba orientada, preferentemente, a favorecer a los sectores campesinos más débiles.

En mayo de 1966, por medio de un contrato de administración dado por el Gobierno federal al través de la Secretaría del Patrimonio Nacional, se constituyó la Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, la COVE. Al año siguiente, para administrar las futuras Olimpiadas, que se llevarían al cabo en

⁶ *Méjico a través de los informes presidenciales: La administración pública*, tomo 5, vol. 5, pp. 291-339. Con respecto a la Ley para el control de los organismos descentralizados, ver RAPS9/60, pp. 143-144 Y 223-227.

nuestro país, fue instituido el Comité Organizador de los Juegos Olímpicos con el carácter de organismo descentralizado. También en 1967 se integraron en una sola unidad administrativa, las 19 empresas que formaban a la Comisión Federal de Electricidad y se constituyó a otro organismo "paraestatal": Productos Forestales Mexicanos.

Para ampliar la asistencia infantil, en agosto de 1968 fue creado el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez, en tanto que en junio de 1970, para agilizar e incrementar la autonomía de gestión de las actividades concernientes a las bodegas y los silos, se formó la Comisión Operadora Conasupo de Graneros del Pueblo.

Dentro de la administración de la vida económica, con la finalidad de explotar los cuantiosos recursos de la región de Las Truchas, en el estado de Michoacán, en 1969 fue establecida la Siderúrgica Las Truchas. En este año se formó también la Compañía Nacional de Asbestos y en 1970, para explotar las minas de La Caridad, en Sonora, se constituyó la Empresa Mexicana del Cobre. Finalmente, para alcanzar la mexicanización plena de los ferrocarriles, en un acto simbólico se adquirió por 62 mil 500 pesos el Ferrocarril Tijuana-Tecate.

No puede examinarse el sexenio del Presidente Díaz Ordaz sin que se pueda dejar de mencionar el año de 1968 y con él, el movimiento estudiantil que vino a probar que las instituciones revolucionarias habían estado conviviendo con otras, las capitalistas, que desde algunos ángulos eran incompatibles. Ello motivó que al sexenio siguiente la "apertura democrática" se orientara hacia un régimen popular y populista que intentó regresar nuevamente al camino trazado por la Revolución.

La época de Luis Echeverría se distinguió por tres cambios significativos en la administración centralizada: la transformación de los Departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización, y el de Turismo, respectivamente, en las Secretarías de la Reforma Agraria y la de Turismo. Asimismo, por causa de la conversión de los territorios federales -Baja California Sur y Quintana Roo- en

estados de la Federación, la Procuraduría correspondiente pasó a denominarse Procuraduría de Justicia del Distrito Federal. También en diciembre de 1970 se expidió una nueva Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal,⁷ de los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal.

Con la finalidad de atender los problemas relativos a la vivienda popular, en el marco de la administración de la vida social, se formó en febrero de 1971 el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular. Para dedicar las indemnizaciones por la expropiación a los ejidatarios, en empresas en las cuales éstos pudieran incorporarse beneficiosamente, fue constituido el Fondo Nacional de Fomento Cooperativo. En 1973, con el objeto de difundir el desarrollo y las conquistas de las clases trabajadoras, se integró el Centro de Estudios del Movimiento Obrero. Al año siguiente, en el mes de junio, para obtener información sobre las principales variables que convergen a la formación de la política laboral, fue integrado el Centro de Información y Estadística del Trabajo. Asimismo, en el mismo año de 1974 se formó la Comisión Nacional para Promover la Cultura y la Recreación de los Trabajadores, la Editorial Popular para los Trabajadores y el Instituto Nacional de Estudios del Trabajo, cuyas tareas eran las de realizar investigaciones sobre la materia laboral, hacer programaciones y formar personal calificado en el ramo. La clase obrera se benefició también con la creación de una institución muy importante: el Infonavit, así como con el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario; y los eonsumidores fueron favorecidos en lo general, con el establecimiento de la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor.

En 1973 fueron constituidas varias entidades propias de la administración de la vida económica. Debido a que el territorio nacional es en un 40% árido, para aprovechar sus recursos se formó en diciembre la Comisión Nacional de Zonas Aridas. En el mismo mes, para atender los problemas portuarios, se in-

⁷ *Méjico a través de los informes presidenciales: la administración pública*, pp. 379-506. RAP citada, pp. 145-166 Y307-312.

tegró la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos. Con el objeto de llevar al cabo tareas de extensión forestal a favor de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, otorgando a ellos las nuevas concesiones de explotación de los bosques, fue creado el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales. Para unificar la política pesquera, todos los organismos del ramo se fusionaron en febrero del año mencionado, formando la empresa Productos Pesqueros Mexicanos. Asimismo, se estableció la compañía denominada Química Fluor, SA, y para ayudar a que los campesinos dejen de subsidiar a los consumidores y a los malos administradores – a decir de Echeverría-, se crea la Comisión Nacional de la Industria Azucarera. Finalmente, para fomentar el intercambio mercantil, tanto público como privado, en diciembre de 1973 se integró el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, que fue suprimido en 1986.

En otros ámbitos de la administración pública, particularmente en lo relativo a la administración de la vida personal, para hacer frente a los problemas producidos por la infición del medio ambiente, en enero de 1972 se estableció la Subsecretaría del Mejoramiento del Ambiente como parte de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Con referencia a la producción agrícola; debemos resaltar que en 1975 y con el objeto de fortalecer los procesos relativos a la compra y almacenamiento de productos agrícolas, y la distribución de alimentos populares, se fusionaron Almacenes Nacionales de Depósito y Bodegas Rurales Conasupo. Al año siguiente, para integrar la política crediticia del campo, también lo hicieron los Bancos de Crédito Agrícola, el Ejidal y el Agropecuario, para formar el Banco Nacional de Crédito Rural..

Finalmente, dentro de la administración de la vida intelectual debemos destacar la creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Universidad Autónoma Metropolitana y el Colegio de Bachilleres.

La administración en los días de Luis Echeverría intentó y consiguió, relativamente, revalorar los principios de la Revolución y con ello reivindicar las raíces históricas inmediatas del Estado mexicano, toda vez que el organismo del

Estado sufrió un incremento que sólo tuvo precedente en los tiempos de Lázaro Cárdenas.

El período presidencial de José López Portillo representa, dentro de la etapa posrevolucionaria, la conclusión de una fase del desarro lo de la administración pública y el inicio de otra. Por un lado, se toma la decisión de asumir una conciencia comprensiva del organismo del Estado y por otro, particularmente en lo relativo al sector "paraestatal". Se argumentó que éste era inmenso y por tanto inmanejable, toda vez que algunas entidades del mencionado sector ya no tenían razón de ser. Por otro lado, se organizó la administración pública centralizada en sus grandes trazos, intentándose con ello rationalizar su funcionamiento. Ambos procesos --depuración en gran escala disector "paraestatal" y reorganización de la administración centralizada- ma charon en paralelo por medio de la sectorización, un mecanismo por el cual intentó darles coherencia. La responsabilidad recayó en una institución de evada jerarquía, la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

Durante el sexenio de Luis Echeverría, el desarrollo institucional de la administración pública mexicana había llegado a su clímax. T 1 como lo pudimos apreciar, fue en este período que concluyó la creación de las grandes entidades "paraestatales" e inclusive, y en forma masiva, se acrecentó el número de éstas con la generosa formación de multitud de fideicomisos,⁸ mos comentar que durante el sexenio del Presidente López Portillo no se p gresó mayormente en la disminución del número de las entidades "paraestatales", pero sí se generó una atmósfera opuesta a la creación de otras más, d ndose con ello un

8 El *Manual de Organización del Gobierno Federal*, tomo II, correspondiente al sector "paraestatal", es un buen testimonio del crecimiento del propio sector. Según datos contenidos en el Registro de la Administración Pública Federal, del 15 de noviembre de 1982, en 1976 - último año de gobierno de Luis Echeverría - existían 197 fideicomisos que formaban parte de las 760 entidades que integraban el sector "paraestatal". Ver RAP citada, p. 346, donde se reproduce un cuadro óptico que comprende al mencionado sector en los años de 1976 a 1981.

límite al proceso de crecimiento masivo de estas entidades. Esto explica porqué sólo aparecen episódicamente algunas instituciones, como la Ruta 100, establecida para dar solución al grave problema del transporte público en el Distrito Federal, y la adquisición de la Compañía Mexicana de Aviación, que se encontraba en medio de serios problemas financieros. Como es sabido, esta última está por pasar nuevamente a manos de empresarios privados, según se anunció desde 1986.

La política relativa a la retracción "paraestatal" fue instrumentada tempranamente durante la administración lopezportillista y llevada como programa importante dentro de la ambiciosa reforma administrativa concebida entonces. La entidad "paraestatal", sin embargo, basa su existencia en el principio de la indispensabilidad; a su vez, este principio refleja la condición vital de la propia entidad, a saber, que es flexible, ágil y pertinente, y que por ello la entidad puede desaparecer como individuo, para eternizarse como género. En 1982 esta aseveración pudo ser probada, pues en septiembre se procedió a la expropiación bancaria y con ello a la adquisición de muchos y grandes bancos, aseguradoras, afianzadoras y empresas propiedad de los bancos. Solo por citar dos casos representativos, debemos comentar que Bancomer y Banamex, dos gigantescas instituciones bancarias, hoy día son dos de las sociedades nacionales de crédito más grandes del país. Volveremos sobre ésto un poco más adelante.

Tal como se puede apreciar en la reorganización de la administración centralizada, en ella ocurrieron cambios significativos que tuvieron como origen la expedición de una nueva normación: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.⁹ Desde 1917 la administración centralizada y la administración

⁹ La *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, del 24 de diciembre de 1976, es la primera normación de la misma que integra a la administración centralizada y a la administración "paraestatal". Esto significa un esfuerzo de armonización y coordinación desde un elevado nivel normativo. Parece ser que, entre otras fuentes, las ideas de don Gabino Fraga, formuladas en su Proyecto de *Ley orgánica de la administración pública federal mexicana* de 1958, influyeron a la Ley de 1976. Se adopta una denominación casi idéntica, particularmente usando el término "Ley orgánica", acuñado por Fraga; además que se recoge una de las ideas fundamentales del distinguido jurista, a saber, la incorpo-

descentralizada marchaban como bloques paralelos, pero separados. En 1947, con la Ley para el Control de las segundas, se estableció una Junta destinada a llevar al cabo esta labor. Más adelante esta función recayó en las Secretarías del Patrimonio Nacional, Hacienda y Presidencia. En la Ley Orgánica, expedida en diciembre de 1976, se comprendió a la administración centralizada y la "paraestatal" como un todo y bajo la misma normación, sin menoscabo de otras reglas aplicables a la segunda. La nueva Ley muestra cambios significativos, como la sustitución de la Secretaría de la Presidencia por la de Programación y Presupuesto; la fusión de las Secretarías de Agricultura y Ganadería, y Recursos Hídricos, formando a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos, la incorporación de la rama industrial a la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial; la concreción de la Secretaría de Comercio a su propia materia, y la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Para hacer funcionar en armonía a las dependencias centralizadas y a las entidades paraestatales, se concibió el mecanismo de la sectorización,¹⁰ que gradualmente se convirtió en un nexo orgánico entre ambas. Este sistema agrupa a las entidades "paraestatales" en sectores, los cuales han sido formados *a priori* por la o las funciones asignadas a cada dependencia centralizada, la cual asume por ende la cabeza de sector. Cada secretaría o departamento, pues, encabeza un número diverso de entidades descentralizadas. Estas se van sumando entre sí y formando sectores, de conformidad con la función que realizan, aunque ciertamente se cometieron yerros, como aquél que se refiere a la sectorización de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública bajo la Secretaría de Hacienda, en lugar de hacerse bajo la de Salubridad y Asistencia. Al mismo

ración del sector "paraestatal" dentro de la propia Ley. Ver *RAP* en honor a don Gabino Fraga, 1982, pp. 381-408.

10 Todo lo referente a la sectorización fue recogido en un documento titulado *Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal*; publicado en octubre de 1977 por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. Es particularmente importante el *Acuerdo* por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal, a las que se refiere este *Acuerdo*, se agrupan en Sectores (de enero de 1977) y el *Acuerdo* por el que se agregan otras entidades (de mayo del mismo año), ambos contenidos en el documento mencionado.

tiempo, la sectorización establece que las relaciones entre las entidades "paraestatales" y el Ejecutivo federal se llevará al cabo por medio de la cabeza de sector. Finalmente, se dice que la sectorización responde a la identidad de objetivos entre la dependencia centralizadora y la entidad descentralizada.

Concluyendo: la administración pública bajo el sexenio de López Portillo constituyó el período de cambio que ha movido hacia una reforma del Estado, caracterizada por la tendencia al decremento del organismo del Estado, tendencia latente y en plena marcha hoy día.

En los últimos años de Gobierno de José López Portillo se comenzó a incubar una intensa crisis económica, que continuó durante todo el régimen de Miguel de la Madrid y hasta nuestros días. También, durante su gestión, como en el pasado, la atención en los problemas económicos ha sido una prioridad de la administración pública. Obviamente la política del decremento "paraestatal" se convierte en un programa de interés para el régimen de De la Madrid, toda vez que una de las tóricas del manejo presupuestal fue la reducción del gasto público.¹¹

La administración centralizada tuvo variaciones con relación al sexenio precedente. La antigua Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas pasó a denominarse Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; la Secretaría de Salubridad y Asistencia adquirió la denominación de Secretaría de Salud; el ramo industrial regresó a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y fue creada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, retomando con ello a la tradición establecida por el antiguo Departamento de Contraloría. Del mismo modo, la Coordinación General de Estudios Administrativos fue suprimida, tomando su lugar la Unidad de Modernización Administrativa, creada

¹¹ La administración pública actual es examinada *escrupulosamente* por Ignacio Pichardo Pagaza, en su libro *Introducción a la administración pública de México*, publicado en dos volúmenes por el INAPy el Conacyt en 1984.

en el seno de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y que tuvo una vida efímera.

Para la administración de la importante banca nacional fue creada la Subsecretaría de la Banca, finalmente suprimida en 1986. Y para la normación de la propia banca, se expidió la *Ley Reglamentaria del Servicio Público de la Banca y Crédito*; también en 1986 se incorporaron las sociedades nacionales de crédito dentro de la *Ley Federal de Entidades Paraestatales*, la cual funge como normación supletoria.¹²

Como en el sexenio precedente, durante el Gobierno del Presidente Miguel de la Madrid no fueron creadas grandes entidades descentralizadas, a excepción de Renovación Habitacional Popular, constituida para dar solución al problema de la vivienda por efecto de los sismos de septiembre de 1985. El acento se ha puesto en el universo total de estas entidades de diversas maneras. En primer lugar, se proyectó que los grandes servicios públicos fueran atendidos por instituciones descentralizadas, de modo que retornando a la tradición de autonomía de gestión en su funcionamiento, en 1986 dos direcciones generales se convirtieron en organismos descentralizados: Servicio Postal Mexicano y Telégrafos Nacionales. En segundo lugar, se reformó el artículo 28 constitucional estableciéndose las áreas estratégicas de la economía reservadas al control exclusivo del Estado. Éstas están a cargo de organismos y empresas de Estado, a saber:

Petróleo e hidrocarburos: Petróleos Mexicanos

Petroquímica básica: Petróleos Mexicanos

Minerales radioactivos y generación de energía nuclear: Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares y Comisión Federal de Electricidad

Ferrocarriles: Ferrocarriles Nacionales de México

12 La *Ley Federal de Entidades Poraestatales*, aparecida en 1986, intenta conseguir que éstas funcionen con un mayor margen de autonomía de gestión. En la *Iniciativa* de la propia Ley, enviada a la Cámara de Diputados, se asienta que las entidades "paraestatales" han perdido su esencia, es decir, su autonomía de gestión y que entre sus propósitos fundamentales está el volver a dársela.

Correos y telégrafos: Servicio Postal Mexicano y Telégrafos Nacionales

Emisión de billetes: Banco de México

Acuñación de moneda: Casa de Moneda

Servicio de banca y crédito: banca nacional

Aunque el artículo 28 no menciona el teléfono, debemos agregar que su administración está a cargo de Teléfonos de México.

En tercer lugar, se hizo una diferenciación entre organismos y empresas de Estado estratégicas y prioritarias, delineando características que deberían servir como base al programa de desincorporación de aquéllos cuando se determine hacerlo.

Dentro de otros ámbitos se puso acento en la campaña de renovación moral, a cargo de la Contraloría General de la Federación y las contralorías internas creadas en el seno de todos los elementos del organismo del Estado, elementos que también vieron nacer multitud de unidades de control de gestión dependientes funcionalmente de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Asimismo se mostró interés en el fortalecimiento municipal, para lo cual se creó el Centro Nacional de Estudios Municipales, dependiente de la Secretaría de Gobernación, y paralelamente se realizaron progresos en materia de descentralización, sobre todo de la salud y la educación.

Con motivo de los sismos de septiembre de 1985, se puso en marcha un programa indispensable para el país. Nos referimos a la administración de contingencias, que tuvo su primera expresión en la Comisión Nacional de Reconstrucción, la cual tuvo a su cargo el estudio y la proposición de acciones relativas a la seguridad, participación y coordinación de la acción ciudadana. A una de sus unidades, el Comité de Prevención de Seguridad Civil, se le recomendó diagnosticar los riesgos previsibles; diseñar planes y programas sobre seguridad civil; recomendar instrumentos de coordinación y concertación; coordinarse con los estados y los municipios, y organizar y establecer un sistema nacional de protección civil. En mayo de 1986 se expidieron las bases para

la creación de un Sistema Nacional de Protección Civil, puesto a cargo de la Secretaría de Gobernación, pero que involucra a la administración pública en su conjunto. El sistema está integrado por un programa de protección civil dividido a su vez en tres subprogramas: de Prevención, de Auxilio y de Apoyo. También prevé la creación de un Centro de Estudios de Diagnóstico para la realización de investigaciones sobre la materia.¹³

A fines de 1987 ocurrieron varios trastornos económicos, entre ellos la caída de la bolsa de valores, manipulada por los grandes capitales, y la enésima devolución del peso. Como resultado, el Gobierno propuso y obtuvo la adhesión de los organismos gremiales de la burguesía nacional y de los trabajadores organizados en las centrales obreras y campesinas bajo control del Estado. De ello nació el Pacto de Solidaridad Económica que en los primeros meses de 1988 había conseguido desacelerar el índice inflacionario, índice ciertamente aumentado a fines del 87 por incrementos en los precios de servicios y productos del propio Gobierno que se dijo estaban rezagados. Lo cierto es que dicho Pacto comenzó a dar resultados a corto plazo, sin que en el momento que se escriben estas líneas se pueda prever sus resultados a largo plazo.

En suma: el régimen de Miguel de la Madrid propulsó un cambio en el Estado, fuera de las tradicionales líneas de la centralización.

Dentro del período de tiempo que comprende los regímenes aquí examinados salta a la vista la proliferación de las entidades descentralizadas en el sexenio del Presidente Luis Echeverría. El resultado fue un incremento gigantesco del universo "paraestatal", por un lado, y por el otro la creación de instituciones ciertamente importantes tales como: el Instituto Mexicano del Petróleo, Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, Infonavit, Comisión Nacional de la

13 Recientemente apareció la *Memoria* de la Comisión Nacional de Reconstrucción, publicada por la Presidencia de la República. En ella se reseñan sus actividades y las intervenciones de diversas personas en sus sesiones de trabajo. Con respecto al Sistema Nacional de Protección Civil, ver Diario Oficial del 6 de mayo de 1986, donde aparece publicado el *Decreto por el cual se aprueban las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil*.

Industria Azucarera, Productos Pesqueros Mexicanos, Procuraduría Federal del Consumidor, Instituto Nacional del Consumidor, Universidad Autónoma Metropolitana y el Conacyt. Así, junto a este legado de instituciones administrativas tan importantes del México moderno, quedó planteada desde entonces la necesidad de definir el "tamaño" del Estado y más todavía su papel futuro. En páginas adelante trataremos este punto.

La administración interna y la consolidación de la actividad del Estado posrevolucionario

Durante el período posrevolucionario se consolidó la amplia actividad del Estado y por tanto su propio organismo, aunque ciertamente la administración de la vida personal tendió a adquirir más importancia que la administración de la vida social. Sin embargo, no se puede soslayar el hecho de que la administración de la vida personal continúa manteniendo una fuerte proyección colectiva, lo que provoca que el Estado siga a cargo de importantes responsabilidades relativas a la población, la salud, la educación y la cultura. No debemos olvidar que el poder del Estado mexicano descansa en buena medida en su alianza con las clases populares y que, por tanto, tiene que satisfacer al menos los intereses esenciales de las mismas. Pero el poderío de la burguesía tiende a aumentar, tal como se apreció durante el régimen de Luis Echeverría, cuando los capitalistas regiomontanos se enfrentaron al Gobierno. En todo caso, el individualismo burgués prepondera en poder y presencia, en un país donde la vida social no ha perdido todavía gran parte de su vigor.

Administración de la vida personal

Dentro de la administración de la vida física individual, la población ha sido uno de los problemas esenciales del país, pues el desarrollo demográfico se incrementa extraordinariamente, combinando dos factores distintos: la concentración en las grandes ciudades y la dispersión en muchísimas poblaciones de

menos de 2 mil habitantes. La política poblacional y por tanto la atención de los problemas demográficos, sigue adscrita a la Secretaría de Gobernación, en tanto que la colonización también continuaba estando en manos de la Secretaría de Agricultura y Fomento, hasta que en 1958, con la creación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, esta función le quedó atribuida. Otra novedad importante del año mencionado fue que la materia turística quedó asignada a una institución administrativa *ad hoc*: el Departamento de Turismo. Finalmente, en 1976 se acentuó la atención gubernamental sobre los problemas urbanos, estableciéndose una Secretaría para darles atención: la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, hoy transformada en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Tal como se puede observar, permanece a grandes trazos la tradición establecida por los gobiernos revolucionarios en lo referente a la población, aunque se aprecia en el período posrevolucionario un proceso de diferenciación y especialización de materias, ya se trate de la colonización, ya lo sea del turismo o alguna otra.

Otra rama de la administración de la vida personal, a saber, la administración de la salud pública, representa uno de los grandes progresos atribuibles a los gobiernos posrevolucionarios. Durante el período sexenal de Avila Camacho se constituyó la Secretaría de Salubridad y Asistencia, con la idea de coordinar más adecuadamente las funciones sanitarias y asistenciales, consideradas como responsabilidad principalísima del Estado. Pero existe una diversificación de ambas funciones, tal como se puede apreciar en lo referente a la higiene industrial, que se adscribió a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en tanto que la higiene escolar lo fue a la Secretaría de Educación Pública hasta que durante el Gobierno de López Portillo ésta última pasó a la Secretaría de Salubridad y Asistencia. No debemos olvidar que el IMSS, el ISSSTE y otras instituciones de salud, así como muchos institutos dedicados a la investigación sobre la materia, además de varias entidades de asistencia infantil, fueron creadas durante el período posrevolucionario.

También la administración de la vida intelectual ha tenido hasta nuestros días un enorme desarrollo. Para reunir a los más distinguidos académicos mexi-

canos se creó el Colegio Nacional, en tanto que la Secretaría de Educación Pública se convirtió en la institución más grande de la administración pública mexicana, pues ella ha tenido que atender la educación pre-escolar, primaria, secundaria, bachillerato, superior, especial y normal; dedicar sus esfuerzos a la impartición de educación profesional, técnica, tecnológica, indígena y agropecuaria, en fin, ser la base y fundamento de la vida intelectual del país. También en este período se creó el Instituto Nacional de Bellas Artes, el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana (hoy extinto), la Universidad Autónoma Metropolitana y el Colegio de Bachilleres.

Finalmente, debemos referirnos a un intenso desarrollo de la vida cultural, esencialmente centrada alrededor del mencionado Instituto Nacional de Bellas Artes y la Universidad Nacional Autónoma de México, depositaria de la celeberrima Academia Nacional de San Carlos. Ambas instituciones han tenido la doble tarea de difundir los valores de la civilización universal y a la vez preservar los valores relativos a la cultura mexicana. En lo general, el acento que ha merecido la administración de la vida intelectual, tanto en su aspecto educativo, como en el cultural, obedecen a la toma de conciencia en el país sobre la importancia de este aspecto para la potenciación de las fuerzas interiores del Estado.

Administración de la vida social

México es un país donde, por efecto de la Revolución de 1910, la relación entre el Estado y las grandes masas de la población tiene un gran valor histórico. Esto explica porqué la relación entre las clases populares -especialmente el proletariado urbano y campesino- y el Estado es mutuamente dependiente. La organización del Estado mexicano no solo supone su alianza con estas clases, sino su participación masiva dentro del Partido Revolucionario Institucional, poderoso instrumento de control político del Gobierno. Para que el Estado, fuera de toda consideración altruista, mantenga y aun incremente su poder tiene necesariamente que garantizar las condiciones de vida de elementos fun-

damentales en que descansa ese poder, es decir, los obreros y los campesinos. He aquí la razón vital de la administración de la vida social y la ampliación de la actividad estatal en la administración del bienestar social y la administración asistencial.

Dentro del marco de la administración del bienestar social, los programas gubernamentales han tendido a la perpetuación de las condiciones materiales propias de las clases populares, particularmente por medio de la seguridad y la previsión sociales, que tienen una proyección directa con los programas de salud y educación. Se ha puesto el acento en la asistencia social y de aquí han nacido instituciones tales como la Secretaría de Trabajo, el IMSS, el Infonavit y la Conasupo. Ciertamente los logros no son plenamente satisfactorios, aunque no se puede dejar de reconocer que al menos existen las instituciones que intentan satisfacer en lo fundamental a las clases populares. Ellas forman las bases del Estado de bienestar.

Por lo que se refiere al trabajo, está bajo el control de la Secretaría del Trabajo, que cuenta con el auxilio de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, así como bajo la tutela de las grandes centrales obreras. Las instituciones administrativas mencionadas han servido fundamentalmente para asegurar una lucha de clases "institucionalizada", que ha permitido acuerdos entre el capital y el trabajo. Sin embargo, bajo la amenaza de la crisis actual, parece que las instituciones que forman a la administración del trabajo pueden ser ya ineficaces para asegurar los arreglos institucionales entre el capital y el trabajo, y que será necesario que se preparen las reformas que convengan para darles el peso que están perdiendo.

Con el creciente deterioro de las condiciones de vida de las clases trabajadoras, la administración asistencial se ha convertido en un conjunto de prácticas indispensables para la atención de los depauperados. Pero, al mismo tiempo, este deterioro ha incrementado el valor que tienen las instituciones de asistencia social. Las clases proletarias, como tales, no disponen en los núcleos familiares con los medios indispensables para atender las necesidades mínimas de la

vida, por lo que los niños se han convertido en víctimas directas e inmediatas de esta situación. Entidades tales como la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez han sido establecidas para atender a sectores específicos de la sociedad mexicana, en tanto que otras, como el IMSS, intentan abarcar una población mucho más amplia, pero de la misma condición de clase. En buena medida, otras instituciones, como la Conasupo y el Infonavit, operan como organismos de asistencia social subsidiaria porque transfieren recursos y servicios para atender las precarias condiciones de vida de estas clases.

Hoy día la crisis sigue afectando principalmente a las clases más necesitadas y se hace indispensable fortalecer y aun desarrollar a las instituciones que forman a la administración de la vida social.

Administración de la vida económica

La administración de la vida económica, dentro de la cual se han desarrollado varias dependencias centralizadas y multitud de entidades "paraestatales", constituye otro de los soportes fundamentales del Estado y por tanto uno de los elementos esenciales del contenido de sus fuerzas interiores. El Estado no sólo es débil o poderoso porque, como entidad de derecho público, sea la expresión oficial de la sociedad civil y pueda, por tener el monopolio de la fuerza física, confiscar o expropiar a la sociedad civil. Desde antiguo el Estado es poderoso por tener su propio patrimonio y estar dotado de tierra, armas, pertrechos, edificios, muebles, máquinas, equipo y, esencialmente, servidores públicos haciendo uso de todo esto.

En México, el Estado ha actuado donde la burguesía no ha querido, no ha podido o donde no le conviene actuar. En buena medida las empresas estatales modernas han nacido de estas causas. Por esto, el petróleo, la petroquímica, los ferrocarriles, la energía nuclear y la energía eléctrica, el correo, los telégrafos, la acuñación de "moneda, la emisión de billetes y el servicio de banca y crédito, están a cargo de instituciones descentralizadas – a excepción de la Casa de Mo-

neda, considerada como organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda-, es decir, a cargo del Estado y ellas se consideran, según lo establece un distinguido especialista en administración pública.¹⁴ *cometidos esenciales del constitucionalismo mexicano.* Así, las empresas estatales encargadas de realizar los cometidos esenciales del Estado mexicano se sitúan estratégicamente en el organismo del Estado, pues consideradas erróneamente como "paraestatales", deben concebirse como inherentes a la condición del Estado por cuanto tal y por extensión relacionadas con sus funciones soberanas.

Las entidades que tienen bajo su responsabilidad sectores importantes de la economía mexicana, tales como Petróleos Mexicanos, Banco de México, Nacional Financiera, Ferrocarriles Nacionales de México -todas ellas instituciones brotadas durante el período revolucionario-, así como la Comisión Nacional de Energía Nuclear y la banca nacional-relativas al período posrevolucionario-, muestran aquello que Cárdenas había propuesto como la razón de Estado de nuestro país, a saber, que la actividad del Estado sería cada vez mayor, cada vez más frecuente y cada vez más a fondo y así fue.

Así, el Estado activo nacido de la Revolución se transformó en el Estado hiperactivo de la Posrevolución. En esta circunstancia, de un comportamiento basado en un carácter propiamente intervencionista, desde antaño, el Estado se convirtió en una entidad omnipresente en todos los aspectos de la vida social, desde sus expresiones mayúsculas hasta sus manifestaciones menores. Emprendió las más grandes obras y realizó los trámites más insignificantes, asumió los papeles más trascendentales y representó a los personajes más intrascendentes. Por igual administró el petróleo y la electricidad, que hoteles e inmobiliarias. En suma, el Estado hiperactivo desnaturalizó al Estado en sí y su razón de Estado. En las páginas siguientes examinaremos el tránsito que va del Estado activo al Estado hiperactivo.

14 Cortiñaz-Peláez, León. *Estudio Preliminar* de la obra del suscrito: *La teoría de la administración pública.* México, HARLA. 1986. p. XLIV.

El Estado empresario: la vía de la expropiación

Hemos tenido ocasión de observar cómo la actividad del Estado ha tendido a su crecimiento, habida cuenta que la intervención del Estado no ha dejado de ampliarse y hacerse más profunda. Los cometidos del Estado han sido suficientemente generosos para así estimularlo. Pero dentro de la tradición centralista e intervencionista del Estado en la sociedad civil, en México se ha desarrollado una práctica gubernamental que se ha convertido también en una tradición. Nos referimos a los procedimientos de expropiación como motor de la formación de la administración pública y la expansión de la actividad del Estado.

Las medidas expropiatorias son antiguas, se remontan a 1767 cuando Carlos III ordenó la expatriación de la Compañía de Jesús de todos los dominios de la Corona española, provocando como efecto que los cuantiosos bienes de los regulares fueran expropiados en beneficio del Estado hispánico. Desde entonces y hasta la nacionalización de la banca en la época del Presidente López Portillo, la administración pública no ha dejado de desarrollarse por vía de la expropiación. Los bienes de los jesuitas, enormes y ricos, sufrieron dos suertes: algunos fueron enajenados y otros administrados directamente por el Estado. En la Nueva España fue creada la Dirección General de Temporalidades para llevar al cabo la primera medida, en tanto que el Fondo Piadoso de Californias

subsistió por mucho tiempo para, a nombre del Estado hispánico primero y luego del mexicano, administrar los más preciados bienes expropiados a los jesuitas.

A partir de este primer acto expropiatorio, el procedimiento se ha caracterizado por un fuerte sentido político porque por su conducto el Estado ha establecido un método altamente eficaz de desarrollo de sus fuerzas interiores. Sin embargo, lo más importante es que la vía de la expropiación fue el procedimiento presente en los grandes actos reivindicatorios de la nación en las dos Reformas, la Revolución de 1910, la expropiación de los ferrocarriles y el petróleo, y la nacionalización de la industria eléctrica y la banca. El efecto de las expropiaciones ha sido la asunción temprana del Estado de su carácter de empresario público y con ello de la ampliación de su actividad en el seno de la sociedad civil.

Según criterios del liberalismo anglosajón el Estado debe ser ajeno a las tareas empresariales. Esta sentencia no reza en el mundo hispanoamericano, como lo hemos podido constatar. Si por apetito fiscal el Estado español organizó en la Nueva España a las empresas públicas del azogue, la pólvora, los naipes y el tabaco, por razones de Estado formó otras más que conllevaron esencialmente el signo de la formación del patrimonio estatal por vía de la expropiación. Aquí daremos cuenta de las segundas, comenzando por el Fondo Piadoso de Californias y terminando con la nacionalización bancaria.

La vía expropiatoria como sustento del papel estatal como empresario público no ha sido de ningún modo el procedimiento usual para asumir esta condición, tal como lo hacen saber ciertamente Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez en su obra *Las empresas públicas en México*. Sin embargo, la expropiación ha sido el método decisivo para la formación de las grandes empresas de Estado y la frecuencia con que se utilizó es desusada. Las prácticas expropiatorias de las dos Reformas engendraron en el siglo pasado a la Dirección General de Instrucción Pública, la Dirección General de Fondos de la Instrucción Pública y la Dirección General de Beneficencia Pública. En la centuria

presente a los Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos, las grandes empresas eléctricas y la banca nacional. Pero mucho antes, como lo advirtimos, estas prácticas gubernamentales propiciaron la formación de la Dirección General de Temporalidades y la asunción estatal del Fondo Piadoso de Californias.

Fondo Piadoso de Califomias

Expropiacion de los bienes de la Compañia de Jesús

Con fecha febrero 27 de 1767 Carlos III decretó la expulsión de los jesuitas de todos los reinos de la Corona española. En junio 19 de 1793 el virrey Revillagigedo recibió un documento en el que se describía la historia de este acontecimiento, producido por Fabián de Fonseca y Carlos Urrutia, con el visto bueno del director de Temporalidades.¹

El mismo día de la extrañación el rey dispuso la formación del ramo de temporalidades, que agrupaba todos los bienes expropiados a la Compañía de Jesús. Dice el decreto que "usando de la suprema autoridad económica que el Todo-poderoso ha depositado" en sus manos para la protección de sus vasallos y respeto de su Corona, el monarca decidió la expulsión de los regulares, sacerdotes y legos de dicha Orden. Fonseca y Urrutia reafirman esta "autoridad económica", a la que juzgan inseparable de la soberanía universal e independiente de los soberanos españoles.

Esta fue la primera expropiación ocurrida en nuestro país y es el antecedente de otras que luego seguirían, hasta llegar a la de la banca, decretada en septiembre de 1982. La ocupación de las "temporalidades" o bienes terrenales de la Orden comprendió inmuebles, efectos y rentas eclesiásticas. Como contra-

1 *Historia de la Real Hacienda, escrita por D. Fabián de Fonsecá y D. Carlos Urrutia, por orden del Virrey, Conde de Revillagigedo.* México, Imprenta de Vicente García Torres, Tomo V, pp. 90-242.

parte, el Estado hispánico estableció una prestación de 100 pesos para los sacerdotes de forma vitalicia y 90 para los legos pagaderos de la masa de recursos formada por las temporalidades. Carlos III prohibió terminantemente volver a administrar tales bienes a miembros de la Compañía, bajo ningún pretexto. De lo dicho se explica, sin lugar a dudas, que la expropiación no fue otra cosa que la reversión de bienes del Estado que se consideraban delegados en administración a la Orden, no en su propiedad.

La expulsión exigió el reconocimiento, evaluación y registro de dichos bienes en los dominios de la Corona española y por tanto en la Nueva España. Por consiguiente, el virrey en turno, marqués de Croix, decretó en junio 16 del mismo año que fuera el visitador José de Gálvez quien ejecutara el extrañamiento. En mayo 2 de 1767 se recibió una Real Cédula en la que se ordenaba la creación de una "depositaría general" en Madrid para el cuidado y manejo de las temporalidades expropiadas, en el entendido que el rey mandaba que no se formara una tesorería ni se expusieran a contingencias. El célebre Pedro Rodríguez Campomanes, quien sugirió esta medida, consideraba que la oficina del tesorero general era suficiente para ello. Así, el Estado español asumía por lo pronto la administración de los bienes ignacianos en tanto se procedía a su venta.

Dirección General de Temporalidades

Dentro de la tesorería general del Estado español se formó una cámara especial para las temporalidades encargada de su custodia y administración, que estaba totalmente separada de la Real Hacienda. Tres funcionarios se encontraban a cargo de las temporalidades: el tesorero general —quien recogía los caudales-, el contador de intervención responsable de rubricar los movimientos de los caudales y el depositario general, quien debía verificar todas las operaciones. El primero estaba asistido por un oficial y dos escribientes, igual que el segundo, en tanto que el depositario general estaba auxiliado por un ayudante de caja, un oficial y un escribiente. Tal fue, en su origen, la oficina de temporalidades de Madrid.

En paralelo a la oficina matritense de temporalidades, en la Nueva España se formó la Dirección General de Temporalidades para "el manejo, cuenta y razón de los bienes confiscados a los ex jesuitas", a decir de los autores antes citados. En febrero 9 de 1768 quedó establecida esta institución y el 15 del mismo mes el virrey aprobó su reglamento. Páginas atrás ya tuvimos ocasión de referirnos a la forma como se hallaba organizada. Aquí sóloaremos constar que el primer director fue Martín Joseph de Alegría, que fue suplido por Luis Parrilla en junio de 1768. Para encargarse del Fondo Piadoso de Californias - una especie de lo que entenderíamos como fideicomiso- se formó la Dirección Asociada, que se delegó en Fernando José Mangino.

Para asegurar el debido manejo de los bienes confiscados en la Nueva España, en junio 5 de Croix decretó que los comisionados encargados de la ocupación y administración de estos bienes remitieran los sobrantes, aun los dedicados a obras pías, a la tesorería general de bienes confiscados que se instaló al efecto en la Ciudad de México y a la cual se remitieron los bienes de dicha ciudad, además de los relativos a Tepotzotlán, Puebla, Oaxaca, Querétaro y Celaya. Al mismo tiempo se establecieron cajas delegadas de dicha tesorería en Guadalajara, Veracruz, Guanajuato, San Luis Potosí, Zacatecas, Durango y Real de los Alamos. Con respecto a los sobrantes de oro y plata de las misiones de California, su destino también era Guadalajara por vía de Loreto.

La orden jesuita había establecido misiones y colegios en México, donde se encontraban los de San Pedro y San Pablo, San Andrés, la Profesa, San Ildefonso y San Gregorio. También los había en Puebla: Espíritu Santo, San Ildefonso y San Javier. Fundaron el Colegio de Tepotzotlán, hoy sede del Museo Nacional del Virreinato, y otros más en Querétaro, Celaya, San Luis de la Paz, León, Guanajuato, Valladolid, Guadalajara, Zacatecas, Chihuahua, Parras, Parral, Veracruz, Pátzcuaro, Oaxaca, Durango y San Luis Potosí. Asimismo, tenían a su cargo las misiones de Sonora, Californias y Filipinas.

El proyecto fundamental de la Corona española era la venta de propiedades de los jesuitas, principalmente los ranchos y haciendas que sumaban creci-

do número, para hacerse de circulante. Con fecha julio 2 de 1760, para llevar al cabo dicha venta, de Croix solicitó a la Dirección General de Temporalidades la preparación de un inventario de las haciendas. Este inventario es de sí revelador, pues muestra uno de los ángulos más ricos del capital acumulado por la Compañía de Jesús. Los ranchos y haciendas estaban agrupados de modo que dependieran de colegios de las ciudades de México y Puebla, así como de los obispados de Oaxaca, Valladolid, Guadalajara y Durango. De México dependían 41 ranchos y haciendas, 53 de Puebla, dos de Oaxaca, 15 de Valladolid, cuatro de Guadalajara y 12 de Durango, además de diversas fincas urbanas situadas en estos poblados.

En 1772 el virrey Bucareli suprimió la tesorería general de la Dirección General de Temporalidades, pasando todo a la caja de la Real Hacienda, lo que incluyó los dineros del Fondo Piadoso de Californias, pero se mantuvo diferenciado el manejo de los recursos de éste y los demás de temporalidades. En 1773 se expidió el reglamento de la Dirección General de Temporalidades, que precisó su funcionamiento. En 1776 el Consejo del rey acordó mantener la separación de las cajas de temporalidades y del Fondo Piadoso, para lo cual hizo que el oficial contador de las Cajas Reales de México, Francisco Sales Carrillo, llevara las cuentas del Fondo. Parece que, una vez cumplida su misión de vender los bienes de la Orden de San Ignacio de Loyola, la Dirección General de Temporalidades fue suprimida, pues se sabe que en la época del virrey Calleja y una vez que la Orden fue restablecida, fue formada una institución similar para devolver algunos de los bienes que se les habían confiscado más de medio siglo antes.

Una parte considerable de los bienes expropiados, ciertamente la más cuantiosa, estaba formada por el célebre Fondo Piadoso de Californias que tenía finalidades muy claramente definidas: servir de medio directo y positivo para colonizar las Californias, llevar la fe católica a estos territorios y reducir a los naturales del lugar. Habiéndose formado sólo para estos propósitos, según voluntad de sus principales donantes, estos bienes no entraron en la categoría de recursos enajenables y el Estado hispánico tuvo que asumir su administración

por razones políticas, económicas y sociales, básicamente el dominio y poblamiento de aquellos territorios.

Origen del Fondo Piadoso de Californias

El Fondo Piadoso de Californias (1697/1842) fue una entidad administrativa preexistente al Estado mexicano y constituye el mejor ejemplo de una actividad delegada por el Estado español a una asociación no estatal, en este caso a una congregación religiosa, delegación ratificada temporalmente por el Estado mexicano para fomentar el desarrollo de estas regiones. Hay que resaltar, sin embargo, que el Fondo Piadoso de Californias constituye una institución excepcional, un caso único en la historia de la administración pública mexicana y por tanto un tipo especialísimo de actividad del Estado.

Aquí se examinará la larga vida del Fondo, lo más ampliamente posible dentro de los límites cuantitativos de esta investigación. Ello obedece a que esta institución administrativa representa mucho de lo que será la actividad empresarial estatal en su momento de arranque, allá en los lejanos tiempos del siglo XVIII. El Fondo Piadoso fue más que esto, incluso un caso ilustrativo de dos arbitrajes internacionales fallados contra nuestro país. Así, bien vale la pena examinar a esta interesante institución que ha tenido un significado importante en nuestra historia política y administrativa.

Dentro de este lapso de vida, hay que distinguir varios períodos: el de su fundación al momento de la extrañación de los jesuitas; el de la asunción del Fondo por parte del Gobierno hispánico; el de su administración por parte del Gobierno mexicano. Este último, a su vez, se divide en las siguientes etapas: primera, en 1825-27, cuando el Gobierno federal encarga a la Junta de Fomento de Californias, formada *ex profeso*, la preparación de un detallado proyecto de estatización de esos territorios federales tomándose como base la secularización de las misiones; segunda, la reforma administrativa del Fondo bajo la autoridad de Lucas Alamán, entre 1830-1832; tercera, la creación de la Junta

Directiva y Económica del Fondo, entre 1832-1838, para asumir el Gobierno la administración del Fondo Piadoso; cuarta, el momento de la secularización de las misiones del Fondo a partir de la Primera Reforma, secularización que comprende 1832-1835; quinta, las fases intermedias en las que el Fondo Piadoso siguió bajo la autoridad de los religiosos. Aquí, brevemente, haremos una reseña de estos hechos.

Antes debemos advertir que los cuatro primeros momentos, que comprenden en lo general proyectos de estatización del Fondo, difieren sustancialmente en su estrategia e intensidad. También, hay que subrayarlo, la estatización del Fondo, en cualesquiera de sus modalidades, representa el celo político del Estado nacional por uniformar su presencia en todo el territorio mexicano. Es asumir su condición soberana, integralmente, frente a poderes extraestatales, en este caso los misioneros.

Por cuanto a la intensidad de la estatización, la estrategia difiere según el proyecto político del partido en el poder. Así, en tanto las tendencias conservadoras predominaron, la estrategia seguida fue la perpetuación de las misiones y por extensión el mantenimiento de los vínculos Estado-Iglesia. Dentro de este ambiente funcionó el Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores, autoridad administrativa de la que dependía el Fondo, cuyo titular era Lucas Alamán, y quien formó la Junta Directiva y Económica del Fondo. Por lo contrario, estando en el poder liberales radicales, como en la Primera Reforma, la estrategia fue radical: supresión de las misiones y total secularización del Fondo. Emparentada con esta estrategia, durante la Primera República Federal se sigue la política de estatizar el Fondo, pero permitiéndose la instalación de autoridades religiosas para asuntos meramente espirituales. No debemos olvidar que, en todo caso, se trata siempre de que la actividad que se realiza en las Califomias sea estatal o crear las bases para que esa actividad se realice, por él mismo, o bajo reglas prescritas por él.

El Fondo Piadoso de Califomias fue establecido por la Compañía de Jesús a finales del siglo XVII. Pasado el tiempo, cuando ocurrió su expulsión, se

habían establecido 15 misiones. En 1767 fueron entregadas a los franciscanos y en 1772 a los dominicos, y para 1793 se habían establecido 31 misiones en los territorios de la Vieja y Nueva Californias. El Fondo fue establecido con el propósito de adoctrinar a los indígenas y darles instrucción, pero también instituir para ellos los "estatutos de gobierno y policía", comenta el virrey Revillagigedo, y añade que "los propios, rentas o fondos de cada pueblo de misión se reducían a la labranza del campo y cría de ganado, cuyas cosechas y esquilmos disfrutan los indios en comunidad, bajo la administración de sus misioneros...". También tenían a su cargo llevar la contabilidad en "libros formales", que eran revisados por el padre presidente en sus visitas a las misiones, quien los enviaaba extractados al gobernador y éste al virrey. Los misioneros recibían un salario de 400 pesos anuales y mil cuando establecían una nueva misión. Se trata, en suma, del establecimiento del gobierno en las Californias por delegación de la Corona española a los misioneros, pero que dio a la Compañía de Jesús el poder efectivo en estos territorios.²

La potestad política de los jesuitas en las Californias también descansaba en la propiedad de los medios de producción y de otros muchos bienes y recursos. Según el Conde de Revillagigedo, los rendimientos de las misiones eran elevados, pues en la Nueva California poseían 24,640 cabezas de ganado vacuno, 26,286 de lanar, 4,040 de pelo cabrío, 402 de cerda y 3,338 entre yeguas, mulas y caballos. La producción agrícola era abundante en trigo, cebada, maíz, garbanzo, frijol y haba, productos que comerciaban, junto con otras mercancías tales como pieles de nutria y de lobo marino. El virrey comenta que se estaba proyectando la producción y comercio de peletería, la pesca de ballena, sardi-

² Conde de Revillagigedo, *Informe sobre las misiones*. México, Editorial Jus. 1966. pp. 20-27. No habría que buscar demasiado para encontrar la causa de la expulsión de los jesuitas de los dominios hispánicos: su capacidad para establecer un carácter autárquico en los territorios que administraban, sus trayéndolos del Gobierno español. Sus primeros conflictos fueron con el célebre Marqués del Pombal, primer gran reformador europeo, que los expulsó de los dominios portugueses. Después vino la expatriación decretada por Carlos III y con ello la expropiación que estamos examinando. Cuando abandonaron América los jesuitas habían organizado un emporio en las Californias y otro más en Paraguay. Vívidamente narrado por Alberto Armandi en su obra *Ciudad de dios y ciudad del sol: el "Estado" jesuita de los guaranies (1609-1768)*. México, Fondo de Cultura Económica. 1982.

na y salmón; buceo de perlas; laboreo de minas; siembra, beneficio y cultivo de algodón, cáñamo y lino. Estos bienes eran sólo la parte californiana de las propiedades y recursos de los jesuitas; los otros se encontraban esparcidos en diversos puntos del territorio mexicano y adquirieron las más diversas modalidades.

Agrega el virrey que, cuando los jesuitas dejaron las misiones, en caja existían 800 mil pesos en dinero, efectos, cantidades impuestas en réditos y fincas rústicas "que formaban el Fondo Piadoso". Este Fondo fue integrado por medio de las limosnas dadas por el Marqués de Villa Puente, su mujer doña Gertrudis de la Peña, Marquesa de las Torres de Rada, don Juan Caballero, don Nicolás de Arriaga, don Luis de Velasco, el padre jesuita Juan María Luyando y doña María de Borja. El Fondo, en opinión de Revillagigedo, había servido como sustento para que las misiones preservaran y aumentaran los territorios españoles evitándose con ello su invasión por potencias extranjeras.

Como bien dijo don Juan Rodríguez de San Miguel, un gran interesado en los problemas del Fondo en el siglo pasado, "en materia de misiones nada hay más interesante e instructivo que el muy dilatado *Infonne* que acerca de todas las de la Nueva España dirigido al rey por el memorable Conde de Revillagigedo en 27 de diciembre de 1793, en cumplimiento de la real orden de 31 de enero de 1784, en la cual se pidió sumamente exacto y circunstanciado".³

Los jesuitas llegaron a la Nueva España en 1572. En aquel entonces la Corona estaba interesada por cuidar la ruta marítima abierta con Filipinas. Era urgente, pues, que en las costas californianas surgiera una población. Entre los militares existía la idea de que la conquista, más que un negocio de su ramo, era propia de los misioneros, especialmente la Compañía de Jesús. El jesuita Eusebio Kino había descubierto que la Baja California no era una isla, sino península, estimulando las posibilidades de la colonización. En 1671 el acaudalado

³ Rodríguez de San Miguel, Juan. *La República mexicana en 1846*. México, Imprenta de J.M. Laca. 1845. p.24.

Alonso Fernández de la Torre cedió una hacienda valuada en 200 mil pesos para que la Compañía emprendiera la colonización de las Californias. En 1686 el virrey propuso a la Corona que los jesuitas se encargaran de la colonización, la que se inició hasta 1696 cuando el padre jesuita Juan María Salvatierra consiguió la aprobación de inciarla, pero en el entendido que sería sin ayuda alguna de la Real Hacienda.⁴

El virrey proveyó de soldados a los misioneros, que les quedaron subordinados y a los cuales deberían expensar, y les autorizó para que llevaran personas para la administración de justicia. Loreto fue el paraje donde, en octubre de 1697, Salvatierra tomó posesión de las Californias en nombre de Carlos II. Para llevar al cabo la conquista y el poblamiento de estos territorios, la Compañía formó un fondo con las limosnas recibidas para la empresa y lo puso bajo la administración de un procurador. Al hacerse permanente, estos recursos se denominaron Fondo Piadoso de Californias. Más adelante, en 1701, la Real Hacienda participó con 6 mil pesos anuales para la ampliación de la conquista de las Californias. En 1703 la contribución real aumentó a 13 mil y en 1719 a 18,275; para 1768 la cantidad sumaba 32 mil pesos. Sólo de capitales en préstamo, el Fondo Piadoso contaba 126 mil pesos en el momento de la expulsión. La investigadora María del Carmen Velázquez sostiene que la mayor parte del capital se convertía en negocios productivos, tales como tierras, ranchos y haciendas, aunque la mayor parte de las limosnas era en metálico. Generalmente la Compañía adquiría terrenos contiguos a los que poseía y parte del capital lo destinaba a préstamos.

El Fondo se consolidó en 1735, cuando Gertrudis de la Peña y el marqués de Villa Puente donaron la hacienda de San Pedro Ibarra, situada en las inmediaciones de San Miguel El Grande. El Fondo llegó a operar como banco debido a la buena administración no sólo de sus capitales, sino también de sus haciendas. Prestaba a rédito para negocios por establecerse o establecidos y

⁴ Velázquez, María del Carmen. *El Fondo Piadoso de las misiones de Californias*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores. 1985. pp. 11-28.

guardaba capital para quienes querían invertir con seguridad y buenas ganancias. Entre sus clientes estaban el marqués de Villa Puente, su benefactor, y el virrey conde de Fuenclara.

La hacienda de San Pedro de Ibarra funcionaba como matriz de las operaciones comerciales del Fondo debido a su céntrica situación geográfica y quizá en honor de Villa Puente. En 1767 las haciendas del Fondo eran las siguientes, además de San Pedro Ibarra: Arroyozarco (situada en Xilotepec), San Agustín de los Amoles (en San Pedro Guadalcázar) y los agostaderos en el Nuevo Reino de León. En la Huasteca tenían las haciendas de San Ignacio del Buey y la de San Francisco Xavier de la Baya, ambas agropecuarias. También se producían otras mercancías, tales como cueros, lana, zaleas y sebos, que se vendían a los lugareños. El Fondo llegó a producir carne en gran escala y con mucha eficiencia, lo que lo hizo proveedor de la Ciudad de México. Cada una de estas haciendas estaba a cargo de un administrador, nombrado por el padre procurador, pero dependían directamente de un administrador general de las haciendas.

En el Colegio de San Andrés de México se llevaba la contabilidad y el archivo del Fondo. Cuenta la profesora Velázquez que se conservaba en cajas de lata. También servía como bodega de tránsito para las carretas que llegaban y salían para las haciendas. Por la cantidad de mercancías depositadas en dicho Colegio, según inventario levantado tras la extrañación de los regulares, la autora deduce ciertamente que los jesuitas posiblemente no sólo llevaban suministros y bienes hacia sus haciendas, sino también para las poblaciones circunvecinas: es decir, que su giro económico se había ampliado hasta la comercialización en gran escala.

Para favorecer sus actividades económicas el Fondo contaba con un sistema de caminos que conectaba a todas las haciendas y llegaba a México, por un lado, y a la costa del Pacífico, por el otro. Por esta vía se suministraba por barco todo lo que requerían las misiones de Californias. Tenía carretas para transportar los productos a la Capital del país y en ellas regresar con todo lo necesario para la subsistencia de los empleados de las haciendas. Estos ranchos produje-

ron que en 1767 se fundaran 15 misiones en las Californias, aunque sólo dos de ellas estaban en la costa del Pacífico, no consiguiéndose del todo la aspiración de la Corona de proteger la vía hacia Filipinas.

Méjico independiente

"Los mexicanos pasaron del Virreinato a la República, si se quiere sufriendo grandes dolores, angustias, tropiezos, pérdidas, dificultades, pero con nuevos ideales. Conservaron, ciertamente, buena parte de las novedades y reformas de las últimas décadas del antiguo régimen. Por lo que toca al Fondo Piadoso de las Misiones de Californias, no abandonaron el propósito de la Corona española de secularizado, ni tampoco el de fomentar la colonización de las Californias",⁵ sostiene María del Cármén Velázquez.

Los misioneros no aceptaron fácilmente la Independencia y costó trabajo el que la juraran. Pero el Gobierno estaba interesado en saber cuántos de ellos habían en las Californias y a qué se dedicaban. Para entonces González del Castillo estaba por dejar la administración general del Fondo a Ignacio Lastri quien, al fallecer, fue sustituido por su hijo, Luis Lastri. La gestión de los Lastri fue poco afortunada y pronto fueron sustituidos por otros administradores. La hacienda de Ciénega del Pastor pasó a ser administrada por Joaquín Parrés y las de Ibarra, Amoles y anexas por Juan José Zenón Fernández. Ibarra estaba situada en Guanajuato, Amoles y San Ignacio del Buey en San Luis Potosí y Ciénega del Pastor en Jalisco, en tanto que La Baya se encontraba en Tarnaulipas. En esta época algunas estaban arrendadas, como la de Ibarra y La Baya, otras las administraba directamente el Fondo y una más, la de Arroyozarco, fue enajenada a favor de particulares en 1810, quienes pagaron por ella 308,700 pesos.

5 *Ibid*, pp. 152-180.

En 1830 la Junta Directiva del Fondo Piadoso de Californias, establecida para administrarlo, nombró a Florentino Martínez para encargarse del cobro de réditos de capitales y las rentas de las fincas urbanas. Casi todas estas fincas estaban ocupadas por las oficinas hacendarias del Gobierno y producían 3,822 pesos al Fondo.

Durante la Primera Reforma las misiones de Californias fueron secularizadas. En abril de 1834 se hizo saber que serían suprimidas todas las misiones en la República mexicana, aunque en 1835 se suspendió parcialmente dicha secularización. En 1840 fue fundada la Diócesis de California por bula del Papa Gregorio XVI. Durante la Primera Reforma las haciendas y capitales del Fondo seguían siendo muy productivos, pero sus recursos se destinaron esencialmente a nutrir a la hacienda pública.

Una vez que México se declaró libre de toda sujeción a España, asumió plenamente todos sus derechos y deberes con relación al Fondo Piadoso de Californias. Tal como lo observaremos, el Fondo fue una preocupación permanente para el Gobierno mexicano que lo sometió a control de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores.

En 1822 la situación del Fondo Piadoso de Californias representaba un cuadro sombrío: las mismas causas que habían deteriorado a las instituciones de beneficencia, habían perjudicado los fondos destinados a las misiones de Californias. La institución tenía capitales pero los réditos no se habían pagado, sus fincas ya no producían rentas y sus propiedades rústicas estaban deterioradas por la Guerra de Independencia; para volver a producir requerían de la inyección de capitales frescos. Tampoco los misioneros habían recibido sus sínodos y sí, en cambio, el Fondo había suministrado recursos para el sostencimiento de las tropas estacionadas en las Californias. Por consiguiente, el secretario de Relaciones Interiores y Exteriores sugería la venta de las fincas del Fondo para nutrirlo de capitales líquidos.

Las Californias requerían más auxilios por medio del fomento del comercio y la formación de una marina, pues potencias extranjeras acechaban tratando de tomar posesión de ellas. Con relación a su gobierno, el alto funcionario se propuso un cambio sustancial: "si el sistema de misiones puede tenerse por el más conveniente, para sacar de la barbarie a los salvajes que discurren por los bosques sin idea alguna de religión y cultura intelectual, no puede servir más que para asentar los primeros principios de sociedad, pero no para conducir a los hombres hasta la perfección de ésta. Nada es más propio para lograrlo como ligar a ella los individuos por el resorte poderoso de la propiedad. El Gobierno, pues, cree que la distribución de tierras a los indios reducidos, prestándoles del fondo de las misiones los auxilios necesarios para cultivarlas, y el establecimiento de colonos extranjeros que acaso **puedieran** ser asiáticos, daría un gran impulso a aquella importante provincia".

El secretario también sugiere que en las Californias se pueden recibir en prisión a criminales que, sin merecer la pena capital, deban abandonar al país o dejarlo por tiempo prolongado. Con ello, bajo la vigilancia de las autoridades, cultivarán en beneficio de la nación, haciéndose al mismo tiempo buenos padres, buenos vecinos y buenos ciudadanos. Estando las misiones del Fondo Piadoso de Californias en situación deplorable, se excitó a su administrador general para que rindiera en el plazo perentorio de dos meses un informe sobre el mismo y que, de inmediato, proceda "a reorganizar la administración de las haciendas que le están encomendadas".

Aquí haremos un paréntesis con respecto a la gestión de Lucas Atamán como secretario de Relaciones, según nos lo hace constar en las *Memorias* de esta dependencia de 1824, 1825, 1828, 1830, 1831 Y 1832, y en las cuales hace valiosísimas referencias a la administración del Fondo Piadoso de Californias, pues más adelante haremos referencia a su gestión cuando examinemos precisamente a la administración del Fondo.

6 Ver: *Memoria de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores correspondiente a 1822*, pp. 32.33.

Secularización del Fondo Piadoso en 1833

Según Juan Rodríguez de San Miguel, en contraste a la opinión del secretario de Relaciones, la bonanza económica del Fondo se interrumpió cuando fue secularizado. Dice a la letra -en su obra antes citada- que "la causa del trastorno de esos intereses, la ruina de las misiones, de su sistema administrativo y aun de lo material de sus edificios fue la Ley de 17 de agosto de 1833 sobre secularización de dichas misiones y el modo con que se quiso ejecutar la colonización de los territorios de las Californias". Esta Ley ordenaba que en cada misión se estableciera una parroquia, servida por un párroco del clero secular, expensado por el Gobierno, motivo por lo cual no recibiría remuneración alguna por los servicios en casamientos, bautismos, entierros o de cualquiera otra índole.

En lo referente a los derechos de pompa, estos se realizarían de conformidad a un arancel elaborado por el obispo de la diócesis, pero aprobado por el Gobierno. Se ordenó que, afuera de cada población, se establezca un cementerio a cargo económico del Gobierno, cuya administración provendrá de los recursos del Fondo Piadoso. El 26 de noviembre se hace efectiva la secularización, autorizándose al Gobierno para que haga uso de las fincas pías de los territorios de las Californias. Estas medidas han sido consideradas por Reyes Heroles ciertamente como secularizantes, pero dentro de la idea de la asunción estatal del Patronato.

Rodríguez de San Miguel se distinguió como un apasionado defensor del Fondo y fue inclusive su representante legal, lo que explica de algún modo su posición ante el proceso secularizador de 1833. Añade que por Ley de 29 de noviembre de 1833 se facultó al Gobierno para acelerar la secularización del Fondo, haciendo uso de las fincas de "obras pías". Una de ellas fue gravada mediante el pago de 7 mil arrobas de sebo, a cambio del bergantín "Natalia", pero al no poder pagar en especie se hizo con la cantidad de 14 mil pesos, provocando la descapitalización del Fondo.

Para la ejecución de la Ley de 17 de agosto se nombró a dos comisionados del Gobierno de la República: la colonización de las Californias fue encargada a José María Híjar, en tanto que el mando militar fue encomendado a José María Padrés. Híjar había sido instruido para tomar los bienes de las misiones, y Padrés en apoyarlo, lo que significó simple y llanamente una expropiación. Asimismo se les facultó para vender hasta la mitad de los bienes muebles, lo que implicó el desproveer a las misiones de los recursos materiales *indispensables* para funcionar.

Las tareas de los comisionados Hijar y Padrés tenían como base el desplazamiento de la autoridad de las Californias, es decir, el Jefe Político. El general José Figueroa, que ocupaba este cargo, protestó por lo que estaba ocurriendo, protesta a la que se sumó la Diputación territorial. El propio Figueroa dejó un documento que se titula *Manifiesto a la República mexicana, que hace el general de brigada José Figueroa, Comandante General y Jefe Político de la Alta California sobre su conducta y la de los señores don José María de Híjar y don José María Padrés como directores de colonización en 1834 y 1835*. En este documento se alega que el Fondo fue engrandecido con el trabajo de los indígenas y el celo de los misioneros, en tanto que el Gobierno no había invertido ningún recurso en su provecho.

Lucas Atamán, en su *Defensa del Ex Ministro de Relaciones* —o sea su propia persona, escrita en 1834— argumenta que el "Fondo Piadoso de las Californias había sido enteramente descuidado, en términos que los inquilinos de algunas casas de su propiedad no sabían ni a quién pertenecían éstas, ni habían pagado renta largo tiempo hacía; yo arreglé su administración y las misiones empezaron a percibir auxilios de que habían carecido muchos años".⁷ En otras palabras, Atamán sostiene que cuando el Gobierno cuidó del Fondo, éste trabajó con eficacia y pudo sobrevivir exitosamente.

⁷ Lucas Alamán, *Defensa del Ex Ministro de Relaciones D. Alamán en causa formada contra él y los Ex-Ministros de Guerra y Justicia del Vice-Presidente D. Anastasio Bustamante, con observaciones generales sobre el estado de la República y consecuencias que ésta debía producir. Obras de Lucas Alamán: Documentos diversos (inéditos y muy raros)*: México, Editorial Jus, 1947. p. 200.

El Fondo Piadoso entre 1834 y 1841

Al no existir *Memoria* de 1834 el nuevo titular de Relaciones, José María Gutiérrez de Estrada, se propuso abarcar en la de 1835 el bienio completo. Al referirse a la Junta Directiva del Fondo, de la que trataremos adelante, menciona que por decreto de noviembre 26 de 1833 se autorizó al Gobierno para hacer *uso* de los bienes para facilitar recursos a la comisión y familias aunque estaban en la Capital y cuyo destino era la colonización de las Californias, donde se habían secularizado las misiones. Dicha disposición fue derogada, volviendo todo a su estado precedente.⁸ Así, la Primera Reforma había cesado de influir en los destinos del Fondo Piadoso.

Supresión del Fondo Piadoso de Californias

Por ley de 7 de noviembre de 1835 se suspendió la secularización del Fondo y, posteriormente, por decreto de 18 de septiembre de 1836, pasó a jurisdicción del Obispado de Californias, desecularizándose. El ministro de lo Interior en 1838 menciona que la Junta Directiva del Fondo seguía en funciones en esta fecha. Sin embargo, el Gobierno reasumió su administración directa por decreto de 8 de febrero de 1842. Esta disposición, expedida por Santa Anna, derogó la precedente de 18 de septiembre de 1836, atribuyendo al Gobierno nacional la administración e inversión de los bienes del Fondo, invocando como causa de la medida la consideración que el Fondo Piadoso de Californias era considerado de "interés general y verdaderamente nacionales todos los objetos a que está destinado el Fondo Piadoso de Californias".⁹ Era pues un paso hacia la nacionalización de estos bienes, que ello del mismo mes y año se ponen en subasta. Finalmente, por decreto de 24 de octubre de 1842 todos los bienes del Fondo Piadoso de Californias pasan a dominio de la nación, quedan-

8 *Memoria de la Secretaría de Estado Y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores correspondiente a 1835*, pp. 36-37.

9 *Decreto de febrero 8 de 1842, por el cual reasume el Gobierno la administración e inversión del Fondo Piadoso de Californias*.

do suprimida esta peculiar institución administrativa cuya vida se había extendido por centuna y medida.¹⁰

En 1844 el secretario de Relaciones evoca y suspira por esta útil institución administrativa: "el Fondo Piadoso de Californias, respetado por todos los gobiernos, por estar destinado a la manutención del obispo, misiones de aquel departamento y otros gastos piadosos en beneficio de la civilización y del conocimiento del cristianismo de aquellos neófitos, fue enajenado"; y aun previéndose que se pagarían los sueldos de los religiosos, hacía tres años que ésto no ocurría. Sólo por su celo apostólico, estas personas han podido sobrevivir a la miseria que padecen. "Ni las reclamaciones del apoderado del reverendo obispo, ni las protestas más solemnes, ni el clamor general bastaron para que se revocara una medida tan contraria a la justicia y a la humanidad".¹¹

Administración del Fondo Piadoso por el Estado español

Los jesuitas fueron expatriados de Californias en febrero 4 de 1768. La hacienda de Arroyozarco fue entregada en junio 12 de 1767. El padre Juan de Armesto, procurador del Fondo, cedió todos los bienes almacenados en el Colegio de San Andrés al Juez Comisionado por el virrey de Croix, Joseph Basarte, en agosto 11 de este año. San Pedro Ibarra fue entregada en noviembre 27 y San Francisco Javier de la Baya en marzo 4 de 1768. El administrador general de la haciendas era Pedro Valiente. "Aunque la enajenación de los bienes de la Compañía de Jesús puede considerarse, en la historia de México del siglo XVIII, como el primer intento, aunque parcial y limitado, de *nacionalización* de bienes

10 Vera Reyes Heroles, op. cit., 111, p. 155. Por su parte, nuestro conocido, Juan Rodríguez de San Miguel nos legó dos valiosos documentos relativos a la nacionalización de los bienes del Fondo Piadoso: *Exposición a la Comisión de Hacienda de la Augusta Cámara de Senadores a favor de las misiones de California*, de noviembre 26 de 1845, Y *Rectificación de graves equivocaciones en que inciden los señores terceros poseedores de bienes del Fondo Piadoso de California*, con respecto al reverendo obispo y a su apoderado, de diciembre 10 del mismo año (publicado en México, por la Imprenta de Lara, 1845). En ambos polemiza contra la medida expropiatoria del Gobierno mexicano, entre otros interesantes alegatos relacionados con la misma.

11 *Memoria de la Secretaría de Estado de Relaciones Interiores y Exteriores* correspondiente a 1841, p. 59.

eclesiásticos, al llevarla al cabo, la Corona española hizo excepciones importantes, tratándose de casos que afectaran, o bien a su política imperial o a la social y cultural".¹²

Las Californias eran tierras de misión y fueron dedicadas a atraer gentiles al catolicismo, pero también fueron susceptibles del fomento demográfico y la colonización. La profesora Velázquez cree que, por tanto, estaban amenazadas por la ambición de otras potencias. Así, explica que la conservación de las misiones quedaba sujeta a consideraciones de nuevo orden para el Estado hispánico. Por consiguiente, el Fondo Piadoso sufrió un trato especial dentro del ramo general de Temporalidades. De aquí la creación de dos instituciones hermanadas, pero distintas, para hacerse cargo de los bienes expropiados a los regulares expulsados: la Dirección General de Temporalidades encargada en general en Martín Joseph Alegría, y la Dirección Asociada de Temporalidades, delegada en Fernando José Mangino para hacerse cargo exclusivamente del Fondo Piadoso.

Nuestro conocido, Fernando José Mangino, quien sugirió la fundación de la Academia de San Carlos, asumió la tarea anual a cargo del procurador de los jesuitas. Mangino fue un buen administrador del Fondo debido a su amplia experiencia gubernamental. Había llegado a la Nueva España como miembro de la Visita de Gálvez, alcanzando el cargo de contador general interino en 1770 y en 1787 el de superintendente de la Real Casa de Moneda. Posteriormente se le nombró como subdelegado de la Real Hacienda, intendente de ejército y corregidor de México. Terminó su carrera como miembro del célebre Consejo de Indias.

El Estado español decidió en marzo 27 de 1769 enajenar los bienes raíces de los jesuitas (obreros de paños, trapiches, ingenios de azúcar, chácaras, haciendas, estancias, ranchos y hatos de ganado). En la Nueva España se procedió a la venta, pero se exceptuaron los del Fondo Piadoso. Estas servían para

¹² Velázquez, *op. cit.*, pp. 29-43.

sostener la colonización de las Californias, motivo de Estado más que suficiente, toda vez que sus donantes, como lo hicimos saber, las habían cedido a los jesuitas con ese único propósito.

Las haciendas del Fondo independientemente que servían a los propósitos de la colonización de las Californias, eran de suyo muy productivas y de ellas el Estado hispánico recibiría pingües ingresos. En abril 8 de 1772 Mangino informó que el Fondo tenía prestados 146,600 pesos que producían 5,068 pesos anuales de réditos. Las haciendas, no está de más que lo recordemos, eran las de San Pedro Ibarra, San Agustín de los Amoles, San Ignacio del Buey y las dos de la Huasteca. Estas haciendas produjeron en el tiempo que va de la expulsión de los jesuitas a 1771, es decir, cuatro años y medio, la friolera de 59,090 pesos. Por tanto, las haciendas rendían 12 mil pesos anuales al Estado. La expropiación a favor del erario en lo relativo a las haciendas era más rentable que los capitales, lo que hacía pertinente conservarlas bajo la administración pública. Sin embargo, para mantener estos elevados rendimientos, el Estado se vió obligado a conservar la proverbial eficiencia establecida por los jesuitas en los procesos de trabajo y así lo hizo como empresario público.

La organización administrativa que el Estado español implantó en el Fondo lo fortaleció con el paso del tiempo. Incluso sirvió para la dotación de préstamos extraordinarios para el virrey, como antaño lo hacían los jesuitas.

Las haciendas del Fondo Piadoso

La hacienda de Ibarra era la principal y la más grande. Tenía 13 sitios para el ganado menor, 17 para el mayor y cinco caballerizas. Todo sumaba 40.573.75 hectáreas. En ella se concentraban y procesaban materias primas producidas por las demás haciendas. Para sus labores administrativas contaba con 16 oficinas, había gran cantidad de ganado y todo tipo de aperos de labranza. La hacienda, como sabemos, fue una donación hecha por particulares.

En contraste, Arroyozarco fue adquirida con el dinero suministrado por Juan Caballero -presbítero del lugar- y el marqués de Villa Puente, y su ori-

gen se remonta al siglo XVI. Era de dimensiones menores a la de Ibarra, pero tenía mayores edificaciones: casa principal con capilla, cuatro casas, tres trojes, curtiduría, presas, atarjeas, zanjas, molino, obrajes y una venta. Contaba con varios ojos de agua. También tenía gran cantidad de ganado y todo lo necesario para la producción agrícola. Arroyozarco era una potencia bancaria: en la época de los jesuitas, 49 deudores llegaron a deber la cantidad de 7,270 pesos y todos ellos habitaban 25 poblados diferentes alrededor de la hacienda. Estos créditos pasaron a favor del Estado español y el virrey procuró recuperarlos mediante una política de ampliación de plazos de vencimiento. En 1791 se arrendó a Fernando Bueno, quien pagaba la suma anual de 8 mil pesos. Después, en 1798 se arrendó a Agustín Sánchez por 11 mil pesos anuales y por el lapso de nueve años, siendo administrador general del Fondo José de Sagarra. No habiéndose cumplido el plazo aún, en 1801 se volvió arrendar la hacienda a la misma persona en lapso idéntico, estando como administrador general José Ildefonso González Castillo;¹³

Para darnos una idea de las dimensiones y bienes de una hacienda del Fondo Piadoso, podemos tomar por caso a las de Arroyozarco y la de Ibarra. En junio 12 de 1767 se levantó un inventario de los bienes de la hacienda de Arroyozarco, por medio del cual el padre procurador en funciones, Diego de Cárcamo, hizo entrega al comisionado nombrado al efecto por el visitador José de Gálvez, Bernardo Escala Guller. La hacienda contaba con almacén, biblioteca, despensa, bodega mayor, chinchorro, capilla y sacristía. Dentro del almacén se guardaba todo tipo de artículos destinados al uso agrícola y pecuario, así como para la manutención de los empleados de la misma. Contenía herramientas y todo tipo de aperos de labor. La despensa estaba dotada de los productos utilizados para la preparación de los alimentos. En el chinchorro se contaron a 2,590 cabezas de ganado lanar y 264 de ganado vacuno. Los créditos a los vecinos de la hacienda sumaban 52 préstamos. La hacienda era atendida por 26 sirvientes, todos ellos beneficiados por préstamos del Fondo

¹³/bid, pp. 43-78.

Piadoso. En igual situación estaban sus 13 vaqueros. También servían a la hacienda 31 arrieros, cinco de los cuales eran deudores del Fondo.¹⁴

La hacienda dotaba a los arrieros y medieros de los animales de faena que requerían y al efecto contaba con 3,728 yeguas, 324 potros, 329 potrancas, 59 mulas, 60 machos, tres burros, 45 caballos mansos, 377 caballos cerreros, 16 mulas mansas, 662 mulas cerreras, cuatro burros de dos años, 33 burros grandes, 146 mulas de año, 70 caballos, 27 machos de labor y 36 mulas de desecho. Por el número de cabezas de tiro, podemos suponer que las actividades comerciales de Arroyozarco eran muy intensas.

En Ibarra se preparó un detallado avalúo que se levantó en noviembre 28 de 1767 y comprendió una gran finca que alojaba a trece oficinas, cocina, trasquilla, capilla, almacén, tienda, semillas, ganado menor, burros, ganado lanar y vacuno, caballos, yeguas, aperos de labor, lanas y tierras. De él se desprende que, en tratándose de un centro administrativo y comercial, sus bienes superaban a los de Arroyozarco,

La hacienda de Ciénega del Pastor no iba a la zaga de las demás. Como sabemos estaba situada en Jalisco y su casa principal en Atotonilco, región de La Barca, además que contaba con otras fincas en Ocotlán, Tepatitlán, Acatic y Zapotlanejo, que se arrendaban a los lugareños. En 1833 contaba con 2,800 reses, 1000 caballos, 100 mulas de carga, 16 burros y 300 bueyes de labor. Su administrador, Joaquín Parrés, informó en 1767 que se estaba cubriendo su cuota para el sustento de las misiones en las Californias.

Capitales del Fondo Piadoso

El Fondo tenía otra forma de hacer producir sus capitales: su actividad crediticia y bancaria con sus propios colegios, con particulares y con el Gobierno

¹⁴ Inventario de entrega hecha al tiempo del extrañamiento por el padre Diego Cárcamo a don Bernardo Escala Guller de la Hacienda de Arroyozarco peneciente a las misiones de Californias. *Ibid*; pp. 267-292 Y 170-73.

español. Por cuanto a sus colegios, San Ildefonso y San Ignacio en Puebla debían en 1768 respectivamente 45 y 15 mil pesos. Dos miembros de la aristocracia novohispana, por ejemplificar, el conde de San Pedro del Alama y el marqués de San Miguel de Aguayo, mancomunadamente adeudaban al Fondo 20 mil pesos. En total, en el año mencionado, el Fondo Piadoso de Californias tenía créditos a favor por 155 mil pesos que le producían una renta de 5,068 anuales. Aunque el interés aceptado en el siglo XVIII era del 5% anual, para fomentar el desarrollo de sus instituciones docentes el Fondo prestaba al 4% y aun al 3%. Otro deudor era el Convento de Santa Teresa de la Antigua Fundación, que debía al Fondo 600 pesos en 1783 y que redimió el adeudo. También habían otras personas particulares con deudas con el Fondo, así como la Real Hacienda, que en 1801 debía 30 mil pesos al Fondo Piadoso.

La riqueza del Fondo Piadoso

Durante la gestión de José Ildefonso González del Castillo, que se hace cargo de la administración general del Fondo desde principios del siglo XIX, la atención va a centrarse en las haciendas más que en el manejo de los capitales. En lo referente a su objeto: las misiones californianas, éstas aumentaban en número progresivo, entonces encargadas a los dominicos y los fernandinos. González del Castillo fue el administrador general que más perduró en el ejercicio del puesto, hasta los tiempos de la Independencia. A su experiencia se deben sendas memorias sobre el Fondo, dignas de examen. De ellas nos ocuparemos adelante.¹⁵

La riqueza del Fondo no se incrementó mayormente a finales del Virreinato, a excepción de la donación de la hacienda de Ciénega del Pastor y varias fincas urbanas hecha en los tiempos de Revillagigedo. Esta donación fue de valor superior a todas las haciendas que desde antaño poseía el Fondo. Sin embargo, la profesora Velázquez explica que este aumento de capital ya no servía al

¹⁵ *TU*« pp. 131-151, 174-175.

propósito original de fundar nuevas misiones, sino para atender los deseos de Carlos III en el sentido de favorecer la propiedad de la tierra en manos libres.

En 1833 las fincas urbanas del Fondo Piadoso eran varias y muy útiles, según se observa por la ocupación que de ellas hacía la Contaduría Mayor de Hacienda, dependencia de la Cámara de Diputados, y que pagaba 100 pesos de renta. Otros locales los alquilaban la oficina de rezagos de la Dirección General de la Renta del Tabaco y la Tesorería General de la República. La primera cubría 200 pesos anuales. La propia Dirección General de la Renta del Tabaco también era inquilina del Fondo Piadoso de Californias, ocupando un local que le costaba la suma de 400 pesos anuales. Otras fincas urbanas estaban arrendadas a particulares.

El capital acumulado por el Fondo Piadoso tiene su fundamento, entre otros factores, en la capacidad administrativa de la Compañía de Jesús, que fue la Orden que más se preocupó por atender sus asuntos temporales. Una visión más global de las propiedades y bienes de la Orden, que luego formó el ramo de Temporalidades, ayudará con mucho a entender la capacidad de los jesuitas para acumular capital. Francois Chevallier dice de ellos que fueron los más grandes "labradores." Añade que "algunos de ellos eran ya verdaderos agrónomos a su manera, y que los colegios de la Compañía fueron dueños de las propiedades mejor administradas y florecientes del Virreinato". Como única excepción, la Profesa vivía de limosnas, no así sus diversos *colegios* y fundaciones cuyos gastos eran sufragados por sus productivas haciendas.¹⁶ La conducta de los jesuitas en los asuntos temporales estuvo basada en el criterio de rentabilidad, pero no como ahora lo entiende la empresa privada, sino como un medio para el sostenimiento y desarrollo de sus misiones y fundaciones. No existía entre ellos un afán personal de lucro, sino un espíritu de cuerpo muy poderoso que incentivaba sus quehaceres administrativos.

¹⁶ ChevaUier,Francois. *La formación de los latifundios en México*. México, Fondo de Cultura Económica. ca. 1976. pp. 294 Ysiguienes.

Así se formó el capital acumulado por la Compañía de Jesús, sumando el relativo al Fondo Piadoso. Esta regla también se observa claramente en el proceso formativo de los bienes no incluidos en el mencionado Fondo. Cuenta Chevallier que Alonso de Villaseca, uno de sus benefactores, les había aconsejado sostener sus colegios con rentas producidas por haciendas y así establecer el carácter gratuito de su instrucción. El consejo era ciertamente asequible, pues la Compañía debía competir con otras órdenes ya instaladas y de sí poderosas, no teniendo más camino que destacar en una virtud propiamente mundana: la eficiencia administrativa. Así, en 1576 el Colegio de San Pedro y San Pablo adquirió al norte de la ciudad de México una hacienda de ganado menor. El autor comenta que "en manos de los jesuitas esta hacienda de Santa Lucía se convertiría en la más importante de su clase en todas las Indias del norte, según parece". En Puebla recibieron una donación y con ella el Colegio del Espíritu Santo adquirió, en 1603, una hacienda y 40 mil cabezas de ganado. Por medio de un benefactor, en Tepotzotlán, su Colegio compró la hacienda de Santa Inés y 35 mil ovejas. La riqueza del retablo del hoy Museo Nacional del Virreinato, da fe de la productividad de la hacienda.

El uso adecuado de las donaciones y los altos rendimientos de sus haciendas, amén de los cambios y comercialización ventajosa de sus tierras, produjeron grandes ingresos a la Compañía. Explica Chevallier que "esta actividad temporal de los hijos de San Ignacio tiene a la vez algo de poderoso y de cálculo, de espontáneo y de hábil. En el marco de las Indias inmensas, llega en ocasiones a lo grandioso, pues, habiendo comenzado con nada, los jesuitas tuvieron muy pronto los más grandes rebaños, los más florecientes ingenios de azúcar, las haciendas mejor administradas..., sin hablar de la indiscutible superioridad de sus colegios y de sus misiones". En suma, eran capaces en la obtención de sus objetivos y eficientes en el uso de sus medios.

Sus altos rendimientos administrativos también tenían como base la forma de organización de la Compañía, fincada en una férrea disciplina de grupo donde el interés personal estaba extraordinariamente atenuado, si no suprimido. Esto la contrastaba de la Orden de los franciscanos, que a decir de Chevallier,

un siglo después de su llegada a la Nueva España permanecían ejemplarmente pobres en el orden temporal. No deja de asombrar a nuestro autor la gran capacidad de los jesuitas para acumular tanto capital en tan poco tiempo. En 1576 también eran dueños de un rancho en Tacamac, hoy en Hidalgo, con seis estancias y 18,200 cabezas de ganado para formar su hacienda de Santa Lucía. En 1602 la hacienda contaba con 60 mil cabezas. Todas las tierras que rodeaban a la hacienda en 12 leguas a la redonda, pertenecían a la Compañía. En 1670 ella era propietaria de la vasta llanura que cubre de Real de Minas a Texcoco.

Los jesuitas hicieron uso de la mano de obra asalariada en gran escala, pudiendo contratar a su servicio a cuento jornalero, peón, vaquero o arriero fuera necesario. Incluso hechó mano de esclavos, como los 19 que adquirió cuando se posesionó de los terrenos de Santa Lucía. Las propiedades de los colegios no siempre estaban concentradas o próximas entre sí, porque procedían de donaciones de distintas partes de la Nueva España, aunque muchas veces la lejanía obedecía a que se establecían como agostaderos o pastos de invierno. Así, el noviciado de Tepotzotlán tenía posesiones en Colima y otros lugares de Nueva Galicia, lo que multiplicaba los problemas de administración que los jesuitas siempre resolvían. El colegio de San Pedro y San Pablo era también propietario de la hacienda de Nuestra Señora de Loreto, especializada en ganadería, en lo cual era una de las más grandes de las Indias, pero que incluía tres ingenios situados en Malinalco, Yautepec y Chiconoclo. También el colegio de Santa Ana de México poseía cuatro ingenios.

La administración y cuidado de las haciendas no reclamaba demasiados jesuitas, por lo que había en cada una, tres o cuatro de ellos. En 1653 no había más que 336 jesuitas en la Nueva España, incluyendo las Californias y Guatemala, lo que hace "verdaderamente asombrosa la importancia de la obra, temporal y espiritual, realizada por un grupo tan reducido", concluye Chevallier.

Tal era parte del patrimonio expropiado a la Compañía por el Estado español y que la Dirección General de Temporalidades asumió, cuando el Esta-

do se convirtió en un Estado empresario único en su tipo y ciertamente el primero de ellos dentro de la órbita del despotismo ilustrado.

La administración pública del Fondo Piadoso

El Fondo Piadoso de Californias constituyó en todo momento un problema de administración pública, ya se tratara de su manejo al través de la Compañía de Jesús, ya lo fuera por medio del Gobierno español mexicano. Pero, al mismo tiempo, significó un problema de administración pública en el sentido moderno del término, pues desde el tiempo de los jesuitas la idea básica consistía en obtener de él rendimientos óptimos dentro de un criterio de alta productividad y rentabilidad para proveer la expansión de la colonización californiana y el sostenimiento de sus misiones. Estos propósitos perduraron bajo los Gobiernos de España y México, pero dentro de tóricas diversas dictadas por otros tiempos.

El padre procurador del Fondo

Cada hacienda del Fondo Piadoso de Californias estaba a cargo de un administrador, quien dependía del procurador del Fondo. El padre procurador ejercía la contabilidad de las haciendas, que se glosaban en las cuentas de la hacienda de San Pedro Ibarra y que comprendía las de San Ignacio del Buey y San Francisco Xavier de la Baya. Arroyozarco se llevaba aparte. El padre procurador también estaba encargado de la autorización de los préstamos, llevaba los litigios con los vecinos de las haciendas, realizaba los trámites con la administración virreinal y conducía las relaciones con la Corte romana. Visitaba con frecuencia las haciendas y dice la profesora Velázquez que para el cargo se escogía a personas versadas en la materia agropecuaria.

Esto último se ha confirmado plenamente. Como sabemos, la Compañía estaba empeñada en incrementar sus rentas y conseguir la ampliación de sus colegios y misiones. Ello indujo a los jesuitas a desarrollar ingenios organizativos

y progresos tecnológicos que propiciaran el aumento del capital de la Compañía. Como lo advierte Chevallier, "en efecto, mucho tiempo antes que los agrónomos y 'científicos' de los siglos siguientes, los jesuitas se preocuparon por organizar racionalmente la explotación de la tierra". Un jesuita anónimo del colegio de Pátzcuaro dejó interesantes advertencias concernientes a la administración de la hacienda de San Antonio y la adecuada explotación de sus tierras y ganado. No menos interesante es el legado del padre Claudio Aquaviva quien se propuso dejar por escrito sus experiencias administrativas, redactando a fines del siglo XVI o principios del XVII un trabajo sobre la "economía agrícola" referido a las técnicas relativas al cultivo. Otro trabajo importante fueron las ordenanzas para la administración de los ingenios azucareros del Colegio Máximo, preparadas por el padre Ambrosio Odón.¹⁷

Sin embargo, el progreso más significativo en este orden lo constituyó un documento redactado en el segundo cuarto del siglo XVIII, titulado *Instrucción que han de guardar los hermanos administradores de haciendas del campo*. La *Instrucción* resume las ordenanzas anteriores y es una glosa de la experiencia acumulada por los jesuitas durante sus años de permanencia en la Nueva España. "Se trata de un largo texto de 20 capítulos y 297 párrafos, que reglamentan minuciosamente la manera de gobernar las propiedades rurales desde el punto de vista espiritual y moral, social, económico y técnico". Chevallier remarca que este documento sistematiza prácticas adoptadas en el manejo de las haciendas, así como una forma de administrar peculiar de la Compañía de Jesús. Además de precisar los aspectos básicos de las labores de las haciendas, esto es, las faenas agropecuarias, la *Instrucción* pone el acento en la contabilidad y el archivo. Cada administrador de hacienda llevaba 8 libros de cuentas, donde se consignaban entradas y salidas, el estado de la caja, la situación de las siembras y cosechas, la planta de sirvientes, el inventario de bienes, aguas y mercedes de la hacienda, deudas en pro y en contra, y la raya de los trabajadores de la misma. Su política de manejo de personal era mejor que la de otras haciendas, sus

17 Chevallier, *op. cit.* pp. 303-306.

técnicas superiores, sus herramientas de mejor calidad y sus rendimientos obviamente más productivos.

Este modo eficiente de administrar llamó la atención de sus contemporáneos, a su favor o en su contra. Así, el obispo de Puebla, el célebre Juan de Palafox y Mendoza, manifestaba su preocupación porque la Compañía tuviera tan cuantiosos y suficientes bienes, tales como seis ingenios, varias y ricas haciendas, talleres, tiendas, mataderos, carnicerías y fuera capaz de comerciar con China al través de las Filipinas. Y resume diciendo que cada día aumentaba su riqueza y Poder. Chevallier afirma que su modo de administrar en la Nueva España fue algo nuevo y contrastante con el concepto de hidalguía traído desde la Península, que implicaba un desdén por el cálculo mercantil. Esto fue la diferencia específica y la base para incrementar su capital para afianzar su influencia social, su poder político y su independencia.

El administrador general del Fondo Piadoso

Tras la expatriación de la Orden, el Estado español formó a la Dirección General de Temporalidades para hacerse cargo de los cuantiosos bienes de la Compañía, aunque como lo hicimos observar la idea central era su enajenación en beneficio de la Real Hacienda. Como sabemos, el Fondo Piadoso quedó exento de esta medida y el Estado inició con ello una práctica no del todo nueva, pero sí sin precedentes en su modalidad: la administración de las haciendas más productivas de las Indias. Para administrar al Fondo se nombró a un director asociado de Temporalidades y al efecto se escogió a Fernando José Mangino, a la sazón superintendente de la Casa de Moneda. Al estar ocupado en dos oficios, Mangino no podía visitar las haciendas y por lo cual se estableció en cargo de administrador general del Fondo, nombrándose al efecto a Francisco Sales Carrillo quien llevó sus tareas con empeño y eficacia. Además estaba encargado de lo relativo a la comercialización de los productos de las haciendas, así como a las materias fiscales.¹⁸

18 Velázquez, *op. cit.*, pp. 94-131 Y109.

La administración de las haciendas era mucho más complicada que el manejo de los capitales, fáciles de cobrar por ser deudas de hombres prominentes de la sociedad virreinal, aunque esta no era la regla. Por tanto, con frecuencia se ponía en cuestión la conveniencia de la venta de aquéllas. No obstante ello no ocurrió, salvo con la de Arroyozarco que llegó a ser vendida. Por tanto, se puso atención en la adecuada administración de las haciendas del Fondo. Francisco Sales Carrillo informó, en 1782, que los administradores de las haciendas estaban evadiendo el pago de alcabalas y los diezmos. Ello obligó a que se cubriera este tributo, en el entendido que luego retornaría a la tesorería del propio Fondo.

No obstante siguió latente la amenaza de la enajenación de las haciendas, hasta que en 1785 José de Gálvez advirtió al rey sobre la conveniencia de suspender la venta debido a que la productividad de las mismas era más segura que su conversión en capital en metálico, toda vez que algunas de ellas fueron donadas para el objeto exclusivo de la colonización californiana. Así, debido a la seguridad de las rentas administradas por el Fondo por vía de las haciendas, se decidió su conservación por el Estado hispánico. El valor total de las haciendas, por más de medio millón de pesos, crecía con los productos anuales generados en sus campos y agostaderos. Fue esta una razón de utilidad patrimonial, según lo entendemos, lo que hizo que se mantuvieran como bienes estatales.

María del Carmen Velázquez explica que "se podría decir que, por tratarse de una organización del siglo XVIII, el Fondo Piadoso tuvo, en sus principios, cierto cariz filantrópico. Una vez que pasó a ser un ramo de la Real Hacienda perdió esa característica y como ramo de ésta en la segunda mitad del siglo XVIII, los altos funcionarios consideraron que necesitaba de regular fomento para poner las haciendas en estado 'floreciente'". Así, en abril de 1796 el virrey Florez ordenó que los funcionarios del Fondo fueran reclutados en la planta de la Real Hacienda y conjuntamente se estableció el cargo de un oficial para auxiliar al administrador general en el manejo de escritorio. Ocurrió enseguida un incremento en la planta administrativa del Fondo motivada por las

nuevas políticas de la Corona y el incremento de la productividad de las haciendas.

El cargo de oficial del Fondo Piadoso recayó en 1803 en Ignacio de Cubas, quien en 1825 ocupó el puesto de prosecretario de la Junta de Fomento de Califomias y de secretario de la Junta Directiva del Fondo en 1832, instituciones que luego examinaremos, donde realizó una larga carrera convirtiéndose en un experto en los asuntos de la institución.

La cuidadosa gestión realizada por la Compañía de Jesús fue mantenida en los días en que el Fondo Piadoso estuvo administrado por el Estado hispánico. En 1780, casi 15 años después de la extrañación de los regulares, Fernando José Mangino sugería que la administración del Fondo pasara a cargo de oficiales de la Real Hacienda y se realizará bajo reglas idénticas aplicadas por ella, debido a que la Dirección General de Temporalidades dejaría de existir una vez que cumpliera con la misión que le había dado vida: enajenar los bienes expropiados a los jesuitas. Dos años después Francisco Sales de Carrillo informó al virrey de la situación de las haciendas de Ibarra, Amoles, San Ignacio del Buey y San Francisco Xavier, detallando el estado de sus construcciones, bienes y ganado. Arroyozarco se administraba separadamente, sumando su valor 189,361 pesos. Así, el patrimonio adquirido por el Estado español sumaba la cantidad de 820,707 pesos sólo en tratándose de las haciendas.¹⁹

En 1801 Ibarra, Amoles, San Ignacio del Buey y Francisco Xavier de la Baya (o Reynera) seguían bajo administración directa del Estado, en tanto que la de Arroyozarco estaba arrendada. El administrador general, González del Castillo, sugiere que no se proceda al arrendamiento de las otras cuatro, sino conservándose bajo administración estatal para hacerlas florecer y ampliar el número de misiones en las Californias. "El arrendar una hacienda, sea la que

¹⁹Ver: *Dictamen de Fernando José Mangino sobre el estado del Fondo Piadoso, 20 octubre de 1780; Informe de Francisco Sales de Carrillo al virrey Martín de Mayorga, 20 de febrero de 1782; Informe del director de Temporalidades Luis de Parrilla sobre el caudal y bienes de las misiones de Califomias, 22 de octubre de 1782. Ibid; pp. 373-395.*

quiera, siempre es arruinarla e imposibilitarla de que en tiempo alguno levante cabeza. Esto sólo lo hace aquel a quien es absolutamente imposible verla, atenderla y sostenerla; a quien le faltan conocimientos para dirigirla y a quien destituido de todos los arbitrios le es fuerza contar con sus deteriorados esquilmos para ocurrir a su precisa existencia, de modo que la miseria, escasez, ignorancia e impotencia absoluta de cuidarlas son causas que ordinaria y frecuentemente motivan los arrendamientos".²⁰ Esta exposición representa el problema básico del Estado empresario moderno, que siente tener la capacidad de administrar, no eludir, un bien patrimonial sentido como propio. Por otra parte, González del Castillo nos recuerda que estas haciendas habían estado muy bien administradas y no hace mucho comentamos que inclusive habían manuales para aplicarlos al efecto.

El administrador general explica que el arrendatario no tiene más que interés personal, no le preocupa la hacienda como tal y no quiere sino explotarla en el lapso del alquiler. González del Castillo lo fustiga porque no le interesa resarcir a la hacienda con los pastos agotados, los bosques talados, las fábricas deterioradas y los ganados mermados. El dueño, por lo contrario, cuida que la hacienda se conserve para obtener de ella mayores frutos. Dice que ninguna hacienda arrendada que conozca ha florecido jamás. El administrador general visita las haciendas y cuida de ellas, y a la fecha ellas florecen a favor de la Corona. El sabe y observa el estado de cada hacienda, en qué situación se encuentra y qué está produciendo. Nueve años de arrendamiento de Arroyozarco no han producido más de aquello que hubiera rendido, si hubiera seguido bajo custodia del administrador general, toda vez que según González del Castillo esta hacienda era la mejor de toda la Nueva España. En todo caso, concluye, al estar imposibilitado el director asociado de Temporalidades a visitar las haciendas, cuando menos una vez al año, se creó el cargo de administrador general y sus titulares han cumplido con su misión, lo que injustifica los arrendamientos.

20 *Informe del administrador José Ildefonso González del Castillo, febrero 21 de 1801. Ibid*, pp. 433-442.

Dos años después González del Castillo presentó un plan económico para la administración de las haciendas estatizadas. Con respecto a Ibarra, sugiere que además de sus tradicionales actividades agropecuarias, los días de fiesta merque toda clase de alimentos entre los vecinos para incrementar los ingresos del Fondo, pero en el entendido que la tienda deberá llevar cuentas separadas de la finca. Amoles era una de las más extensas, pero de las que menos recursos tenía, por lo que convendría que su ganado también incluyera chivos, tan abundantes en la región. Su mantenimiento es barato, beben y comen poco y unos 30 mil chivos solo reclamarían la atención de 80 pastores. La hacienda de Amoles había sido el único recurso de los pobres de los alrededores y de sus bienes se cubren de ropa y se pagan los gastos de sus casamientos, bautizos, enfermedades y entierros. Amoles tenía dos anexos a muchas leguas de distancia, lo que provocaba que el administrador de la hacienda se ausentara hasta por cuatro semanas para poder visitarlos. Por tanto sugiere que se nombre un dependiente que lo supla en sus días de ausencia. La misma recomendación se hace para Ibarra.

Con relación a San Ignacio del Buey, solicita que se imponga una cuota adicional a la producción de piloncillo y con ello destinar lo ingresado a la ampliación de cultivos. Habiendo 8 mil cabezas de ganado, se mandó su matanza para hacerse una venta y con ello nutrir de ingresos al Fondo Piadoso. Por cuanto a los sebos, cecina, manteca y cueros, estos deben enviarse a Veracruz por vía de Tampico. Finalmente, San Francisco Xavier de la Baya debe convertirse en un centro agrícola de enseñanza y de producción de semillas.²¹

De lo reseñado se desprende que la administración del Fondo a cargo de la Corona española fue la adecuada. El Estado -particularmente el Gobierno viireinal- había pasado con buenas calificaciones esta importante prueba como Estado empresario.

²¹ Plan económico para el fomento de las haciendas que propone el administrador José Ildefonso González del Castillo. *Ibid*, pp. 443-447.

El Fondo bajo la administración del Estado mexicano

Entre los múltiples problemas administrativos del Estado mexicano en el siglo pasado, algunos de ellos verdaderamente apasionantes, la asunción gubernamental del Fondo Piadoso de Californias significa un hito en su devenir histórico. Aquí hemos destacado, hasta ahora, la cualidad empresarial adquirida por el Estado a partir de la expropiación de la Compañía de Jesús. Adelante nos referiremos a otro aspecto igualmente trascendental y que se relaciona con la incorporación política de este Fondo fuertemente matizado por su carácter cuasireligioso de una institución no estatal, que actuaba por delegación del Estado español: la Compañía de Jesús.

Esta asunción fue realizada por medio de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores, y después por la Junta Directiva y Económica del Fondo, una institución descentralizada creada para administrarla directamente y eximir a aquella Secretaría de hacerlo. También estuvo a cargo del Fondo, la Junta de Fomento de Californias, interesantísima institución descentralizada que estudiaremos con alguna amplitud.

Como otras importantes instituciones administrativas, tales como el Banco de Avío y la Dirección General de la Industria Nacional, el Fondo Piadoso de Californias fue una organización celosamente administrada por Lucas Alamán, Como secretario de Relaciones Interiores y Exteriores, Alamán tenía entre sus responsabilidades el cuidado del Fondo y, tal como lo constataremos, en su tiempo el deteriorado estado del Fondo Piadoso fue reemplazado por una sana y vigorosa situación que transpiraba la sabida eficiencia alamanista logro óptimo de objetivos, costos bajos y buenos rendimientos. Pero para Alamán la perpetuación de la vida de las instituciones administrativas era el más grande propósito, frente al cual, todos los demás estaban subordinados. Sin embargo, no estaba interesado en una sobrevivencia precaria y fugaz, sino en la vida próspera y saludable de cada institución. De tal modo visualizó Alamán al Fondo Piadoso de Californias.

En 1824 Alamán informa que había en la Alta California 19 misiones atendidas por 36 fernandinos, en tanto que en la Baja California existían 17 a cargo de un número indeterminado de dominicos, todos ellos por cierto sin recibir sus emolumentos desde 1811. Los bienes del Fondo Piadoso estaban dejando de producir, entre ellos la hacienda de Ciénega del Pastor. Las Californias seguían siendo en 1825 el motivo de la ambición de las potencias debido a sus riquezas y a su despoblación. El Gobierno mexicano no cejaba en su empeño de fomentar su desarrollo y darles protección. Alamán dice que al efecto fue formada la Junta de Fomento de Californias, de la cual se espera ya que rinda sus informes para tener más datos sobre ambos territorios. Alamán informa en 1828 que debido al fallecimiento del administrador del Fondo, Ignacio Lastri, varias personas solicitaron el empleo, mostrándose con ello que el cargo era codiciado y representaba indudable prestigio a quien lo desempeñaba. Se dejó en suspenso la provisión y encargada la administración interinamente en Luis Lastri, hijo de don Ignacio, debido a que el Gobierno estaba intentando suprimir la administración de las fincas rústicas del Fondo, supliéndola con arrendamientos en pequeñas porciones.

La *Memoria* del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores de 1830 aporta datos significativos sobre el estado del Fondo Piadoso de Californias durante la primera década del México independiente. El ministro de ambos ramos, don Lucas Alamán, seguía muy atento el desarrollo del Fondo, el cual "ha recorrido una suerte bien deplorable", aunque ciertamente sigue siendo muy cuantioso merced a sus bienes rústicos y urbanos, así como por capitales, que sin embargo no redituán las rentas que debieran. Es más, sus deudores tampoco cumplían con sus compromisos, ya se tratara de los particulares, ya lo fuera la hacienda pública. Al mismo tiempo, los sínodos de los misioneros de Californias seguían sin ser cubiertos y sumaban la cantidad de 130 mil pesos.²² Estaba fallando la administración pública del Fondo Piadoso.

22 Ver: *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores* correspondiente a 1830, pp. 38-39.

Lo que más preocupaba a AJamán era que los ricos territorios californianos no producían renta alguna, cuando el Fondo Piadoso no costaba en absoluto al erario nacional, toda vez que se encontraban abandonados. Sin embargo, consideraba que la situación del Fondo era remediable, pero no estaba de más que se aplicaran los bienes de las misiones de Filipinas, también fundadas por la Compañía de Jesús. Añade que "es sensible que aquellos territorios, de cuya importancia económica y política nadie duda, se hallen desatendidos en su administración civil y religiosa, y lo es, tanto más, cuanto que, para su fomento en todos los ramos, no se necesitan erogaciones algunas del erario federal". AJamán cree que el propio Fondo podría bastarse a sí mismo si sus productos se pusieran al corriente. Con referencia al uso de los bienes de las misiones de Filipinas, AJamán anexa a la *Memoria* una Iniciativa para los efectos del caso.

Atamán hace un recuento de los bienes del Fondo Piadoso en 1830, es decir, luego de seis años de haber estado bajo la propiedad y la administración del Estado mexicano. Estos bienes eran los siguientes:

Capitales impuestos: estos capitales estaban formados por los préstamos a los más diversos deudores, entre los que se encontraban: El Colegio de San Gregorio, el Tribunal del Consulado y la hacienda pública. Incluye el capital consolidado, el embargo de la Hacienda de José Domingo, la testamentaria de José Manuel Reyes sobre la Hacienda de la Noria Teoloyucan y la deuda de Juan Angel y Antonio Revilla por la compra que se hizo al Fondo de la Hacienda de Arroyozarco. Es decir, abarcaba la recuperación de deudas por medio de confiscaciones o embargos a los deudores, de los cuales hemos permitido que AJamán nos dé sus nombres para conservar el sentido de estas operaciones.

Fincas rústicas: arriendo de la Hacienda de San Pedro Ibarra; Administración de la Hacienda de San Agustín de los Amoles y sus anexas: San Francisco Javier de la Baya, San Ignacio del Buey, Estancias de la Santísima, Papagayos, Tierra Nueva, Labor de Buenavista, Orejas, Huasteca y Cabras. También participa en una cuarta y media parte de los productos de la Hacienda de la Ciénega del Pastor, la más recientemente adquirida. Tal como lo observaremos, el

Gobierno mexicano conservó y consiguió a la fecha administrar con relativa eficiencia la mayor parte de los bienes confiscados a la Orden de San Ignacio.

Fincas urbanas: Casa Grande de la calle de Vergara, donde estaba establecida la Contaduría Mayor, dependencia de la Cámara de Diputados, así como la casa contigua, y casas pequeñas y accesorias anexas al callejón de Belemitas.

Nuevamente en la *Memoria* de 1831 Alamán recuerda las vicisitudes del Fondo Piadoso. Hace la remembranza de que, siendo fundado por los misioneros jesuitas, pasó luego al cuidado de la Junta de Temporalidades, después al Ministerio de Hacienda y ahora está a cargo del de Relaciones. En su opinión, las múltiples tareas de los ministros de Estado han impedido que el Fondo obtenga la atención que necesita. Aquéllos, embarazados por múltiples asuntos de momento, "no pueden fijarse en un negocio mirado como secundario" y aunque se han nombrado administradores para conducirlo, no lo han hecho con el escrúpulo necesario.^r Los métodos tradicionales de administración del Fondo heredados por México no han funcionado, motivo por lo cual Alamán no deja de sentir preocupación; no faltará mucho para que el propio Alamán sugiera un cambio radical de administración, creándose al efecto la Junta Directiva del Fondo Piadoso de Californias.

Alamán estaba preocupado porque, pese a que durante su gestión se había incrementado el celo sobre la administración del Fondo, el Gobierno mismo utilizaba la principal finca urbana del mismo sin pagar renta y sí, por lo contrario, la cobra a otras casas del Fondo sin que éste reciba los pagos. Es más, las propiedades de San Luis y Tamaulipas estaban en abandono y la Hacienda de Ciénega del Pastor, pese a que se le ha despojado de grandes extensiones de tierra, so pretexto de la ley de colonización, rendía más de 20 mil pesos anuales de los que sólo se habían enterado unos 6 mil. Todavía los misioneros de California seguían sin recibir sus sueldos, desde 1823.

²³ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores* correspondiente a 1831. pp. 44-47.

Para dar solución al problema Alamán dividió la administración del Fondo Piadoso de Californias en tres ramos: fincas urbanas en la Capital, Hacienda de la Ciénega del Pastor y fincas rústicas de Guanajuato, San Luis Potosí y Tamaulipas. Pero recalca que "todas estas administraciones dependen directamente de la Secretaría de Relaciones". Con respecto a los misioneros, informa que se han librado 12 mil pesos para el pago de sus atrasados sínodos.

Pero el asunto merece una revisión a profundidad, motivo por lo cual era necesario un cambio trascendental. Alamán sugiere, ni más ni menos, el camino de la descentralización: "pero ésto no basta, es menester dar a este ramo una organización sólida, como he tenido ocasión de proponerlo para otros varios; es menester hacerlo independiente de las vicisitudes del Ministerio...", ligándolo más bien a "una Junta Directiva del Fondo". Solo así se evitará el deterioro del Fondo Piadoso de Californias. El titular de Relaciones basó su argumento en la propia experiencia de las misiones californianas, que se han podido sostener por sí mismas y aun cubrir la nómina de la milicia. "Esto prueba demostrativamente, que muchos de aquellos establecimientos pueden mantenerse ya por sí mismos, sin auxilio alguno de la Federación ni del Fondo Piadoso ...". Bien puede el Fondo Piadoso de Californias producir en breve unos 30 mil pesos anuales, en espera de los pagos que le adeuda el erario nacional.

En la *Memoria* de 1832 Alamán dice estar en espera que el Congreso Nacional resuelva sobre su iniciativa de formar una Junta Directiva del Fondo, y que mientras se dedica a mejorar su administración. La decisión del Congreso fue positiva, porque el 25 de mayo de 1832 fue instituida dicha Junta. El titular del ramo en este tiempo, Carlos García, anunció la creación de la Junta Directiva y Económica del Fondo Piadoso de Californias en la fecha mencionada²⁴/"

Alamán mencionó algo trascendental: la conceptuación del Fondo en el México independiente como una institución descentralizada. Qué más natural

²⁴Memoria **de** la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores correspondiente a 1832.p. 32. Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores correspondiente a 1833.pp. 13-14.

que para su mejor administración, se forme al efecto una Junta también descentralizada que funcione sin las trabas jerárquicas inherentes a los ministerios.

La vía de la descentralización suplió pues a la administración jerárquica antes encomendada a las Secretarías de Hacienda y de Relaciones Interiores. Las experiencias tenidas por la Junta de Fomento y la Junta Directiva son ciertamente ilustrativas y aleccionadoras. Ambas, no obstante, representan proyectos distintos. La primera fue erigida para propiciar la incorporación plena de las Californias a la República federal, en tanto que la segunda fue ideada por Alamán para gobernar al Fondo Piadoso. Comenzaremos con la segunda.

Junta Directiva del Fondo Piadoso

La Junta Directiva y Económica del Fondo Piadoso de Californias fue establecida, como lo anotamos, el 25 de mayo de 1832 y funcionaba aún en febrero de 1838. En la *Memoria* de la Secretaría de Relaciones Interiores de 1837 se consigna que la Junta había dejado de existir y sus funciones asumidas por el nuevo obispado de Californias, según ley de septiembre 25 de 1836, pero la información es ciertamente desmentida por datos aportados por la *Memoria* de la misma dependencia de 1838. Esta Junta fue una secuela de la Junta de Fomento de las Californias, pero como lo advertimos su objeto fue diverso.

Juan Rodríguez de San Miguel sostiene que los recursos económicos del "Fondo Piadoso de Misiones de Californias" redimieron al erario público del desembolso de importantes erogaciones. Agrega que durante la Guerra de Independencia, el Gobierno español adeudaba dinero al Fondo y que dejó de cubrir sus obligaciones, e incluso abusó de algunos depósitos. Esto demuestra que el Fondo Piadoso de Californias sufrió grave descapitalización desde el inicio mismo del México independiente, aunque -añade Rodríguez de San Miguel- que por ley de 25 de mayo de 1832 se formó una Junta Directiva y Económica destinada a encargarse de los "cuantiosos" bienes rústicos y urbanos que se habían logrado conservar. Los productos de estos bienes estaban exclusivamen-

te destinados a las misiones del Fondo. "Esta Junta con eficacia y celo heroico arregló, mejoró, puso en corriente estos bienes y aumentó sus productos, hasta que eregido el Obispado de Californias, quedó como era debido esta obra pía a cargo del nuevo Obispo".²⁵

La mencionada Junta estaba integrada por Juan José Espinosa de los Monteros, Epigmenio José Villanueva y Manuel González de Ibarra, fungiendo como secretario de la misma Ignacio de Cubas. El 14 de septiembre del año mencionado se expidió el reglamento de la Junta Directiva y Económica del Fondo, en la cual se le facultaba para que arrendara las fincas rústicas pertenecientes al propio Fondo. La constitución de la Junta Directiva y Económica del Fondo Piadoso de Californias era, como el intento precedente de 1825, otro esfuerzo en pro de la estatización del propio Fondo, algo que cualquier gobierno civillo sentiría como natural. Pero, en contraste al primer intento, que pretendió abolir el Fondo y suplirlo por un gobierno político, ahora se conservaba al Fondo Piadoso de Californias tal cual, pero bajo la autoridad del Gobierno por intermedio de la Junta.

La ley que creó la Junta Directiva, expedida por el vicepresidente Anastasio Bustamante, autorizaba arrendar las fincas rústicas pertenecientes al Fondo por un lapso no superior a siete años, contratados por medio de subasta pública. El producto de las ventas se depositaría en la Capital del país para destinarlo única y directamente en beneficio del Fondo Piadoso. Pero, en lo referente a lo directivo y económico, tales productos estaban a cargo de la Junta, sujeta al Ministerio de Relaciones.²⁶

²⁵ Rodríguez de San Miguel, *La República en 1846*, pp. 18-24, apartado de "Californias". De esta época data un **interesante** documento sobre las Californias, presentado por Fr. José María Guzmán al vicepresidente Bustamente, y que lleva por título *Breve noticia que da al supremo Gobierno del actual estado del Territorio de la Alta California y medios que propone para la ilustración y el comercio en aquel país, el guardián apostólico de San Fernando de México*, firmado en abril 29 de 1833. México por la Imprenta del Aguija, 1833.

²⁶ Ley de la Junta Directiva y Económica del Fondo Piadoso de Californias; de 27 de junio de 1832 México, Imprenta de Galván a cargo de Mariano Arévalo. 1833. pp. 3-6.

La Junta estaba facultada para realizar lo siguiente: a) cuidar del oportuno arriendo de las fincas rústicas y urbanas; b) proponer al Gobierno las condiciones del arriendo y la renta adecuada de cada finca; e) consultar al Gobierno sobre las conveniencias de los arriendos; d) proponer al Gobierno los administradores de las fincas, cuando éstas no se hayan arrendado; e) sugerir el sueldo de los administradores y establecer su caución; f) cuidar que los arrendatarios y administradores informen sobre la idoneidad de sus fiadores y la certificación de supervivencia; g) presentar ante la contaduría general de propios la cuenta anual de los productos del Fondo, acompañando las de los administradores, cuando las hubiere; h) cuidar que los arrendatarios y los administradores verifiquen oportunamente los enteros a la Casa de Moneda; i) proponer al Gobierno las cantidades que deban remitirse a las Californias, según sus gastos y la existencia de caudales.

Tal como se estableció en el artículo 13 de la mencionada ley, la Junta debía formar su propio *Reglamento* y así lo hizo con fecha 14 de septiembre de 1832. En esta disposición se estableció "que todos los que sirvan a la administración del Fondo Piadoso de Californias" se consideran sujetos a la Junta que lo dirige, estando por tanto obligados a informarle de sus encargos. La propia Junta quedaba obligada a informarse de la situación del Fondo, elaborando al efecto un inventario de sus bienes, así como de los capitales derivados de los mismos. Naturalmente los administradores de las fincas rústicas y urbanas estaban subordinados a la Junta y por consiguiente rendían cuenta de sus actividades a la misma.²⁷

La Junta Directiva había sido constituida para dos finalidades esenciales: una, arrendar las haciendas del Fondo y cuidar del alquiler; dos, administrar aquéllas que no se pudieran rentar. En ese entonces habían cinco haciendas: Ibarra, Amoles, San Ignacio del Buey, Arroyozarco y Ciénega del Pastor. La junta tenía la imperativa necesidad de proceder a los arrendamientos, pues el

²⁷ *Reglamento de la Junta Directiva y Económica del Fondo Piadoso de Californias, de septiembre 14 de 1832* Publicado por la editorial antes citada, pp. 8-20.

Congreso General así lo había decretado en mayo de 1832. Todas estas haciendas seguían a cargo de un administrador general y de hecho algunas ya estaban arrendadas, pero el Congreso quería incrementar con ellas los ingresos del erario y tener una idea actualizada de la situación de las mismas.²⁸

La Junta Directiva se dio a la tarea de recabar toda la información posible sobre el Fondo Piadoso que iba a administrar, comenzando por solicitarla a la Secretaría de Relaciones Interiores y recurriendo primeramente a la *Memoria* relativa a 1830, preparada por Alamán y de la que ya tuvimos ocasión de tratar. Las haciendas de Ciénega del Pastor y Arroyozarco ya estaban arrendadas, aunque la primera iba a dejar de estar en alquiler, por lo que quedaban a disposición las restantes. Asimismo la de Ibarra se suponía ya liberada del contrato de arriendo desde agosto de 1828. Amoles sería rentada por 14 mil pesos, Ciénega del Pastor por 16 mil e Ibarra por 2 mil. A esta última, centro y orgullo del patrimonio estatal en la Nueva España, no le había ido nada bien estando rentada y se había deteriorado extraordinariamente debido también a la Guerra de Independencia.

En aquel entonces la hacienda de Ciénega del Pastor estaba administrada por Joaquín Parrés, en tanto que las de Ibarra, Amoles y San Ignacio del Buey estaban al cuidado de Juan José Zenón Fernández. Por su parte, la administración de los capitales era oficio de Florentino Martínez, además que cuidaba del arriendo de las fincas urbanas de la ciudad de México, las cuales, como lo hemos hecho notar en su momento, estaban en su mayoría ocupadas por oficinas públicas. La profesora Velázquez considera que la administración bajo estos tres administradores no tuvo la calidad de la de los administradores del siglo XVIII, pero reconoce que posiblemente se debió a los tiempos difíciles que la nación vivía en aquellos días.

²⁸ Velázquez, *op. cit.* pp. 162.176.

El camino del arriendo, antes intentado por la Corona española, parecía fácil y el más sencillo. El arriendo, sin embargo, nunca ocurrió porque la Primera Reforma suspendió la medida.

Comenta Rodríguez de San Miguel que la administración de la mencionada Junta, según *Memoria* de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores a cargo de Lucas Alamán, se consigna un adeudo del Gobierno al Fondo por 191,510 pesos de los sueldos de los misioneros y que inclusive el propio Fondo había financiado a la milicia mexicana con la suma de 271,311 pesos. A pesar de todo, el Fondo seguía siendo productivo y servía de apoyo financiero al Estado mexicano.

Con base a la tripartición administrativa ideada por Alamán tiempo atrás, la Junta Directiva y Económica del Fondo Piadoso de Californias informó en 1835 haber percibido 56.250.33 pesos, que frente a las erogaciones, que suman 55.497.07 pesos, daba un saldo favorable de 753.28. Hay pues números negros, estando por tanto la Junta cumpliendo con sus deberes. Debemos decir, sin embargo, que las cuentas hubieran sido muy favorables, a no ser que el Gobierno hubiera requerido la cantidad de 23.567.23 pesos. Empero, otros 25.691.06 se destinaron al importante propósito de colonizar las Californias. Poco más de 1.500 se destinó a los sínodos de los misioneros y otro tanto para salario del secretario de la propia Junta. El saldo es, económica y socialmente, muy favorable.

El titular del nuevo Ministerio de lo Interior, J. Antonio Romero, en la *Memoria* 1838 relata la situación por la que pasaba el Fondo y su Junta Directiva en este tiempo. Menciona que, en atención al decreto de septiembre 19 de 1836, la Junta Directiva y Económica debía de extinguirse, lo cual aún no ocurría, dejando el Fondo Piadoso pasar al cuidado del obispo de la nueva Diócesis de Californias. En honor de la Junta, el ministro señala su probada eficiencia y remite al anexo correspondiente.

El Informe de la Junta, fechado el 17 de enero de 1838, resalta los logros alcanzados en la administración de los bienes del Fondo Piadoso, que se encon-

traban en una situación muy mejorada. Los ingresos del Fondo sumaban 94.892.50 pesos, incluyendo los 14.586.50 pesos cubiertos por el Gobierno a cuenta de su débito. Los egresos eran de 94.490,610. Hay nuevamente un saldo favorable, aunque mínimo: 401.13 pesos. El Fondo seguía siendo autosuficiente.²⁹

Junta de Fomento de Californias

Una vez que México logró su independencia se procedió a establecer la administración pública por medio de cuatro Secretarías de Estado y del Despacho. Una, la de Relaciones Interiores y Exteriores, tomó bajo su competencia las Californias por medio de la Sección de Gobierno. En los territorios se estableció a un jefe político y militar. Y, para atender el desarrollo de las mismas se formó la Junta de Fomento de Californias en junio de 1824. Seguía fungiendo como administrador general del Fondo José Ildefonso González del Castillo.

La Junta de Fomento se encontró que en 1824 la hacienda de Ibarra era arrendada desde 1822 a un particular y que la de Amoles estaba usurpada por otro individuo que se negaba a devolverla al Estado. "El primer impulso que dio la administración republicana al Gobierno de las Californias no tuvo resultados positivos".³⁰ Compartimos esta opinión de la profesora Velázquez, pero consideramos que el esfuerzo de la Junta de Fomento de Californias representó uno de los más vigorosos programas gubernativos en el siglo pasado para estatizar y nacionalizar inmensos territorios otorgados a una entidad extraestatal: la Compañía de Jesús.

Ciertamente el estudio de la Junta de Fomento de Californias debe encuadrarse, de algún modo, en el marco histórico del Fondo Piadoso. Sin embargo, debido a su concepción completamente estatizante, pues la Junta no tuvo más

²⁹ *Memoria del Ministerio de lo Interior de la República Mexicana* correspondiente a 1837, anexo 3.

³⁰ Velázquez, *op. cil.*, p. 162.

propósito que el de transformar al Fondo dentro de la figura constitucional del territorio federal, la tratamos aquí por separado, pero en el entendido de su estrecha cercanía al Fondo Piadoso de Californias.

La Junta de Fomento de Californias constituye, sin duda, uno de los más importantes testimonios del talento administrativo desplegado por los mexicanos en los albores del país. En las Californias, ricos territorios perdidos en una lucha desigual contra el imperialismo estadounidense, encontramos una de las mejores muestras de lo que un Estado puede hacer para tomar posesión de su espacio físico.

Origen de la Junta

La Junta fue formada para establecer las bases políticas que permitieran sustituir a la antigua administración de una institución ejemplar: el Fondo Piadoso de Californias. Se trataba, como la experiencia postrer de 1833, de asumir el control del Fondo y estatizar completamente la administración californiana hasta entonces en manos de órdenes religiosas, en el momento todavía ejerciendo un gobierno de hecho sobre los territorios californianos.

El objeto de la Junta era estudiar las medidas conducentes para la implantación del Gobierno nacional en las Californias. Estando como Presidente de la República don Guadalupe Victoria, solicitó a la Junta diversos dictámenes sobre la implantación del gobierno en esos territorios, estudios que sirvieran de base e instrucción para el jefe político nombrado al efecto. Todo hace suponer que entre la postrer Junta Directiva del Fondo y esta Junta anterior había una relación genética, a pesar de la diversidad de sus objetos, pues en la Junta Directiva continuaron en funciones Juan José Espinosa de los Monteros y Manuel González Ibarra, además de Ignacio de Cubas -que siguió fungiendo como secretario- y que junto con Carlos María de Bustamante, Pablo Vicente de Solla, Tomás Suria, Tomás Salgado, Mariano Domínguez, José Mariano Almanza, José Ignacio Ormaechea y Francisco de Paula Tamariz habían integrado la Jun-

ta de Fomento de Californias. Estuvo en funciones de enero 3 de 1825 a agosto 31 de 1827.

Las Californias ingresaron al régimen constitucional en abril de 1822, cuando se juró en ellas la Independencia y así lo atestiguó don Agustín Fernández a su llegada en septiembre del mismo año, cuando fue comisionado para tal efecto.³¹ La Junta recomendó que el nuevo jefe político se ilustrara sobre la situación de las Californias y que se formara una carta geográfica exacta en la que se determinarán las costas interiores, poco conocidas. Advierte que encontrará el gran poder temporal que tienen los misioneros, producto del sistema establecido desde la Colonia, y por tanto tendrá estorbos y oposición de los mismos contra la desmembración de las misiones, "verdaderas comunidades, más religiosas que políticas".

Vamos a poder constatar enseguida, cómo en opinión de la Junta el gobierno de religiosos dio resultados positivos, así como problemas que no se podían dejar de mencionar. Según la Junta de Fomento de Californias, el jefe político hallará en las reducciones formadas por las misiones a seres humanos cuya organización social se desnaturalizó dentro del ámbito de las misiones. En ellas se impidieron los hábitos del estado natural, sus terrenos les fueron expropiados, están bajo autoridad sin mediar pacto social libre, se les ha impuesto otra creencia religiosa, viven bajo una moral muy rígida; están sometidas a lo más austero y duro de la vida monástica, sujetas a la producción agrícola y los quehaceres aun más penosos; viven bajo desigualdad de trato con respecto a otras personas. En suma: sufrieron la pérdida de su natural libertad. No se ha establecido, en nuestro entender, un régimen político de libertades al tenor de los progresos del siglo XIX.

³¹ *Dictamen que dio la Junta de Fomento de Californias al excmo. señor Presidente de la República sobre las instrucciones que para el jefe superior de aquellos territorios pasó al examen de la misma, para que exprese su concepto, de enero 3 de 1825. Colección de los principales trabajos en que se ha ocupado la Junta nombrada para meditar y proponer al Supremo Gobierno los medios más necesarios para promover el progreso de la cultura y la civilización de los territorios de la Alta y Baja California.* México, Imprenta de Galván a cargo de Mariano Arévalo, 1827. pp. 3-8.

Se requiere por tanto reformar la regimentación heredada por el Virreinato para las Californias, toda vez que el jefe político tendrá que gobernar una sociedad heterogénea formada por tres tipos de personas: habitantes pobladores, también conocidos como "gente de razón", y que son los menos numerosos; los indígenas cristianizados de tiempo atrás, los neófitos y los catecúmenos; y las tribus gentiles. Cada una de estas clases deberá tener trato diverso. En cada caso, la Junta propone se redistribuya la tierra entre los pobladores de las Californias y que, inclusive, se invite a las tribus gentiles a asentarse e incorporarse a la civilización.

Advierten asimismo sobre la importancia de impedir el avance de rusos y angloamericanos dentro de las Californias, los primeros posesionados del puerto de la Bodega y los segundos penetrando por el río Columbia. Al efecto, las débiles instalaciones con que cuenta la marina nacional deben ser reforzadas para posibilitar una defensa eficiente del territorio californiano, el que, a decir de la Junta, comprende un espacio tan grande como el de toda Inglaterra. En fin, invocando una *Memoria* del ministro de Relaciones Interiores y Exteriores, don Lucas Alamán, que resalta la importancia de las Californias, señala la Junta que ya es tiempo que se aprovechen del todo los grandes recursos de ellas.

Organización de las misiones de Californias

Otro de los cometidos de la Junta fue la elaboración de un plan de organización de las misiones californianas. La "existéncia política" de las Californias nació de las misiones establecidas en ellas, "las misiones constituyeron su gobierno primitivo". Por tanto, debido a que la administración de las misiones es una institución consolidada, "en todo caso el sistema que en orden de las misiones se adaptase hará una parte esencialísima del que hubiere de establecerse para la prosperidad y fomento de aquellos territorios".³²

³² Plan para el arreglo de las misiones de los territorios de la Alta y de la Baja California, propuesto por la Junta de Fomento de aquella península; de abril 6 de 1825. Impreso en la Colección antes citada. El documento fue dirigido a Lucas Alamán, ministro de Relaciones Interiores, pp. 3-10.

La junta explica que el primer gobierno californiano de las reducciones fue "monástico y militar", estando sujeto lo segundo a lo primero, pues los religiosos estaban facultados por la Corona española para nombrar y remover al jefe de tropa con acuerdo del rey y elegir justicias para el Gobierno del país. Todo esto fue posible porque el acuerdo con el Estado hispánico fue que, una vez que se ocuparan las Californias, esto sería en nombre del rey pero a costa de los misioneros. "En consecuencia de esta capitulación la jurisdicción ordinaria, la autoridad militar, la eclesiástica y la regular se combinaron de tal modo, que ésta sobresalía eminentemente ejerciendo el gobierno superior". Simplemente el gobierno estaba en manos de los misioneros, ya se tratara de los asuntos espirituales, ya lo fuera de los temporales.

De acuerdo con lo anterior, el capitán de presidio fungía como justicia mayor en lo civil y lo político, era capitán general en lo militar, tanto en tierra como en mar y tenía la supertintendencia para el buceo de perlas. "Pero el capitán y los soldados estaban subordinados al religioso presidente de las misiones, y nada se podía hacer sin su dirección y mandato". Esta autoridad se fortaleció por cédula de 18 de noviembre de 1744, expedida por Felipe V, por la cual los cabos de las escoltas se sometieron a los jesuitas, quienes fueron facultados para asignarles sus salarios y cambiarlos cuando dieran lugar a ello.

Una vez que fueron expulsados los jesuitas de los territorios de la Corona española, en la Nueva España, el virrey, Marqués de Croix, organizó su reemplazo por los dominicos en la Baja y los fernandinos en la Alta California. Comenta la Junta que se estableció entonces el Gobierno experimentado en Sierragorda, conservándose por tanto la administración a cargo de los misioneros. Tiempo después, en junio primero de 1779 se formó el Reglamento Provisional de Californias aprobado por el rey dos años después (24 de octubre de 1781). Tal era, en este tiempo, la normación vigente para tales territorios, normación que el nuevo Estado Nacional desea modificar al tenor del régimen republicano federal.

"La Junta no desconoce que son fruto del sistema español de descubrimientos y conquistas espirituales todos los progresos que hicieron en la antigua Ca-

lifornia, las misiones establecidas por los jesuitas y las formadas posteriormente en la nueva por los religiosos fernandinos: sabe la consideración y elogios que estos establecimientos han merecido, no solo de los españoles, sino de algunos extranjeros ilustrados; y ha tenido presentes todas las razones con que se ha hecho ordinariamente la apología de aquel sistema, recomendándolo no solo como justo y conveniente, sino como absolutamente necesario". Así se expresa la Junta sobre el Gobierno californiano establecido por el Fondo Piadoso; pero, atento al progreso de los tiempos, juzga que en su momento esa administración era incompatible con la Independencia, la Constitución política y el verdadero espíritu del evangelio, pues en nuestra opinión privaba para la Junta la asunción de las Californias por un régimen basado en el moderno Estado de derecho.

Uno de los problemas nacidos de la antigua forma de gobernación, era que la religión se impuso a los indígenas por medio de la fuerza, siendo obligados a renunciar a todos sus derechos al recibir el bautizo y, al convertirse en catecúmenos, debían someterse a formas de vida casi monásticas. Por su parte, los religiosos se consideraban dispensados de acatar las prohibiciones que tenían para encargarse de asuntos temporales. Por su parte, los neófitos tenían que acostumbrarse a vivir en la imposibilidad de ejercer plenamente sus derechos civiles. Obviamente la Junta consideró que esta forma de gobierno no era viable para llevar al cabo la civilización de las Californias.

Con base en todo lo anterior se concibe la idea de reorganizar las relaciones entre los habitantes de las Californias, desechar el recurso de la fuerza y adoptándose en su lugar el de las relaciones amistosas y de comercio que favorezcan la civilización en estos territorios. "El estado en que se hallan las misiones actuales no corresponde a los grandes progresos que hicieron en los principios", que han caído en la decadencia, toda vez que la Junta consideraba que era injustificable que los religiosos siguieran encargados de negocios temporales, cuestiones distintas a las establecidas en los ministerios religiosos. Se sugiere, por tanto, que se mantengan religiosos en las misiones, para cuestiones

meramente espirituales, en tanto se forman las parroquias y se ponen en manos del Obispo de Sonora.

De acuerdo a lo anterior, la Junta sugirió que la reasunción de la administración de las temporalidades de las misiones se lleve al cabo gradualmente, hasta el punto que los habitantes sean autosuficientes. La estatización de las Californias debería obedecer a las siguientes proposiciones: 1) que la evangelización de los gentiles se realice con la aprobación del Gobierno y mediante recursos provenientes del Fondo Piadoso de Californias; 2) "que sea privativo del Supremo Gobierno, por estar bajo su inmediata inspección, la administración del Fondo Piadoso de Californias"; 3) que la evangelización no se conceda a una sola orden religiosa y que las autorizadas para tal fin, reciban la hospitalidad que se merecen; 4) que los religiosos de las misiones asuman la condición de párocos; 5) que los gastos de los pueblos dejen de hacerse en forma de derechos u obvenciones, realizándose en adelante como limosnas de sínodos y viáticos sufragados por el Fondo Piadoso; 6) que se mantengan los religiosos en las misiones y que en las fronterizas a los gentiles, ellas sirvan para descanso a sus fatigas; 7) que las misiones se circunscriban a distritos pequeños donde moren cuando menos dos religiosos, a cargo del Fondo Piadoso, o cuando menos uno de ellos; 8) que así continúen hasta que las misiones se conviertan en parroquias; 9) "que el Gobierno reasuma la administración de las temporalidades de las misiones, formándose para ello los correspondientes reglamentos para que el cultivo no desmerezca, antes y, lograr los adelantos posibles, y para que los neófitos no experimenten daño alguno; y cuando se hallen en estado de gobernarse por sí mismos, se les distribuya algún terreno"; 10) que el Gobierno garantice la seguridad interior y exterior, cesando por tanto las escoltas y guardias particulares en las misiones; 11) que los reglamentos municipales que se consideren contrarios a estas disposiciones sean revisados por el Congreso General.

Estas proposiciones eran ciertamente secularizadoras pues las misiones serían suprimidas y los bienes temporales administrados por el Gobierno, lo mismo que el Fondo Piadoso de Californias, que al mismo tiempo financiaría la se-

cularización de las Californias. La Junta se cuidó de que estas medidas no fueran a provocar un decaimiento en la productividad de las misiones.

Las actividades de la Junta de Fomento de Californias se extendió a la organización del Gobierno de ambos territorios, para el cual formuló un interesante proyecto.³³ Inspiraba a la Junta el propósito de "promover la felicidad de aquellos hermosísimos territorios" y, junto al mencionado proyecto, propuso la división territorial de las Californias. Con este trabajo, la Junta juzgó que ha cumplido la misión que le dio vida y declara que han cesado sus funciones.³⁴ La organización propuesta era la siguiente:

Implantación del gobierno político

Con el objeto de no alterar la idea general del proyecto político de la Junta de Fomento de Californias, dejamos su clasificación de ramas gubernamentales:

Administración política

Sedefinió el territorio de Californias como un "distrito federal", es decir, se sujeta al Gobierno de la República y se declara que su administración era atributo del Presidente de los Estados Unidos que forman la República federal mexicana. Pero no pudiendo gobernar directamente delega el mando en un gobernador. Las facultades del gobernador son numerosas –35 en total-s-, entre las que destacan cumplir y hacer cumplir las leyes, cuidar del orden público, vigilar de la pronta administración de la justicia, formar a la milicia local, establecer los ayuntamientos municipales a la brevedad posible (cuando hubieren 600

33 Iniciativa de ley que propone la Junta para el mejor arreglo del gobierno de los territorios de Californias, de 12 de mayo de 1827. Impreso en la Colección arriba citada. pp. 5-23.

34 La nota de remisión de la mencionada Iniciativa de ley, dirigida al Presidente de la República por el presidente de la Junta de Fomento, está fechada el 31 de agosto de 1827.

vecinos en el pueblo en la Alta California y 300 en la Baja), presidir el ayuntamiento de la capital, cuando así lo acordase éste, servir de único vehículo entre el Presidente de la República y los ayuntamientos, informar al Presidente de la República sobre el registro civil, tomar providencias inmediatas en casos de epidemias (oyendo previamente a la Junta de Sanidad), proponer al Presidente de la República medidas para el fomento de la agricultura, el comercio y la industria, emitir pasaportes marítimos y terrestres, levantar la estadística del distrito, presidir los festejos públicos, cuidar que los establecimientos públicos, las corporaciones civiles y jueces cumplan sus deberes, informarse de los progresos científicos del distrito y vigilar el funcionamiento de las casas de beneficencia, aunque estuvieran a cargo de corporaciones religiosas o profanas. Poderoso funcionario federal, no cabe duda, pues tenía en su mano, junto a la representación presidencial, los más amplios poderes de la administración pública.

Sin embargo, el Presidente de la República se reservó las siguientes facultades: 1) nombrar al gobernador y sus tenientes; 2) cumplir y hacer cumplir al gobernador las leyes del distrito y de la República; 3) nombrar a los funcionarios civiles que proponga el gobernador, previa consulta al Consejo de Gobierno; 4) nombrar a los jueces de letras, previo informe de la Suprema Corte de Justicia fungiendo en calidad de audiencia del distrito; 5) normar el manejo de las rentas distritales; 6) hacer las propuestas de reforma de ley para el distrito; 7) hacer observaciones a la legislación emitida por el poder legislativo sobre las Californias; 8) aprobar los reglamentos, decretos y órdenes relativos a las leyes sobre el distrito; 9) dictar las medidas generales de salubridad pública oyendo la opinión de la Junta de Sanidad y los ayuntamientos.

Para acceder a la gubernatura se requería la nacionalidad mexicana o cuando menos residir en México ocho años, tener un mínimo de 31 años, ser de reconocida probidad y "ser adicto al sistema federal". Estaba asistido por dos tenientes, uno para la Alta California, el otro para la Baja, y para asumir estos cargos se requerían cualidades idénticas a las de su superior. El teniente de la Alta California auxiliaba al gobernador en lo relativo a la seguridad pública, pe-

ro su cargo será el de "teniente gobernador", por lo cual no actuará como subordinado de aquél. Según esta especial disposición, "en lo convenido no procederá como subalterno, sino con el lleno de las facultades que lo haría el mismo gobernador consultando con el Consejo de Gobierno". Inclusive le tocaba el manejo del Patronato. Por tanto, en su lugar el secretario del gobernador en la Alta California cumpliría las labores del teniente, pero el secretario de la Baja California fungiría como auxiliar. Tanto el gobernador como el teniente gobernador permanecerían cuatro años en funciones, pero serían removibles en todo momento.

Se previó asimismo la constitución de un Consejo de Gobierno formado por cuatro personas, dos nativos de las Californias, dos mexicanos de otras regiones. En la Alta California el Teniente Gobernador presidiría el Consejo, pero sin voto, salvo en caso de calidad. El Consejo era nombrado por el Congreso federal por un lapso de cuatro años y responderían ante la ley por los consejos emitidos. Se explica que, actuando el gobernador de conformidad con el Consejo de Gobierno, la responsabilidad era de éste; en caso diverso, era de aquél. Por cuanto a la Baja California, el Consejo estaría formado por tres personas, uno de ellos californiano, estaría presidido por el primero que fuera nombrado y sus funciones serán iguales a las de su similar del norte.

Cuestión importante fue que se consideró que, como base de la administración de las Californias, se debía establecer el régimen municipal. Tal como se previó, en la Alta California los pueblos se formarían por 500 personas, en tanto que en la Baja lo sería por 300, y en ambos casos se establecería un ayuntamiento municipal formado por un alcalde, tres regidores y un procurador síndico. Estos funcionarios serían nombrados popularmente cada año, pero los alcaldes se renovarían anualmente, los regidores dos cada año y los síndicos cada dos. Ninguno sería reelegible, salvo pasado un período. Estaban incapacitados para optar por estos puestos todos los empleados del Poder Ejecutivo federal, salvo los miembros de la milicia. Todos estos empleos municipales se consideraban sujetos de carga consejil y era irrenunciable. Para el despacho de los asuntos el ayuntamiento se auxiliaba de un secretario.

El aumento fue atribuido de la "policia de salubridad, comodidad, aseo y belleza", para auxiliar al alcalde en lo relativo a la seguridad de las personas, de los bienes y del orden público, y estaría encargado de la administración de los caudales del municipio, así como de la recaudación de contribuciones. Le correspondía el cuidado de la instrucción primaria, la inspección de hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, no conferidos al cuidado de alguna corporación específica; la vigilancia de la construcción y mantenimiento de caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos de uso común, "de las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato", así como de la limpieza de ríos y acequias. Le tocaba también la elaboración de las ordenanzas municipales, las que por conducto del gobernador se someterían a la consideración del Presidente de la República, quien a su vez la sometería a la aprobación del Congreso. Finalmente, también se haría cargo del fomento de la agricultura, la industria y el comercio.

Tampoco escapaba de la previsora Junta de Fomento de Californias la materia de justicia, puesto que tal como se puede apreciar, se trataba de formar en estos territorios los elementos fundamentales de la estatalidad, es decir, la organización de la vida pública.

Administración de justicia

También los ciudadanos podrían nombrar jueces arbitradores para deslin-
dar los problemas generados entre ellos, en tanto que los alcaldes y los tenien-
tes fungirían como jueces de paz. En el ramo criminal los ciudadanos estaban
facultados para detener a delincuentes sorprendidos *infraganti* y conducirlos
ante un juez. Se prohibía la confiscación por cualquier crimen y el tormento
contra los infractores, toda vez que se estableció que las cárceles deben estar
aseadas y ventiladas. Se declara como "sagrado" el domicilio privado, por lo cual
no puede ser allanado ni registrado fuera de las prevenciones de ley. Se prevé
la institución de jueces de letras, cinco en la Alta California, dos en la Baja, pe-
ro situados en confluencia de poblados para facilitar sus actividades. Finalmen-
te, como cima de la administración judicial se fundaría el Tribunal Superior de

Justicia, formado por un presidente, dos ministros y tres letrados, que funcionaría como instancia de apelación en segundo y tercer grado.

Administración eclesiástica

La administración eclesiástica quedaba sensiblemente alterada, pues dejaba de gobernar las Californias y asumía un papel específico. En tanto se establecía una silla episcopal californiana, el Obispo de Sonora nombraría un vicario foráneo en cada territorio para atender asuntos meramente eclesiásticos. Innovación muy importante era la conversión de las misiones en curatos, con la aclaración que la sustitución de los actuales religiosos no se podría hacer con españoles. También de gran relevancia era la instrucción de que los curas y vicarios recibirían una congrua suficiente para su manutención, por parte del Estado, prohibiéndose por tanto cualquier remuneración por bautismos, casamientos y entierros. A cada parroquia se le asignó asimismo una renta suficiente, erogada por el erario, pero no se prohibió que recibieran ofrendas voluntarias hechas por los feligreses. Quedaron prohibidas las oblaciones, siendo piadosas o necesarias, ni aun siendo voluntarias por decisión de los ciudadanos. Tampoco se permitía servicios personales a la iglesia, ni a sus ministros ni para particular alguno, previniéndose que los funcionarios distritales y municipales estaban facultados para castigar la violación a esta disposición. En su régimen interno, se mantuvo el fuero eclesiástico de conformidad a sus cánones. Los misioneros dejaban, con base en estas determinaciones, de tener injerencia en los asuntos temporales, reduciéndose la administración eclesiástica a las cuestiones meramente espirituales.

Administración militar

La Junta de Fomento también emitió disposiciones pertinentes para la administración de la defensa de las Californias, facultando al gobernador en la Alta California y al teniente gobernador en la Baja California para asumir el mando militar en ambos territorios, en tanto el Congreso nacional disponía lo conducente. Al efecto, cada cual sería auxiliado por un secretario y cuatro ede-

canes designados libremente. Más en lo particular se determinó el mejoramiento del estado de la artillería en San Francisco, Monterrey, Santa Bárbara y San Diego, y, con relación a la marina y el comercio costero e interocéanico, se previó la protección del primero de los puertos mencionados, ahora bajo la amenaza de los asentamientos rusos en el puerto de la Bodega. Al efecto la Junta consideró que para la defensa de las costas californianas eran menester dos fragatas, dos bergantines y dos goletas de guerra, debidamente armados y pertrechados.

Administración hacendaria

Con respecto a la hacienda, la Junta declara que "no hay ramo efectivo que la componga" ni existía la disposición que sus pobladores pagaran diezmo o contribución terrestre o marítima; esto es, no habían contribuciones hacendarias en las Californias. Esta situación anómala, sin embargo, se mantendría por un lapso de seis años en los cuales no se cobraría en estos territorios contribución alguna, que incluía también los productos del mar y de las minas. Pero la Junta juzgó pertinente que se estableciera un sistema financiero basado en el pago de derechos por la introducción y salida de efectos por parte de extranjeros, para lo cual sugiere se habiliten los puertos de Monterrey y Loreto, los cuales serán declarados puertos exclusivos para el comercio internacional. Otros ramos financieros para el establecimiento de ingresos, a proposición de la Junta, fueron los siguientes: ganado nacional, sobrante de las misiones, situado anual, derechos de sal, portes de correo, tabaco y pólvora. Es decir, la absoluta ausencia de un sistema fiscal sería sustituido por la percepción de ingresos por vías no impositivas.

Fue facultado el gobernador como director de la hacienda pública, para lo cual sería auxiliado por un contador, un tesorero y cuatro oficiales, adquiriendo por tanto la responsabilidad de informar trimestralmente de los negocios hacendarios al ministro del ramo.

División territorial

Naturalmente un ambicioso proyecto gubernamental como el propuesto por la Junta, no podía dejar de lado la división administrativa de los territorios californianos. Así, se propuso que cada territorio fuera dividido respectivamente en cuatro distritos, de conformidad a la siguiente repartición:

Alta California

DISTRITO	PRESIDIO	MISIONES
Monterrey	Monterrey (5.821 habitantes)	San Carlos La Soledad Santa Cruz San Juan Bautista San Antonio San Miguel San Luis Obispo
San Francisco	San Francisco (4.802 h.)	San Francisco Santa Clara San José San Rafael Pueblo de San José
Santa Bárbara	Santa Bárbara (5.853 h.)	Santa Bárbara Santa Inés La Purísima Concepción San Buenaventura San Gabriel San Fernando Pueblo de los Angeles

San Diego

San Diego

(5. 712 h.)

San Diego

San Luis Rey

San Juan Capistrano

San Miguel

Total de habitantes de la Alta California: 21. 178.³⁵

Con respecto a la Baja California, solo se mencionan sus cuatro distritos. a saber: Loreto, Cabo de San Lucas, Santa Gertrudis y San Pedro Mártir, sin ofrecerse mayor información, salvo la mención que no se cuenta con datos sobre el número de neófitos en el territorio.

Proposiciones finales de la Junta

Con fecha 13 de mayo de 1827 la Junta glosó todas las proposiciones hechas sobre la administración de las Californias, con el objeto de facilitar al Presidente de la República la solicitud de aprobación del Congreso, "publicándose como ley que haga la felicidad de las **Californias Alta y Baja**, de la que depende en muchos ramos la de los Estados Unidos Mexicanos".³⁶

En resumen, la Junta propone la iniciativa de ley para que se instale el gobierno de las Californias y que, una vez que ella misma haya concluido su labor, sea de inmediato disuelta: "de este modo la Junta pone punto a sus sesiones, y manifiesta que guiada por el celo y acendrado patriotismo procuró desempeñar la confianza que mereció del excmo. Presidente". La Junta pone fin a sus actividades, dejando tras de sí una obra de importancia no sólo para las Californias, hoy día una pérdida, sino para todo nuestro país.

³⁵Esta cifra sólo se refiere a los indios conocidos como neófitos, de los que hablamos arriba. Se aclara en el documento citado, pp. 27-30, que por tanto esta cifra no comprende a otros habitantes cuyo número se considera debe ser importante.

³⁶Voto final de la segunda Comisión de la Junta sobre el arreglo que conceptúa necesario en los temtos de las Californias, publicado en la Col. cción citada, p. 35 Y43.

La Junta dejó otros documentos de gran valor para el fomento de Californias: *Plano de colonización extranjera para los territorios de la Alta y Baja California; Plan de colonización de nacionales de la Alta y Baja California; Plan político-mercantil para el más pronto fomento de las Californias*, pero los cuales no serán analizados por estar fuera del objeto de la investigación.

En las *Memorias* de la Secretaría de Relaciones Interiores se dan brevísimas referencias acerca de la Junta de Fomento de las Californias, como en la de 1826 en la que se dice que el jefe político de las Californias fue excitado para que informe al Gobierno de la situación de esos territorios y que la Junta estaba preparando trabajos que contribuirán a conocer aquellos territorios, entre ellos un plan de gobierno que ayudarán para que el Congreso decida lo pertinente para su administración y que acabamos de examinar. En la de 1827 se comenta que la Junta de Fomento de Californias ha concluido sus trabajos, y que ellos se han distribuido entre los diputados. La Junta, pues, había cumplido la misión para la cual fue establecida.

Significado del Fondo Piadoso de CaUfornias para el México moderno

El Fondo Piadoso de Californias fue una preocupación permanente del México virreinal y del México independiente. Así lo atestiguan las varias obras actuales que hemos citado. Pero, todavía más, en el siglo pasado nuestro país, otra vez víctima de la agresión estadounidense, tuvo que afrontar y perder dos arbitrajes internacionales nacidos de sendas demandas del obispo norteamericano de California, cuando la razón y el derecho internacional siempre estuvieron de nuestro lado.

El diplomático mexicano Antonio Gómez Robledo relata los sucesos relativos a los dos arbitrajes, que está fuera del objeto de esta investigación tratarlos, pero que referidos a grandes líneas contribuyen a entender lo que fue para México el Fondo Piadoso y la lección que dejó para el presente. Refiriéndose a la colonización de las Californias, Gómez Robledo explica que sólo abarcó a

la hoy conocida como Baja en la época de la extrañación de los jesuitas, es decir, abajo del paralelo 31 de latitud norte. La primera misión en la Alta California, mejor conocida por Nueva California, se estableció en 1769 por Junípero Serra después de dicha extrañación de la Compañía. Esto aclara que sólo la hoy conocida como Baja California era la existente en la época de la formación del Fondo Piadoso. Por consiguiente, cuando se habla de las Californias antes de 1767, en plural, únicamente se hace referencia a la primera.³⁷

La propiedad privada era considerada entonces como originada de merced real. Por tanto, la expropiación de los jesuitas no provocó disputas a Carlos III, ni siquiera por los herederos de los benefactores cuyas limosnas dieron origen al Fondo. En julio 21 de 1773, el Papa Clemente XVI suprimió a la Compañía de Jesús y se abrogó todos los oficios, ministerios, administraciones, casas, colegios, hospitales y haciendas, antiguamente propiedad de la Orden. Esta disposición papal trataba de sustraer los bienes temporales de manos de los monarcas, pero éstos no se dieron por enterados, entre ellos María Teresa de Austria y Carlos III de España.

El 17 de agosto de 1814 fue restablecida la Compañía de Jesús por Pío VII. Comenzó entonces su esfuerzo por rehacerse de sus antiguos bienes. Al efecto, en España se formó una nueva oficina de Temporalidades, que en México comenzó a funcionar en la época del virrey Calleja. Para 1820 los jesuitas sólo habían recuperado los Colegios de San Gregorio, Nuestra Señora de Loreto y San Pedro y San Pablo. Gómez Robledo comenta que quizás, de haber continuado la dominación española en México, los restos del Fondo Piadoso se hubiera devuelto a los jesuitas.

Cuando México alcanzó la independencia se subrogaron todos los derechos y obligaciones antes tenidos por España, en todo aquello que se refiere al Fondo Piadoso de Californias. Gómez Robledo dice que no varió mucho la admi-

³⁷ Gómez Robledo, Antonio. *Méjico y el arbitraje internacional: el Fondo Piadoso de Californias, Isla de la Pasión y el Chamizal*. México, Editorial Porrúa. 1965. pp. 3-56.

nistración del Fondo entre los gobernantes hispánicos y los mexicanos hasta 1833, que Gómez Farías secularizó a las misiones y convirtió a los regulares en curas. Por decreto de septiembre de 1836 se había dispuesto que se pondría en disposición del nuevo obispo los bienes del Fondo Piadoso para que los administrara e invirtiera, pero respetando la voluntad de los donadores. Así continuó todo hasta 1840 en que se fundó la Diócesis de Californias, situándose su sede en Monterrey y nombrándose a Francisco Garciadiego y Moreno como su primer obispo. El Fondo Piadoso le fue encomendado como administración, no como propiedad, y esta situación era revocable en todo momento. En febrero 8 de 1842, Santa Anna revirtió la administración del Fondo a favor del Estado, derogando el decreto de 1836, y en octubre 24 del mismo año decretó la absorción del propio Fondo por parte de la hacienda pública.

Como el caso de la expropiación decretada por Carlos III en 1767, tampoco la expropiación de 1842 sufrió réclame alguno. En abril 3 de 1845 el Presidente José Joaquín Herrera dispuso que los bienes no vendidos del Fondo retornaran al obispo de California, en tanto que el Congreso determinaba lo conducente con los que habían sido enajenados, en el entendido que se devolvía la administración, no la propiedad. Sin embargo la mayoría había sido enajenado y ningún decreto posterior revirtió las ventas ya hechas.

En el *Tratado de Guadalupe-Hidalgo* no se hace mención alguna del Fondo Piadoso. Sin embargo, por iniciativa del obispo californiano se iniciaron dos demandas sobre el Fondo que resultaron sendas pérdidas económicas para México y dos inexplicables derrotas diplomáticas, docta y dramáticamente narradas por don Antonio Gómez Robledo, que bien vale la pena su lectura, pero como dijimos rebasa los límites de este trabajo. Sin embargo, el primer arbitraje constituye un gran aporte a la comprensión de ese complejo ente político y administrativo que fue el Fondo Piadoso y que visualizaremos desde este ángulo.

Los únicos que pudieron haber hecho una reclamación fueron los jesuitas y nunca la hicieron. La iglesia católica nunca tuvo derechos de propiedad y no

debió hacerlas. Don Antonio explica que el Fondo era un fideicomiso cuyos bienes pertenecían a la fundación misma, no a tal o cual persona. Estas fundaciones, contrariamente a las de hoy día, no tenían personalidad moral y por tanto los bienes no pasaban de tenedor a tenedor. La expropiación de Carlos III fue hecha por un monarca absolutista, no en el Estado de derecho moderno, por lo que no hubo objeción alguna. Las misiones -dijo la Agencia Mexicana- no eran una iglesia y su gobierno no era eclesiástico, y en su secularización solo intervino el Gobierno mexicano, no la autoridad eclesiástica. Tampoco los bienes eran eclesiásticos.

Un diplomático mexicano involucrado en el primer arbitraje, el señor Manuel María de Zamacona, sostuvo que la autoridad suprema sobre el Fondo fue el Gobierno español en su tiempo y el mexicano en el suyo. Los religiosos y funcionarios eclesiásticos que lo administraron tenían un carácter de delegados del Estado y estaban sujetos, más que al interés temporal, al interés nacional. "Lo que se llamó el Fondo Piadoso de Californias estaba incorporado e identificado con la nacionalidad mexicana", ha sostenido nítidamente Gómez Robledo, quien se refiere también a la *Memoria* del Ministerio de Justicia de 1845 donde su titular critica a Santa Anna por haber suprimido el valladar que contenía las ambiciones de las potencias extranjeras y servía de acicate a la colonización de los territorios californianos, además que sugiere que el fortalecimiento de las misiones garantizaría el dominio mexicano en ellos.

Gómez Robledo sostiene que "Méjico consideró siempre todo lo relativo a la gestión del Fondo Piadoso de Californias no como una rutina administrativa ni como una operación de menor cuantía, sino como algo estrechamente ligado, en la forma que hemos visto, a la civilización y progreso de un área tan importante del territorio nacional". Destaca que en el decreto de octubre de 1842 Santa Anna hacía referencia al interés nacional del Fondo Piadoso. Y concluye que "tratábase, por tanto, de un importante ramo de la administración pública, directamente concerniente a la política interior del país, e igualmente a su política internacional, en cuanto que se perseguía también el fin de impe-

dir que aquellas regiones, a causa de su pobreza y desamparo, corrieran la suerte de Texas".

Con la exposición del Fondo Piadoso de Califomias concluimos el examen de uno de los organismos de la administración pública más singulares, sólo comparable con la Dirección General de la Renta del Tabaco y la Dirección General de la Industria Nacional, especímenes ciertamente peculiares. El Fondo, como estas dos, muestra la gran versatilidad del Estado mexicano en el siglo XIX para asumir actividades especialísimas, así como su incuestionable capacidad adaptativa para asimilar instituciones de origen diverso. Sin duda el Fondo Piadoso de Califomias constituye el caso más significativo de aptitud política del Estado para adentrarse en los más recónditos rincones de la vieja sociedad, rescatando de ella a una institución administrativa ejemplarmente eficaz y que permitió experimentar en ella no sólo los trascendentales proyectos de estatización de las Califomias, sino también los no menos importantes designios de la descentralización.

El Fondo Piadoso fue un espécimen de organismo descentralizado, un fideicomiso según acertada apreciación de don Antonio Gómez Robledo. Estuvo conducido por sendas Juntas descentralizadas: la Junta de Fomento y la Junta Directiva. A través de sus ciento cincuenta años de vida, el Fondo da fe del instinto vital que le animó y que sirvió de fundamento para acicatear la imaginación y la inventiva del Gobierno mexicano para asumir la misión de hacer del Estado un empresario público solvente. El manejo de ricas y vastas haciendas por el joven Estado mexicano, junto con sus fábricas y manufacturas de pólvora y tabaco, cuando la industrialización era apenas un proyecto en inicio, fueron lecciones que mucho le ayudaron cuando en su día tuvo que asumir la administración del petróleo, la electricidad y los ferrocarriles.

En suma: el Fondo Piadoso de Califomias corrobora la tesis central de esta investigación: que es inherente al Estado mexicano la intensidad de su actividad y que esta actividad se ha realizado, con carácter peculiar, por medio de

instituciones descentralizadas. La actividad intensa por medio de estas entidades es lo peculiar e inherente al Estado mexicano de ayer y hoy.

Los procesos expropiatorios y la administración pública contemporánea

La expropiación de la Compañía de Jesús estuvo enmarcada en una profunda revisión del concepto de *Estado Habsburgo*, emprendida por la Casa de Barbón en el siglo XVIII. En general esta revisión consistió en la invocación del criterio de *regalía* y en la reversión de las funciones gubernamentales delegadas por la Casa de Austria en entidades extraestatales, a favor del Estado. La regalía era entendida como un derecho inherente a la Corona, una atribución exclusiva del monarca que ejercía por medio del Estado. Fueron las regalías las que sirvieron de fuente para la formación del patrimonio de la Corona por vía de acumulación de capital y que en su origen formaban cierta forma de ingresos y propiedades, tales como los derechos de caza, los monopolios de la nieve y la sal, privilegios exclusivos sobre minas y los conocidos estancos del azogue, y demás aquí examinados.

Por consiguiente, las atribuciones estatales delegadas o concesionadas en corporaciones religiosas o civiles se consideraban reversibles en cualquier momento, pues se habían originado en la gracia real. Inclusive, como vimos, la propiedad se consideraba nacida también de una merced real y podía ser igualmente revertida. Esta situación favorecía los proyectos expropiatorios del Estado español cuando menos se mantenía latente su posibilidad. En la Nueva España la reversión de estas funciones incidió directamente en la iglesia y las órdenes religiosas, pero también abarcó a otros cuerpos de la sociedad estamental como el Consulado de la Ciudad de México.

La reforma borbónica, conocida como una *revolución en el gobierno*, no cumplió completamente con sus propósitos porque la Guerra de Independencia lo impidió. Así, el Estado mexicano convivió con una sociedad estamental insuficientemente secularizada y ciertamente ajena al progreso económico ca-

pitalista. La Gran Reforma, como atinadamente la concibe Florescano, no fue sino la continuación de la corriente secularizante iniciada un siglo antes por la Casa de Borbón. Tal como lo pudimos observar la Primera y la Segunda Reformas constituyeron la más formidable convulsión del viejo orden colonial perpetuado hasta el siglo XIX y la más grande expropiación ocurrida desde los días de Carlos III. La Revolución de 1910 continuó la obra expropiatoria y en el artículo 27 de la Constitución de 1917 se plasmó, en magno resumen, todas las expropiaciones históricas precedentes. La Carta Magna fue al mismo tiempo razón, causa y principio de otras expropiaciones no menos importantes que consolidarían la formación del moderno Estado mexicano y que revertirían en beneficio de la nación a los ferrocarriles, al petróleo, la energía eléctrica y la banca.

La expropiación ha sido un factor decisivo para el desarrollo del país, porque ha acelerado los procesos históricos hacia el progreso y el desarrollo. De ello ya dimos fe cuando tratamos el tema de las revoluciones. Estas grandes convulsiones sociales, especialmente la Gran Reforma y la Revolución de 1910, han sido decisivas para la formación del México moderno y han tenido un peso fundamental en la ampliación de la actividad del Estado. Naturalmente la administración pública se ha visto directamente sujeta al impacto de estos grandes acontecimientos que han influido directamente su modo de ser y operar. Los grandes organismos descentralizados contemporáneos han nacido de procesos expropiatorios, directa o indirectamente.

Como en su tiempo lo fueron las dos Reformas, la Revolución de 1910 ha sido causa y razón directa e indirecta de la formación de instituciones descentralizadas estratégicas. Antaño los reformadores crearon a la Dirección General de Instrucción Pública para suplir a la clerical Universidad y emprender con ella una revolución educativa; ~~posteriormente~~ Juárez fundó a la Dirección General de Fondos de la Instrucción Pública para proveer de recursos a la enseñanza arrebatada al clero y a la Dirección General de Beneficencia Pública para atender a la asistencia pública, también revertida como competencia del Estado. La Revolución de 1910 generó directamente el nacimiento de una multitud de instituciones descentralizadas inherentes a los cambios que ella había pro-

vocado. Tal fue el origen del Banco de México, establecido para concentrar la emisión de billetes; de la Nacional Financiera dedicada al fomento industrial; del Banco Nacional de Crédito Ejidal, cuyo objeto era financiar y patrocinar todo tipo de mejorías en los ejidos del país.

También produjo indirectamente otras instituciones por medio de expropiaciones específicas, pues en el artículo 27 de la Constitución del 17 se habían establecido las bases para llevarlas al cabo. De aquí la formación de Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México y la banca nacional, y ciertamente la Comisión Federal de Electricidad que posibilitó la posterior nacionalización de la industria eléctrica. Aquí haremos referencia a estas últimas.

Las reversiones de la propiedad anteriores a 1910 han sido calificadas indistintamente como nacionalizaciones, como confiscaciones y como expropiaciones. Hoy día se habla de estatización y requisición. Para aclarar lo que significa cada cual, dentro del marco de la Constitución vigente, haremos un breve paréntesis conceptual.

Concepto de nacionalización

La nacionalización

Según explica Leopoldo González Aguayo, un experto en la materia, los países altamente desarrollados no han fincado su desenvolvimiento económico en medidas radicales. Ello ha estado en correspondencia con sus características demográficas, geográficas, económicas y culturales. Otro caso es el de los países subdesarrollados, cuyas condiciones son distintas a los desarrollados y viven bajo el imperativo de medidas que aceleren su desenvolvimiento.³⁸ Se trata de poner en práctica "medidas más enérgicas" que salven del subdesarrollo a los

³⁸ González Aguayo, Leopoldo. *La nacionalización de los bienes extranjeros en América Latina*. Méxi. oo,UNAM. 1969. Dos tomos. Tomo 1,pp. 3-18.

muchos habitantes que pueblan estos países: "en los países subdesarrollados la nacionalización se utiliza para abrir el camino y formar una economía y sociedad modernas".

Añade que "*la nacionalización en el mundo moderno se basa en la revisión del concepto de propiedad hoy dota forma parte de la familia que agrupa las categorías de expropiación y requisición*". Sin embargo, en el derecho moderno se distingue de ambas. Por lo general la nacionalización es considerada como un medio de transformar la propiedad privada en propiedad pública, que ha transformado el sentido tradicional que se había venido dando a la propiedad. La nacionalización viene a ser, en suma, la etapa final de la "economía dirigida" o del "intervencionismo estatal". Con base en el pensador soviético Katzarov, González Aguayo explica que la intervención del Estado ocurre en tres grados: primer grado, estableciendo las reglas del orden económico; segundo grado, creando las normas que reorienten el orden económico; tercer grado, por medio de instrumentos legales el Estado se convierte en el factor único o principal de la economía.

De acuerdo con estas ideas, las expropiaciones en **general** no cuestionan, de ningún modo, la intervención del Estado en la economía, sino que la suponen. Las expropiaciones de 1767, 1833 Y 1859 estaban inmersas no sólo en la intervención del Estado, sino en una forma de intervención que estaba revolucionando las condiciones y relaciones de producción, e interpretaban a la propiedad de un modo diverso al del liberalismo clásico.

Añade González Aguayo que en México la Constitución de 1917 establece las bases de la intervención económica del Estado. En ella son influyentes nociones tales como la justicia social, derecho social y nacionalización, esto es, se omiten de origen los tradicionales conceptos individualistas de la propiedad y se degrada la propiedad privada frente a la propiedad pública. En síntesis, sostiene que "la nacionalización es el término usado para describir el proceso según el cual, la propiedad, derechos e intereses privados son transferidos a propiedad pública por agentes del Estado, que actúan bajo autoridad de medidas ie-

gislativas o ejecutivas". Los conceptos de propiedad, intervención estatal en la vida económica y nacionalización en México se encuentran indisolublemente relacionados.

La explicación de nuestro autor entraña que la Constitución de 1917 otorga un significado público a la propiedad, desechando los tradicionales enfoques liberales, y que este significado da por supuesto la intervención del Estado en la economía. En México, por tanto, las expropiaciones han tenido el signo de nacionalización, toda vez que sustancialmente estuvieron encaminadas a revertir la propiedad y el poder de una institución universal: la iglesia católica, sus congregaciones, cofradías, hermandades y archicofradías anexas. Debemos explicar que González Aguayo parte de la idea de un Estado de derecho establecido, por lo cual su teoría de la nacionalización se aprecia como criterio expropiatorio de lo privado que se convierte, por ello, en público. En México esto es válido a partir de 1917, que es donde comienza el examen de González Aguayo, pero hay que tomar en cuenta que en México había ocurrido la expropiación y la nacionalización antes de 1917 y que la Constitución vigente es en buena medida, su producto.

El autor agrega que la nacionalización está relacionada con el disfrute pleno de la soberanía. Así, se puede considerar que la nacionalización revierte al Estado empresas que políticamente se consideran imprescindibles para el interés público. Es, al mismo tiempo, un medio de liberación de un pueblo de las ataduras de potencias extranjeras y de aminoramiento del dominio externo. Este ha sido, en lo general, el concepto que se le ha dado en América Latina a la nacionalización. También la nacionalización significa la supresión de las desigualdades que separan a quienes tienen los privilegios de la propiedad y aquellos otros que no los tienen. Así, ciertos bienes usufructuados en beneficio de algunos pocos pasan al dominio público para el beneficio de la mayoría.

Este criterio es plenamente aplicable a expropiaciones anteriores a 1917. José de Gálvez, al explicar la situación de las salinas novohispanas, sostenía que en el siglo XVII existía la creencia que la sal no debía estancarse, pero que en

el XVIII la experiencia era distinta. "El establecimiento del estanco fue el medio más eficaz para contener los exorbitantes precios de la sal.", es decir, surtió un beneficio para el consumidor. Añade "que en un país donde no se hace el comercio arreglado en los géneros más privilegiados y necesarios sino el monopolio y la regatonería para conseguir excesivas ganancias los que emplean en ellas, deben poner remedio la suprema autoridad, mirando al bien universal de los vasallos, y evitando que pocos particulares se enriquezcan con perjuicio de todo el *común*". En todo caso, concluye Gálvez, el establecimiento es simple y llanamente un derecho de regalía "y más convence a la utilidad de tomar el rey por su cuenta los ramos propios de sus regalías lo tenemos en la renta del tabaco, pues desde que se estancó en el Reino logra el *público* mejor género que antes y mucha comodidad en el precio, respecto que se le da una cuarta o quinta parte más que cuando estaba en libre *comercio*".³⁹

Aquí existe una intervención de tercer grado, según Katzarov, pues el Estado decidió participar directamente en la economía para regular el precio de la sal y, aún más profundamente, estancarla para beneficiar a la colectividad impiendo que algunos particulares usufructúen en su beneficio lo que se juzgaba como cosa pública. En este sentido la regalía, ecarnada en el estanco, significa un concepto de propiedad pública preexistentes a la propiedad privada y se sufre tal cual arreglo de conformidad con este derecho estatal. Así, el comercio de la sal y del tabaco que antaño era usufructuado por particulares, es revertido con pleno derecho y el momento necesario por la Corona, y por propio derecho. *Mutatis mutandis*, el sentido de propiedad originario de la nación en 1857 y más aun en 1917 derivan de estos conceptos.

González Aguayo considera que fueron los pensadores socialistas quienes subvirtieron el criterio eterno y universal de la propiedad. Destacan Owen, Saint-Simon, Sismondi, Lasalle y Marx. Pero, explica, son los constituyentes me-

³⁹ Informe general que en virtud de Real Orden instruyó Y entregó el exmo. sr. marqués de Sonora siendo Visitador General de este Reino, al exmo. sr. virrey Frey D. Antonio Bucareli y UTSÚa con fecha 31 de diciembre de 1771. México, Ministerio de Gobernación. Imprenta de Santiago White. 1867. p. 85. Subrayado nuestro.

xicanos y rusos los que ponen en práctica las nuevas nociones de propiedad. En resumen, nuestro autor sintetiza que la nacionalización es "la transformación, en un interés público de orden superior, de un bien determinado o de una cierta actividad, que son o pueden ser un medio de producción o circulación en el amplio sentido del término, en bien o actividad de la colectividad, con miras a su utilización inmediata o futura en interés general y no el privado".

Otras categorías emparentadas a la nacionalización

Hoy día existen procedimientos emparentados con la nacionalización, pero diferentes, sostiene nuestro autor, que también afectan el sentido tradicional de la propiedad. Ellos son la *requisición*, *estatización*, *confiscación* y *expropiación*. La requisición supone restricciones del particular frente al poder público, es decir, se basa en el derecho del Estado para expropiar bienes por medio de indemnización previa y equitativa, en tanto que la nacionalización no se limita a ciertos bienes ni a indemnización previa. La estatización se basa en el derecho público, en tanto que la nacionalización se basa en el derecho privado. La confiscación está sujeta a reglas penales, tiene un significado coercitivo y su acción recae sobre objetos que han servido para la perpetración del delito.⁴⁰

Atendiendo estas categorías jurídicas modernas, la expropiación a los jesuitas significó esencialmente una estatización puesto que los bienes asumidos por la Corona fueron administrados por instituciones públicas tales como la Dirección General de Temporalidades y después, en el México independiente, por la Junta Directiva del Fondo Piadoso de Californias. El Fondo Piadoso mismo estuvo considerado por Alamán como entidad pública descentralizada y como secretario de Relaciones Interiores y Exteriores cuidó de él como algo relativo al interés nacional. Don Antonio Gómez Robledo sostiene una concepción similar sobre el Fondo Piadoso de Californias. La expropiación santanista de 1842 del Fondo Piadoso pareció simplemente una confiscación, pues el Fisco asumió

40 /bid, pp. 19.28.

sus bienes, pero no en el sentido dado aquí a esta categoría. La Gran Reforma ha sido la más importante nacionalización del país, en toda su historia, pues se revirtió a la nación una multitud de bienes muebles, inmuebles y semovientes que habían estado administrados bajo delegación por el clero católico.

Finalmente, González Aguayo explica que la *expropiación* es la transferencia de un bien del expropiado al expropiante, hecha coercitivamente con fundamento en la utilidad pública y exige la indemnización del expropiado, toda vez que debe ceñirse al procedimiento legal establecido. En México las expropiaciones han sido esto mismo, pero en ausencia de la reparación por los bienes revertidos a la nación y sí muchas veces con suficiente dosis de coactividad. Añade que a partir del siglo pasado el concepto de expropiación se ha venido ensanchando. Antes se refería a afectación por obras públicas, ahora le incumbe una variedad de servicios públicos entre los que se comprende las ramas higiénicas, estéticas, deportivas, científicas y sociales. Así es en efecto y como lo apunta nuestro autor, esta ampliación conceptual de la expropiación, hecha ley en México en la época de Cárdenas también ha ensanchado insospechadamente la actividad del Estado.

Nacionalizaciones en el México revolucionario y posrevolucionario

La expropiación ha sido una de las fuerzas decisivas que han propiciado la ampliación de la actividad del Estado porque, en buena medida, es un método de afianzamiento del carácter político del Estado en su condición soberana. Las expropiaciones han formado la materia básica del Estado mexicano a partir de 1767, pasando por 1833 y 1859. Más todavía, las expropiaciones han seguido caracterizando al Estado contemporáneo cuya labor nacionalizadora no ha cesado.

González Aguayo sostiene que "en México las nacionalizaciones se dan como consecuencia de una crítica situación, en la que intervinieron numerosos factores". Estos factores, entre otros, han sido el incremento demográfico, el

carácter rural de la economía y la deficiencia de la ley de desamortización de los bienes del clero de 1856 la cual, en lugar de fraccionar la propiedad expropiada a las corporaciones religiosas y civiles, sirvió de base a la formación de nuevos latifundios; el empobrecimiento del campesinado y la extraordinaria concentración de la tierra. Otro factor formidable era la coalición de intereses nacionales y extranjeros que acaparaban la tierra y controlaban las empresas industriales, comerciales y extractivas.⁴¹

Los intereses oligárquicos nacionales fueron vulnerados por medio de la reforma agraria, en tanto que para los extranjeros fue necesario un amplio proceso de nacionalización de los sectores básicos de la economía: hidrocarburos, minería, electricidad, teléfonos, banca y seguros, créditos de producción, diversas ramas manufactureras y comercio al mayoreo y menudeo. La nacionalización fue acompañada por instrumentos legales que le dieron base y validez, a partir de la Ley de enero 6 de 1915 y por medio de la cual se señaló el procedimiento para llevar al cabo la expropiación de la tierra. "El artículo 27 de la Constitución -prosigue el autor-, del 5 de febrero de 1917, recoge las aspiraciones nacionalizadoras con respecto a la tierra, extendiéndolas, con vistas a afectar cualquier rama de la economía que quede dentro del nuevo concepto de interés público. Parte de esta reforma legal se consigue volviendo al antiguo criterio del derecho español, que consideraba los elementos del subsuelo sujetos de la soberanía nacional".

Una secuela natural del artículo 27 fue la Ley de Expropiación de noviembre 23 de 1936, en la que González Aguayo contempla la dualidad de la nacionalización y la expropiación. En ella estarán basadas las posteriores nacionalizaciones de los ferrocarriles y el petróleo, y sobre su base, la adquisición de una empresa harto importante, Ferrocarriles Nacionales de México, y la creación de otra no menos conspicua: Petróleos Nacionales.

⁴¹ *Ibid*, pp. 136-148.

Los ferrocarriles fueron una de las ramas de la economía en la que más tempranamente intervino el Estado, pues en los tiempos de Porfirio Díaz se había obligado a las tres grandes empresas privadas concesionadas a fusionarse. En 1904 el Estado asumió el control de 50% de las acciones de Ferrocarriles Nacionales de México y un año después controlaba el total de las acciones del ferrocarril de Yucatán. Este proceso concluyó en julio 5 de 1937, cuando el Estado revirtió a favor de la nación todas las acciones relativas a los ferrocarriles y constituyó una empresa con fines propiamente sociales. La última empresa privada que operaba con exclusión al sistema nacionalizado, el ferrocarril del Pacífico, pasó a control del Estado en 1947. No debemos olvidar que los ferrocarriles sufrieron diversos ensayos organizativos, tales como el departamento administrativo, la Administración Obrera y finalmente el organismo descentralizado.

La nacionalización del petróleo tuvo como preámbulo la *Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo*, expedida por Calles en 1925, pues ella trajo una situación tirante entre las empresas y el Gobierno. La situación, que presagió una posible invasión norteamericana, fue superada y más adelante se pudo proceder a la expropiación en 1938. Como secuela fue formada una magna entidad descentralizada que hoy día es conocida como Petróleos Mexicanos y que, además de estar empeñada en el manejo integrado de todo el proceso industrial del petróleo, hasta su venta, también se encarga de la petroquímica básica.

Como anotamos, la ley constitucionalista de enero 6 de 1915 es el primer antecedente de la nacionalización de la tierra, fuera de la Ley de Desamortización de 1856. Entre otras cosas, anula enajenaciones hechas a partir de este año en detrimento de los pueblos y dispone el otorgamiento de extensiones suficientes para las necesidades de éstos usando el procedimiento de nacionalización. La ley recogida en el artículo 27 constitucional disponiendo que las expropiaciones se harán de conformidad con el criterio de utilidad pública para restituir y dotar de ejidos a los campesinos. Así, como observamos con antelación, el artículo 27 viene a ser el resumen de la historia económica de México hasta 1917 y el programa de economía de Estado a partir de esta fecha.

La nacionalización de la industria eléctrica se realizó en 1960 por medio de la adquisición de las acciones de las empresas privadas extranjeras que las detentaban. González Aguayo comenta que no hubo conflicto alguno, como en el caso del petróleo. El Estado, sin embargo, ya intervenía en el ramo desde 1933 en que fue autorizada por el Congreso la formación de la Comisión Federal de Electricidad. La nacionalización de la industria eléctrica constituye uno de los capítulos más interesantes de la historia de la administración pública, tal como lo constataremos adelante.

La Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional había previsto la nacionalización de la petroquímica básica, lo que ocurrió en agosto 25 de 1959. Así, el Estado quedó facultado en exclusivo para producir etileno, polietileno, propileno, polipropileno, dodecilbenceno, benceno,tolueno, xileno, estireno, nutadieno, metanol, isopropanol, cloruro de etileno, bicloruro de etileno, cumeno y amoniaco. Sin embargo, quedó abierta la puerta para que participara en su producción sucedánea la iniciativa privada, previa autorización del Ejecutivo federal y con el visto bueno de Petróleos Mexicanos. La petroquímica se ha convertido en una de las causas de la ampliación en gran escala de la economía de Estado en el México contemporáneo.

La minería ha seguido un camino diverso a las anteriores nacionalizaciones y el Estado ha intervenido esencialmente en lo relativo al zinc, plomo, plata, cobre, azufre y hulla. No todas las empresas son del Estado y las que existen tienen su base en la *Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de explotación y aprovechamiento de recursos minerales* de febrero 5 de 1961, en la que se fija que la explotación del ramo se hará con mayoría de capital mexicano. En 1967 la Azufrera Panamericana pasó a control de capital mexicano, con esta proporción: 43% de las acciones en manos del Esatado por medio de la Comisión de Fomento Minero, 23% en manos de inversionistas mexicanos y el resto propiedad del capital norteamericano original. Esta Comisión ha sido considerada con todo derecho como uno de los organismos descentralizados típico.

El Estado había intervenido en el ramo telefónico desde 1950, pero sin mermar el dominio extranjero en este servicio. En 1958 el capital estaba mayoritariamente en manos de inversionistas mexicanos y en 1963 esta mayoría **pasó** al control del Estado. Hoy día Teléfonos de México constituye una de las empresas del Estado más importantes para el país.

Ultimamente la banca comercial fue nacionalizada por el Estado, que expropió a favor de la nación una variedad de bancos y de empresas propiedad de los mismos. Hay que recordar que la expropiación fue uno de los últimos actos del Gobierno del Presidente López Portillo y que la medida fue unánimemente aplaudida como un acto de reivindicación en favor de 10 público y en consonancia con los principios de la Revolución. Entre la diversidad de instituciones bancarias, algunas de las cuales desaparecieron por fusión y liquidación, hoy día el Estado maneja Bancomer y Banamex.

A excepción de la minería y los teléfonos, los ramos económicos formados por vía de la expropiación hoy **día** forman el núcleo de la economía de Estado y nutren básicamente el artículo 28 de la Constitución vigente, que según recientes reformas, entraña a las *áreas estratégicas* de la actividad del Estado en la vida económica.

Las causas de la expropiación son previstas e imprevistas: la formación de los estancos y la nacionalización de los ferrocarriles, la minería y los teléfonos son de las primeras. Ocurre igual con la reforma agraria, causa en buena parte de la Revolución de 1910. En contraste, el Estado se ve impulsado por los acontecimientos extraordinarios a asumir procedimientos expropiatorios como ocurrió en caso de la extrañación de los jesuitas, la expropiación de los bienes de las empresas petroleras y la nacionalización de la banca. Sin embargo, en ambas situaciones la expropiación funciona bajo el imperativo de condiciones históricas que así lo dictan.

Causas de la expropiación

El *Considerando* de la Ley agraria de enero 6 de 1915 se explica que ésta tuvo su origen en el malestar seguido por el pretexto de aplicación de la ley de junio de 1856, por medio del cual se despojó a las comunidades indígenas de las tierras que les había **cedido** la Corona española para su subsistencia. Caso idéntico ocurrió con las congregaciones, comunidades y rancherías que se formaron individual o familiarmente para adquirir y disfrutar mancomunadamente aguas, tierras y **bosques**, siguiendo las costumbres de los pueblos indígenas. Otro tanto se originó en las concesiones, composiciones y ventas hechas por los ministros de Fomento y de Hacienda so pretexto de apeos y deslindes. Estos despojos produjeron la pauperización de la masa rural y le imposibilitaron para sostenerse por sí misma.

Así, esta Ley constitucionalista dispuso que "todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas por los jefes políticos, gobernadores de los estados o cualquier otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones" quedarán anuladas. Para llevar al cabo esta medida se previó la formación de la Comisión Nacional Agraria, que estaría compuesta por nueve personas y sería presidida por el secretario de Fomento; asimismo, se formaría una Comisión Local Agraria por cada estado o territorio y los comités particulares ejecutivos que se necesitaren en cada estado.⁴²

La Comisión Nacional Agraria elaboró en febrero 7 de 1912 su *Programa y Dictamen* para resolver el problema agrario y posteriormente fue sustituida por el Departamento Agrario **con** base en la Ley de Secretarías de diciembre de 1917, hoy día convertido en la Secretaría de la Reforma Agraria.

El artículo 27 constitucional abrió la puerta para futuras expropiaciones, por lo que la *Ley de Expropiación* de noviembre 25 de 1936 vino a hacer reali-

⁴² *Ley Agraria de enero 9 de 1915. Ibid.*, lomo II, pp. 216-222.

dad esta posibilidad. Esta *Ley*, además, constituye una definición clarísima del espacio público en el que se movió la administración gubernamental en los días de Cárdenas, ya de sí caracterizados por una ensanchada actividad del Estado. Se basa en el concepto de *utilidad pública* y aludiendo a ésta por causa señala que la expropiación puede ser para: 1) el establecimiento, explotación o conservación de un servicio público; 2) apertura, ampliación o alineación de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano; 3) embellecimiento, ampliación o saneamiento de poblaciones y puertos, construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje y cualquier otra obra destinada a prestar servicios en beneficio colectivo; 4) conservación de lugares de belleza panorámica, antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos y aquellos otros que se consideren "características notables de nuestra cultura nacional". Hasta aquí la *Ley* recoge progresos históricos que van demarcando la amplitud del espacio público, pero ciertamente sigue básicamente el concepto de *policía urbana*; todavía, en fin, representa mucho de los progresos dieciochescos y decimonónicos, pero no los avances públicos del siglo XX.

Tales progresos son los siguientes: 5) la satisfacción de las necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores, abastecimiento de ciudades y poblaciones de los víveres y artículos de consumo necesario, y procedimientos indispensables para combatir o impedir la propagación de enfermedades epidémicas, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas; 6) medios necesarios para la defensa nacional y el mantenimiento de la paz pública; 7) la defensa, protección, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación; 8) la equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas, con perjuicio de la colectividad o una clase en particular; 9) "la creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad"; 10) las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños a la propiedad en perjuicio de la colectividad; 11) creación y mejoramiento de los centros de población y sus fuentes de vida; 12) demás no previs-

tos por leyes especiales.⁴³ Combinados con tradicionales elementos de *la polida y buen gobierno*, estas causas de expropiación anuncian ya lo que será un dilatado campo de la actividad económica, social y cultural del Estado.

La primera aplicación de la *Ley de expropiación* fue la nacionalización de los ferrocarriles, acto asumido por causa de utilidad pública. El *Considerando* explica que la organización y funcionamiento de los ferrocarriles son una preocupación básica del Gobierno por su importancia para el progreso económico y social del país, así como ser un índice de su propio desarrollo. Asimismo favorecen la estabilidad interna y garantizan la defensa exterior. "En nuestro país -reza el *Acuerdo de expropiación*-la negociación denominada Ferrocarriles Nacionales de México, SA, que controla las líneas más importantes de la red ferroviaria, está organizada como una empresa capitalista, es decir, sus propósitos son predominantemente lucrativos" y ha engendrado vicios y retrasos en el progreso técnico del ramo, siendo por ende un perjuicio para el país. Por tanto, "la misma naturaleza de la compañía ha impedido su actuación en el sentido de procurar primordialmente el beneficio social."

Este planteamiento echa abajo el mito de la eficiencia de la empresa privada, pues el servicio era a tal grado deficiente que reclamó, por interés nacional, su nacionalización, toda vez que su propia forma de vida: compañía de particulares en beneficio de particulares, desentonaba con el sentido social que debe tener un servicio como el ferroviario. Por tanto, se expropia la empresa privada y en su lugar se crea un "organismo de Estado" que se encargará del servicio y de las líneas construidas, "debiendo tener el organismo que se cree el carácter de dependencia directa del Ejecutivo federal, regido por normas de derecho público, aunque con la autonomía patrimonial indispensable para su funcionamiento. Esta concepción de un organismo descentralizado marca un hito en la doctrina mexicana de las entidades descentralizadas, pues reclama para ellas que sean autónomas en suficiencia y que cuenten con patrimonio público.

⁴³ Ley de Expropiación de noviembre 25 de 1936. *Ibid.*, pp. 223-227.

Así, "por causa de utilidad pública se expropien en beneficio de la Nación, los bienes pertenecientes a la empresa Ferrocarriles Nacionales de México, SA".⁴⁴

La segunda aplicación de la Ley de Expropiación ocurrió con la trascendente nacionalización de los bienes de las **compañías** petroleras. Las causas de la nacionalización petrolera se refieren básicamente a la **preservación** de la soberanía y la dignidad nacionales, debido a que según el **Considerando** las empresas extranjeras se negaron a acatar una **disposición** de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje a favor del mejoramiento de los trabajadores de la industria, y que ello podría haber trastornado todo el funcionamiento **dél** ramo y de la economía en general, con perjuicio de la nación. Así, "se declaran expropiados por causa de utilidad pública en favor de la Nación, la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinerías, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carros-tanques, estaciones de **distribución**, embarcaciones y todos los demás bienes muebles e inmuebles de propiedad" de las diversas empresas extranjeras que explotaba la industria. **Todos estos** bienes servirían para que el Estado dedicara su actividad al "descubrimiento, captación, almacenamiento, refinación y distnbución de los productos de la industria petrolera",⁴⁵ un ramo novísimo para la economía de **Estado** como lo había sido un año antes el servicio ferroviario.

La propiedad plena del petróleo introdujo a la **administración** pública a los más diversos aspectos de la industria petrolera, además de todo aquello que se relaciona con la explotación, distribución, **refinación** y venta de los productos, y por ende a la petroquímica básica, otra área estratégica agregada a la economía de Estado. La *Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo*, dispone que "corresponde a la Nación el dominio directo, inalienable e Imprescriptible de **todos los carburos** de hidrógeno que se encuen-

⁴⁴ Acuerdo de junio 23 de 1937, por el que se expropien los bienes de la empresa Ferrocarriles Nacionales de México, SA. *Ibid*, p. 228-231.

⁴⁵ Decreto de marzo 18 de 1938, por el cual se expropiaron los bienes de las empresas petroleras. *Ibid*; pp. 231-233.

tren en el territorio nacional-incluida la plataforma continental- en mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado físico, incluyendo los estados intermedios y que componen el aceite mineral crudo, que acompañan o se derivan de él". Así pues, solo la nación estará facultada para explotar la industria petrolera, lo que abarca la refinación, transporte, almacenamiento, distribución y ventas de petróleo y gas, así como de los derivados del petróleo.

En el *Reglamento* de esta *Ley* se establece que "la petroquímica consiste en la elaboración de compuestos no comprendidos dentro de los productos básicos genéricos de refinación a que se refiere el artículo 23, a partir total o parcialmente de hidrocarburos naturales del petróleo y de hidrocarburos que sean productos o subproductos de las operaciones de refinación". Esta rama del petróleo es asumida completamente por Petróleos Mexicanos o sus empresas subsidiarias y "no podrán tener participación de ninguna especie los particulares". La producción petroquímica se concibe como proveedora de materia prima para otras industrias y se define como "los procesos petroquímicos fundados en la primera transformación química importante o el primer proceso físico importante que se efectúe a partir de productos o subproductos de refinación o de hidrocarburos naturales del petróleo, o tengan un interés económico-social fundamental para el Estado". Sí podrán participar los particulares en la elaboración de productos derivados de la petroquímica por autorización del Ejecutivo federal y con la opinión de Petróleos Mexicanos.

En el *Acuerdo* de enero 13 de 1960 se definen los productos petroquímicos exclusivamente producidos por la nación y "en los que no podrán tener participación de ninguna especie los particulares": etileno, polietileno, propileno, polipropileno, dodecilbenceno, benceno,tolueno, xileno, estireno, butadieno, metenol, isopropanol, cloruro de etileno, bicloruro de etileno, cumeno y amomaco.⁴⁶

⁴⁶ Ley Reglamentaria Y Reglamento de la misma relativa al artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo y Acuerdo que dispone que corresponde a Petroleos Mexicanos u otros organismos o empresas subsidiarias o asociadas a la misma Institución, la elaboración de diversos productos de petroquímica básica. *Ibid*, pp. 233-238.

El manejo exclusivo de la petroquímica básica nos recuerda el monopolio del azogue, pues en ambos casos los productos son considerados con carácter estratégico para la economía de Estado, el azogue para la metalurgia, la petroquímica como materia prima para multitud de procesos industriales.

El *Decreto de nacionalización de la industria eléctrica* es muy escueto, pero suficientemente claro: "corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de un servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación ⁴⁷ aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieren para dichos fines."⁴⁷ No debemos olvidar que la electricidad, lo mismo que el petróleo, la petroquímica básica y los ferrocarriles, son un capítulo importante de las áreas estratégicas de la economía de Estado.

El decreto que nacionaliza a la banca privada invoca al artículo 27 constitucional y a la *Ley de Expropiación*. En el *Considerando* se explica que el servicio público de banca y crédito estaba concesionado por parte del Ejecutivo federal por medio de contratos administrativos, en personas morales constituidas como sociedades anónimas "con objeto de que colaboraran en la atención de un servicio que el Gobierno no podía proporcionar íntegramente". Que como concesión que era tenía una naturaleza temporal y subsistiría el tiempo que el Estado, por razones administrativas y sociales no se pudiera hacer cargo del servicio. Que los empresarios concesionados habían obtenido espléndidas ganancias de la explotación de la concesión y habían formado "fenómenos monopólicos" con dinero ajeno, proporcionado por el público, lo cual debía evitarse para dar "criterios de interés social" y diversificar el crédito. Que la administración pública estaba en posibilidad de hacerse cargo del servicio de la banca y crédito merce a su capacidad y experiencia. Finalmente, que la situación económica en ese momento implicaba un posible deterioro del orden público, que se debían realizar correcciones inmediatas para evitar trastornos

⁴⁷ Decreto que declara adicionado el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Ibid*, pp.238-239.

internos nacidos de la aplicación de una política de crédito que lesionaba "los intereses de la comunidad", forzándose por tanto la necesidad de llevarse al cabo la expropiación.

Este acto invocó por causa la "utilidad pública" y se nacionalizaron las instituciones de la banca privada, edificios, mobiliario, equipo, activos, cajas bóvedas, sucursales, agencias, inversiones, acciones o participaciones que se tenían en otras empresas, valores de su propiedad y derechos de las mencionadas instituciones privadas de créditos que habían sido concesionadas. Se decretó la ocupación inmediata de las instalaciones, se fijó un plazo máximo de 10 años para el pago de la indemnización y se exceptuó de la expropiación al Banco Obrero, el Citibank, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, la banca mixta, las oficinas de representación de entidades financieras del exterior y las sucursales de bancos extranjeros de primer orden.⁴⁸

Tal como lo hemos podido constatar, la expropiación ha sido una poderosa fuerza agregativa de actividad para el Estado mexicano. Particularmente el Estado contemporáneo manifiesta esa agregación de actividad histórica, pues en sus competencias, funciones y organización se expresa el cúmulo de reverisiones de tareas delegadas en cuerpos extraestatales y de nuevos cometidos asumidos como inherentes a su condición soberana. Para nadie es nuevo que la administración pública mexicana es de dimensiones organizativas muy grandes, pero ello en parte obedece a este formidable proceso de acumulación. Sin embargo, debemos comentar que la vía expropiatoria de la formación de la administración pública ha dado origen a organismos cuya existencia para el Estado se considera vital. En todo caso, más que por su impacto cualitativo, Petróleos Mexicanos o la Comisión Federal de Electricidad tienen un peso estratégico enormemente significativo para los procesos vitales de todo el país.

48 *Decreto que establece la nacionalización de la banca privada*, de septiembre 10. de 1982. En Carlos Te. 110, *La nacionalización de la banca en México*. México, Siglo XXI Editores. 1984. pp. 139-142.

Ernesto Gutiérrez y González ha llamado la atención sobre el papel y la importancia de la expropiación. Según opina, la nacionalización y la participación estatal son dos fenómenos relacionados. La nacionalización impulsa a la participación cuando el Estado decide intervenir para preservarse a sí mismo o a la colectividad, así como cuando un servicio o actividad no debe dejarse al arbitrio de empresarios particulares. Así, su intervención ocurrió en la energía eléctrica, transportes, seguros y otras ramas de la economía. Un caso particularmente interesante citado por el autor es el de los seguros, dejado por muchos años al arbitrio de particulares hasta que el Estado comprendió su importancia pública e incluso creó la Aseguradora Mexicana como entidad del Estado. También ocurrió cosa parecida en la minería, cuando ésta fue nacionalizada comenzándose con la adquisición de la Compañía Real del Monte, “**pues** ya resulta indispensable que la Nación controle esa fuente de riqueza”⁴⁹,

Las grandes empresas estatales nacidas por expropiación

No cabe duda que en las entrañas del apotegma porfiriano de "mucha administración y poca política" se encerraba una gran verdad: la visión política del desarrollo en la cual el Estado, con reducida razón política de Estado, administraba muy poco y a favor del capital extranjero. A pesar de la gradual sustitución de la política *lereferiana* declarada en los primeros años de los regímenes porfirianos, la estrategia extranjerizante del desarrollo del país fue a la postre el origen de las grandes nacionalizaciones nacidas de la Revolución de 1910: la reforma agraria, los ferrocarriles, el petróleo y la electricidad.

Ferrocarriles Nacionales de México

Cuando Porfirio Díaz retornó a la Presidencia de la República, luego del cuatrienio de Manuel González, ya había sido establecido el armazón básico de

49 Gutiérrez y González, Ernesto. *Descentralización por servicio: incompetencia constitucional de los poderes legislativo y ejecutivo para crear organismos descentralizados por servicio.* (1966) *Aportaciones al conocimiento de la administración federal (Autores mexicanos).* México, Secretaría de la Presidencia. 1976. pp. 201)-212.

los ferrocarriles. Su programa económico consistió en reducir la deuda pública, disminuir el gasto público e incrementar los impuestos. Pablo Macedo llama la atención sobre la forma en que los ferrocarriles habían sido concesionados con extrema liberalidad y con escaso cuidado. Se subsidiaron en efectivo con vales sobre tierras nacionales o certificados valederos para el pago de los derechos de importación. La exención de impuestos fue parcial y en ocasiones total, y las tarifas del servicio eran diferenciales. En suma, los 9,544 kilómetros de líneas férreas habían sido muy costosas y representaban el 28.9% de la deuda pública. El servicio era prestado por 22 líneas y la extensión de sus vías era muy irregular, como aquella muy pequeña que iba de Mérida a Valladolid en Yucatán.⁸⁰ En suma, ese armazón básico de las comunicaciones ferroviarias había hipotecado al país y herido sensiblemente a la soberanía nacional, pues las concesiones se otorgaron a capitales extranjeros.

La política librecambista del Porfirismo dictó el rumbo del crecimiento ferroviario. Al respecto, Limantour explicó que se pensaba que la "mano invisible" de las fuerzas del mercado haría que los intereses particulares de los empresarios extranjeros se avinieran con el interés nacional y que, "sin discernimiento" se creía que todas las fuerzas podrían colaborar en este cometido. Sin embargo, en favor del país, el Gobierno porfiriano estableció posteriormente criterios de no extraterritorialidad de las empresas extranjeras, reversión de los ferrocarriles al Gobierno luego de 99 años, intervención del Estado en la construcción y funcionamiento de las vías férreas, fijación de tarifas, colocación de líneas telegráficas a lo largo de las vías y el pago de subsidios en bonos en vez de efectivo. Se estaba dando un cambio de rumbo en consonancia con la tradicional práctica intervencionista del Estado.

Cuenta Sergio Ortiz Hernán que a partir de la creación de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas en 1891, se comenzó a regularizar la situación del ramo ferrocarrilero. Así, los contratos y concesiones fueron revisados

⁸⁰ Ortiz Hernán, Sergio. *Los ferrocarriles de México: una visión social y económica*. México, Ferrocarriles Nacionales de México. 1987. pp. 199-235.

y sujetos a principios generales, no a condiciones casuísticas. En 1898 la intervención del Estado en el ramo se hizo más amplia al establecerse los lineamientos con base en los cuales funcionarían los ferrocarriles según un plan del secretario de Hacienda José Ives Limantour. El plan dio origen a la Ley sobre ferrocarriles de abril 29 de 1899. Para 1902 la red ferroviaria sumaba más de 15 mil kilómetros y la intervención estatal se hacía sentir cada vez más, a pesar del sentido liberal que el Porfirismo dio a su política.

En esta época los ferrocarriles estadounidenses estaban en plena expansión y no tardarían en integrar su red dentro del territorio mexicano. Para evitar esta fusión, en la cual participarían los magnates mexicanos del norte del país, Limantour comenta en sus *Apuntes biográficos* que propuso que se retiraran los ferrocarriles de manos extranjeras y el Gobierno asumiera la mayor parte de las acciones de las compañías. Ello era preferible aunque en lo general el Gobierno "es mal administrador", a decir de Limantour, toda vez que se garantizaría la independencia económica de la República, se distribuirían mejor las líneas férreas, se beneficiaría la transportación y sería "la verdadera nacionalización de las empresas".

Ortiz Hernán no da mucho crédito a la veracidad de Limantour, que comentaba esto a destiempo, en 1921, y estando en su exilio, pues como secretario de Hacienda en 1903 había sugerido algo similar pero ciertamente menos radical: adquirir el número de acciones necesarias para controlar a las grandes compañías y con ello-influir en todo el sistema; evitar competencias ruinosas o fusiones perjudiciales; mejorar el tráfico ferroviario; proteger los capitales invertidos por el Gobierno en los ferrocarriles. Esto no era ciertamente una nacionalización, pero sí una injerencia gubernamental decisiva e imprevista en un ramo visualizado leseferianamente por el régimen porfiriano y el principio de un nuevo clima de intervención directa del Estado en la economía.

Aunque nada radical, la medida no era nada fácil y se procedió trasladando las acciones del Ferrocarril Interocéánico al Ferrocarril Central, obteniendo la mayoría, al tiempo que se compraban otras tantas en el primero consiguiéndo-

se también el control de la línea. El resultado fue la fusión de ambas empresas con la correspondiente ampliación del servicio. El Gobierno sostiene Ortiz-, "por su parte, se alejó un paso más de la postura librecambista mantenida en el siglo XIX; a partir del convenio de 1903, dejó de ser la entidad protectora que establece condiciones propicias para el libre juego de los intereses en pugna, para tomar parte directa en la lucha entre las empresas ferroviarias". González Roa —citado por Ortiz- explica que con esta medida el Estado se convirtió en accionista e hizo valer su voluntad en las asambleas y los consejos de administración.

Esta forma de proceder estableció un precedente y por tanto una vía sin retomo de intervención estatal. El peligro de ampliación de intereses norteamericanos en México no desapareció y a la preocupación al respecto se sumó otra más relativa a la posible quiebra del Ferrocarril Central, que se mantenía aún con base en los subsidios federales. Al mismo tiempo, la forma anárquica como se tendieron las líneas dificultaba la racionalización de los servicios provocando un posible desplome de todo el ramo ferrocarrilero. La solución la halló Limantour haciendo que las dos grandes empresas --el Central y el Mexicano-- tuvieran un solo dueño que fuera capaz de observarlas de conjunto con el criterio del beneficio público. El propietario a que se refería Limantour era naturalmente el Estado mexicano, aunque mal administrador según opinión del exsecretario de Hacienda.

El Gobierno, por vía Limantour, propuso un plan que a grandes rasgos era el siguiente: consolidación de ambas líneas, dominio del Ferrocarril Central por el Gobierno sin erogación en efectivo o títulos de deuda, seguridad de la cooperación de los principales acreedores y la creación de una nueva empresa, ahora mexicana, que sustituiría a las anteriores. El paso siguiente fue la formación de los Ferrocarriles Nacionales de México en julio 7 de 1907, que fue constituido por escritura pública de marzo 28 del año siguiente. Además de ser la principal empresa ferroviaria del país, dominaba la línea Internacional, la Interocéánica y la *Texas Mexican* que daba servicio de Corpus Christi a Laredo. Originalmente el Gobierno poseía el 77% de las acciones de la nueva em-

presa, pero luego se adquirió el otro 23% y se efectuó la consolidación de la empresa. El leseferismo porfiriano era historia de otro cuento y el Gobierno mexicano daba un paso decisivo para la reconstitución de la economía de Estado.

La fuerza de la expropiación como fórmula de construcción de la administración pública mexicana ha sido irresistible. Hasta el Gobierno porfiriano, que había mantenido una política de manos fuera de los ferrocarriles, se vio impedido a intervenir en el ramo. La medida obedeció a la decadencia económica y de servicio de las líneas férreas. El iniciador de una nueva política, situada en el terreno intermedio entre la nacionalización y el leseferismo fue Limantour, a quien se le debe acreditar, con todo, los primeros pasos fuera de la concepción librecambista. A decir de William Patton Glade, la adquisición de los ferrocarriles no fue directa, sino algo tímida y por medio de la Compañía Scherer-Limantour, que en la transacción obtuvo generosas ganancias. La medida constituyó una rectificación de la política económica del régimen porfiriano y un principio de intervención gradual para tener el control del ramo, creándose al efecto un fideicomiso semipúblico para establecer ese control por vía de la fusión de las líneas.⁵¹

Patton Glade sí concede a este acto un sentido de nacionalización, pues Limantour explicó que la medida se tomó para evitar que las líneas férreas fueran absorbidas por intereses norteamericanos, así como abaratar el transporte de mercancías y subsidiar a las compañías mencionadas para resarcir sus sufridas finanzas. Antes, el Gobierno ya había adquirido el 47% de las acciones de la primera y dos años después de la fusión el Gobierno controlaba los siguientes ferrocarriles: Internacional Mexicano, Veracruz al Istmo, Panamericano, Hidalgo y Nordeste. Así, seis de las 14 empresas ferroviarias pasaron a propiedad del Gobierno.

⁵¹ Patton Glade, William. *Las empresas gubernamentales descentralizadas. Aportaciones o/ conocimiento de /0 administración federal (Autores extranjeros)*. México, Secretaría de la Presidencia. 1972. pp. 468-75, 428-36Y450-51.

En 1914 el Ejército Constitucionalista confiscó los ferrocarriles, desplazándose a los funcionarios de las empresas y modificándose sensiblemente su organización. Durante algún tiempo se encargó de ellos la Dirección General de los Ferrocarriles Constitucionalistas. En 1925 las compañías retornaron a sus antiguos propietarios, pero en 1930 se inició un fuerte movimiento a favor de la reforma del servicio ferrocarrilero encabezado por sus trabajadores, invocándose la alianza con el Estado sellada en la Constitución de 1917. Tiempo después, en 1937, los trabajadores realizaron una huelga que paralizó el servicio público ferroviario y finalmente el Presidente Cárdenas se inclinó a favor de su nacionalización. Con ello se privó definitivamente a los particulares de seguir interviniendo en el ramo. En el fondo de la nacionalización, en el entender de Patton Glade, yace el criterio de posibilitar el progreso tecnológico de los ferrocarriles y conseguir un servicio eficiente, inalcanzable en la situación anterior. Con ello Cárdenas daba al Estado un instrumento de control de la economía nacional.

Para hacerse cargo de los ferrocarriles fue creado el Departamento Autónomo de los Ferrocarriles Nacionales de México, pero se siguió dando intervención a la Secretaría de Comunicaciones con lo que se generaron conflictos en perjuicio del servicio. Así, y en consonancia con la política obrera de Cárdenas, fue establecida la Administración Obrera de los Ferrocarriles Nacionales de México en abril 30 de 1938. Al mismo tiempo fueron nacionalizadas las líneas que quedaban en manos de empresas privadas, sumándose a la compañía Ferrocarriles Nacionales de México.

Parece que la Administración Obrera fue deficiente. Patton Glade explica que se le confió equipo anticuado y la empresa tenía deudas, entre ellas, las relativas a las nacionalizaciones mencionadas. Ocurrió asimismo que los dirigentes obreros prodigaron salarios y prestaciones, en vez de invertir en la operación y mantenimiento del servicio ferrocarrilero, toda vez que fueron incapaces de implantar una disciplina administrativa para manejar un servicio público. El autor cree que la clase obrera no estaba todavía capacitada para administrar tan importante empresa del Estado, además que se movió centrada en su interés no

en beneficio colectivo. Al final de cuentas la administración de los ferrocarriles volvió al Gobierno en 1940, suprimiéndose la Administración Obrera de los mismos.

Independientemente de la veracidad de los argumentos de Patton Glade sobre la Administración Obrera de los Ferrocarriles, que debiera ser revisada por una investigación especial, el intento fue loable porque entrañó la confianza que Cárdenas brindaba a los trabajadores. En todo caso, los ferrocarriles se habían establecido ya como la pieza medular de la moderna economía de Estado, ocupando posteriormente un sitio relevante en el artículo 28 constitucional, y la empresa estatal Ferrocarriles Nacionales de México constituida en una de las entidades descentralizadas con más sabor revolucionario.

Petróleos Mexicanos

También la expropiación de la industria petrolera tiene su origen en la política librecambista del Porfirismo, pues es una más de las nacionalizaciones ejecutadas en beneficio de la nación. El 24 de diciembre de 1901 se expidió la primera Ley Petrolera. Una de sus primeras características fue que declaraba que quien poseía el suelo lo era también del subsuelo, "de conformidad con el criterio predominante en aquellos años", comenta Jesús Silva Herzog. Los terrenos nacionales Podrían ser explotados pagándose el 7% al Gobierno federal y el 13 al Gobierno estatal correspondiente. Pero se Podrían expropiar los terrenos por causa de utilidad pública y se darían facilidades aduanales a las compañías explotadoras.⁵² Esta versión de la propiedad, de corte liberal burgués, había sido introducida durante los inicios del Porfirismo para facilitar el ingreso del capital extranjero.

Silva Herzog, eminent actor de los sucesos de 1938, explicó que en México han habido tres revoluciones y muchas rebeliones: la de Independencia li-

52 Silva Herzog, Jesús. "La epopeya del petróleo en México". *Trayectoria ideológica de la Revolución mexicana*. México, Fondo de Cultura Económica-CREA. 1984. pp. 109-178.

beró a México de España y favoreció al criollo; la de Reforma independizó al país del clero y favoreció al mestizo; la Revolución de 1910 liberó al pueblo de la influencia del hacendado y se comenzó a favorecer al indígena. La Revolución revirtió todo aquello que el régimen porfiriano había entregado al capital extranjero con base en la "política extranjerizante del general Díaz", haciendo uso de una actitud profundamente nacionalista. "En consecuencia, ese profundo sentimiento se tradujo en una política inspirada en el propósito de reivindicar para México la riqueza que estaba en manos extranjeras". De hecho el extranjerismo de la explotación del petróleo chocó irremisiblemente contra el nacionalismo de la Revolución mexicana e inclusive empresas norteamericanas e inglesas hicieron uso de guardias blancas para defender sus intereses. Amplios perímetros alrededor de los centros de explotación estaban controlados por las compañías y al margen del dominio gubernamental, impidiéndose inclusive el paso de funcionarios públicos.

La Constitución de 1917 reivindicó para México el dominio del subsuelo, lo que implicó naturalmente al petróleo. El autor añade que "es curioso observar que en este aspecto del artículo 27, que nos parece muy revolucionario, no fue sino un retorno en lo esencial a la legislación de la Colonia, en vigor hasta 1884" Silva Herzog comenta que algo que en un momento parece anticuado, en otro adquiere vigencia y un nuevo matiz.

De la Huerta y Obregón no avanzaron nada en materia petrolera. Pero Cárdenas sí lo hizo y poco tiempo después de su toma de posesión dictó instrucciones para que los técnicos de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo prepararan un proyecto de ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia petrolera, que dio a luz en diciembre 29 de 1925 como *Ley Petrolera*, lo que contrarió al Gobierno estadounidense. Las cosas estuvieron de tal modo difíciles que se temió una nueva invasión norteamericana. Poco después esta disposición fue reglamentada por medio de *Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo*, de marzo 30 de 1926.

Un acto crea un organismo y así de la injerencia gubernamental surgió una nueva entidad descentralizada. Petróleos de México o Petromex fue la empre-

sa pública establecida en 1934 para explotar petróleo en nombre del Estado, lo que obviamente alarmó a las empresas petroleras. Este fue un paso, pero faltaba otro más decisivo: la expropiación. Es bien sabida la historia de la nacionalización petrolera para que le dediquemos espacio. Sólo haremos algunas referencias de interés, por boca de don Jesús Silva Herzog, quien narra que del conflicto de los sindicatos con las empresas se hizo una investigación gubernamental que vino a mostrar el estado que guardaba la industria y las fabulosas ganancias que producían a los intereses privados.

Silva Herzog sostiene que el Gobierno nunca tuvo una idea prefijada de expropiar a la industria petrolera. La decisión nació de la rebeldía de las empresas extranjeras para acatar las disposiciones emanadas del Poder Judicial. No había más camino, ni siquiera una intervención temporal: "el Gobierno mexicano pudo tal vez llevar a cabo una intervención temporal, pero la actitud de las empresas fue tan levantada, tan soberbia, tan intransigente, que el general Cárdenas, con opinión favorable de algunos miembros de su gabinete y desfavorable de otros, resolvió la expropiación". Inclusive, luego de tomada la decisión, representantes de las empresas acudieron al Presidente para decir que sí podrían pagar los 26 millones de pesos determinados como los necesarios para cubrir las demandas de los sindicatos. Pero ya no se echó marcha atrás.

Al día siguiente todos los técnicos y administradores se habían ido del país y las empresas iniciaron una campaña contra México que no fructificó. Roosevelt, quien conocía muy bien la naturaleza de las empresas privadas, reconoció la legitimidad de la expropiación y sólo solicitó un pago justo. Así pasó el petróleo a manos mexicanas.

Patton Glade sostiene que la expropiación petrolera obedeció a la aplicación del artículo 27 constitucional y la idea de la función social de la propiedad, en consonancia con la tradición ibérica antes examinada. Sólo conviene mencionar que era privativo de la Corona española y por tanto del Estado tener como dominio eminente el suelo y el subsuelo, a pesar de las reformas de 1884,

1892 Y1909 durante el Porfirismo, que tuvieron como finalidad djustar el concepto de propiedad a las modalidades británicas y angloamericanas, y que allanaron el camino para las primeras concesiones de la explotación de las riquezas petroleras.

La Revolución de 1910 suprimió estas reformas, reivindicando el sentido ibérico del concepto de propiedad y el dominio nacional sobre el subsuelo. La Constitución daba pauta a "la nacionalización de casi todos los recursos del subsuelo, incluyendo el petróleo, y sometió toda clase de propiedad a la obligación de ser usada conforme la voluntad de la sociedad". En el fondo la expropiación petrolera no cuestionaba la validez de la propiedad, sino el uso de ella. La nacionalización cambió el sentido que antes tenía la explotación de los recursos petroleros, antaño productores de ganancias para empresarios extranjeros, ahora puesta al beneficio y el desarrollo del país.

En 1928 había sido creada la primera empresa gubernamental del ramo: Control de Administración del Petróleo Nacional, que realizaba explotaciones en pequeña escala. En 1934, como mencionamos, fue formada Petróleos de México como entidad pública autónoma para suplir a la primera y en 1937 ser absorbida por una más denominada Administración General del Petróleo Mexicano. Con motivo de la expropiación se formó Petróleos Mexicanos y entre ambas empresas estatales se encargaron de todo lo relativo al petróleo, en conjunción de otra creada también con motivo de la expropiación: Distribuidora de Petróleos Mexicanos. Finalmente todas estas entidades se fusionaron en la que hoy lleva por siglas: Pemex.

Petróleos Mexicanos fue la segunda gran empresa estatal nacida por vía de expropiación y hoy día nadie duda de su importancia como promotora de la economía de todo el país. Desde su constitución, Pemex ha fungido como el eje de la moderna economía de Estado y hoy mismo es la empresa mexicana más importante del país. Es la mayor proveedora de divisas y el principal causante para la hacienda pública. Cuán contrasta hoy, en nuestros días, el gran monto de bienes asumidos por el Estado por vía de la nacionalización, ahora inmensa-

mente incrementados por el desarrollo de esta institución descentralizada, de aquellos otros acumulados por los pioneros de los siglos precedentes. Y aunque cada cual en su tiempo, no cabe duda que hoy día, cuando finaliza esta centuria, la participación del Estado en la economía no sólo no ha disminuido, sino más bien aumentado. Cuánto tiempo y cuántos sacrificios ha vivido un país, como México, en el proceso de capacitación del Estado como administrador de haciendas y estancos, y ahora como administrador de la mayor riqueza del país: el petróleo.

Comisión Federal de Electricidad

"A lo largo de los casi sesenta años de su existencia, la industria eléctrica de México ha sido un campo de batalla en el que se han enfrentado, chocado y finalmente, llegado a una base de acuerdo los intereses del sector privado y los del Estado", ha afirmado Miguel Wionczek. En un principio la industria estuvo en manos de empresas extranjeras, hasta que el cambio de rumbo se inclinó hacia el Gobierno. Finalmente, en 1960 la industria pasó al segundo ^S₃ las empresas al dominio de la nación.

Como los ferrocarriles y el petróleo, también la electricidad se remonta al Porfirismo y tiene en su política leseferiana el principio de su nacionalización. En 1894 se instalaron las primeras plantas eléctricas en México y como consecuencia se expidió un decreto complementario a la Ley sobre Vías Generales de Comunicación de 1888. El decreto aclaraba el significado del control federal sobre los recursos hidráulicos e introducía por primera vez la figura jurídica de la concesión, ensanchando las competencias federales con relación a la irrigación y los usos industriales, reduciendo los correspondientes a los estados y los municipios según prescripción de la Constitución de 1857. Esta tendencia fue reforzada en 1894 y 1902 facultándose a la Secretaría de Fomento para intervenir como autoridad exclusiva en los asuntos de los recursos hidráulicos. Es-

^{S3} Wionczek, Miguel. "La industria eléctrica en México: 1900-1960". *El nacionalismo mexicano Y la inversión extranjera. México, Siglo XXI Editores*. 1967.p. 33.

tos actos, que aseguraron el control del Gobierno federal sobre estos recursos, chocaron con los defensores de la autonomía de los estados y los municipios, pero aseguraron que fuera la República la que estuviera en disposición de usarlos como parte del plan del desarrollo económico.

Wionczek considera que la industria eléctrica creció al amparo del hambre-cambismo porfiriano, lo que provocó las críticas de Andrés Malina Enríquez contra el exagerado liberalismo impreso por el Gobierno con relación a ella y en lo particular que las concesiones fueran de duración indefinida, con exención de impuestos y sin reglamentación efectiva de tarifas. Lo dicho por el autor nos recuerda las generosas concesiones sobre los ferrocarriles y el petróleo en beneficio del capital extranjero. "En los últimos años del Porfiriato, entre las voces que se escucharon criticando las políticas *laissez-faire* de la administración pudo oírse incluso la de Limantour, y en 1908 el Gobierno adquirió el control de las principales líneas ferroviarias en México" y tiempo después el círculo de los científicos lanzó amenazas similares contra las empresas eléctricas. Añade que, aunque tardíamente, Díaz tomó conciencia del problema eléctrico legislando sobre los recursos hidráulicos siguiendo en alguna medida las ideas de Malina Enríquez.

En los debates relativos a la Constitución del 17 se dejó al margen a la industria eléctrica, que se siguió considerando como un ramo de actividad exclusiva de la iniciativa privada. Pero el artículo 27 incluyó a los recursos hidráulicos como bienes propiedad de la nación, dando al Gobierno la exclusividad de su explotación. Con ello, la tardía legislación porfiriana sobre el ramo fue continuada con la obra del Constituyente de 1917.

La industria eléctrica comenzó a ser seriamente reglamentada en 1922, cuando el Presidente Obregón creó a la Comisión Nacional de Fuerza Motriz (CNFM), una institución descentralizada cuyo propósito era el de asesorar a las Secretarías de Agricultura y Fomento, y la de Industria y Comercio en lo relativo al ramo. La Comisión restringió su actividad al campo hidroeléctrico, porque el Gobierno federal no estaba facultado para intervenir en el

termoeléctrico. Sus tareas se referían a realizar recomendaciones sobre la conservación de los recursos hidráulicos y sobre su uso industrial, revisión de la posición legal de empresas que vendían electricidad, regulación de las tarifas y arbitraje en caso de conflicto entre consumidores y empresarios.

Cuenta Wionzcek que la Comisión estaba formada por técnicos muy bien enterados de la situación de la industria eléctrica y que pensaban que la propia Comisión debía transformarse en una institución dotada con facultades ejecutivas para centralizar el control federal sobre la industria. Por lo pronto la CNFM emprendió una investigación sobre el ramo que incluyó un estudio comparado de la legislación extranjera y las prácticas y políticas en el país, así como preparar iniciativas para favorecer el control federal sobre concesiones, franquicias y tarifas, y diagnosticar las potencialidades de la industria eléctrica con relación a los recursos hidráulicos disponibles. Estos propósitos no fueron alcanzados porque la Comisión contaba con pocos recursos y su personal era muy escaso, toda vez que las empresas invocaron derechos de propiedad privada y libertad de industria, para no colaborar con la nueva institución administrativa. Sin embargo, no se debe subestimar sus labores porque de ellas surgieron los lineamientos que serían aplicados a la industria eléctrica en el futuro.

Los trabajos de la CNFM demostraron que no existía orden y normatividad en las relaciones del Gobierno con las empresas concesionadas, debido en buena parte a la ignorancia de las bases técnicas de la industria y a lo que sus miembros llamaban "sus modalidades eminentemente sociales". Así nació en abril 30 de 1926 el Código Nacional Eléctrico que serviría de declaratoria de los principios con que se manejaría a la industria, entre otras cosas la ratificación de los recursos hidráulicos como materia federal y el carácter del servicio público del ramo. En 1929 se dio otro paso adelante cuando se promulgó la nueva Ley de Aguas de Propiedad Nacional, cuando en México el ambiente social se inclinaba a favor de que no se prosiguiera dando concesiones para el uso de los recursos hidráulicos.

Cuenta Wionzcek que en 1933 este ambiente desembocó en la declaración de la Confederación Nacional de Defensores de los Servicios Públicos a favor

de la nacionalización de la industria eléctrica, que por cierto coincidió con la publicación de la obra *Lookingforward (Mirando hacia adelante)* de Franklin D. Roosevelt, donde su autor se inclinaba a favor de la intervención del Estado en merma del leseferismo. Llamó en México la atención sus críticas a las compañías eléctricas norteamericanas, calentándose con ello la atmósfera a favor de su nacionalización. Sin embargo ésta no ocurrió. La propia Confederación acudió al Partido Nacional Revolucionario e inclusive envió una carta al Presidente Calles, anexándole la traducción de uno de los capítulos del libro mencionado.

No hubo expropiación pero sí un incremento sustancial de la actividad del Estado en la industria eléctrica: se creó un impuesto sobre generación de energía eléctrica, se suprimió la exención de impuestos por cinco años a favor de las compañías, se ensanchó la injerencia federal en el ramo reformándose el artículo 73 constitucional, incorporándose a sus facultades los recursos termoeléctricos y se autorizó al Presidente de la República para que formara la Comisión Federal de Electricidad con fecha diciembre 20 de 1933. Este mismo día Abelardo Rodríguez había solicitado la creación de una empresa petrolera con capital público y de empresarios privados mexicanos, para dedicarse a la exploración y explotación del petróleo para alimentar el mercado interno y al "sistema ferroviario". Wionzcek comenta que "no fue desde luego una mera coincidencia que en un mismo día se sentaran las bases legales para la intervención directa del Estado en la explotación petrolera y en la generación y distribución de energía eléctrica, dos campos en que, actualmente, el Estado es el único propietario y operador".

Las empresas eléctricas consideraron al Gobierno mexicano "como un enemigo de clase" y esperaron las peores cosas cuando Cárdenas expropió el petróleo. Posiblemente también se hubiera nacionalizado la industria eléctrica, pero el Presidente de la República actuó con cautela para no llegar a un choque con los Estados Unidos. Sin embargo esto no quiere decir que el Gobierno ya no intervendría, porque no fue así y en 1936 ya se había instituido un

nuevo código eléctrico: la *Ley de la Industria Eléctrica*. Coinció con ella la expedición de otra, la *Ley de Expropiación*, que fue aplicada inmediatamente en 1937 para la nacionalización de los ferrocarriles.

El paso más significativo sobre la intervención del Estado en la industria eléctrica se dio en ese año de 1937, cuando Cárdenas puso a funcionar a la Comisión Federal de Electricidad, luego de tres años y medio de haberse autorizado su fundación. Wionzcek llama la atención sobre el influjo tenido por diestros técnicos mexicanos en el diseño de la Comisión Federal de Electricidad, desde la época de la CNFM, y su incisiva participación en la Confederación Nacional de Defensa de los Servicios Públicos y en la elaboración del Plan Sexenal. La idea de la nueva institución descentralizada va más allá del significado de una mera empresa eléctrica del Gobierno: el propósito de los técnicos "era el de establecer una entidad central capaz de realizar la tarea no solo de electrificar el país, sino de supervisar las actividades de compañías privadas en el campo de la energía eléctrica, siempre que tal intervención pareciese aconsejable". Es oportuno aclarar que la CFE no es un producto de la expropiación, sino un medio para alcanzarla, razón por la cual es incluida en este apartado.

Paralelamente la *Ley de la Industria Eléctrica*, que básicamente estuvo vigente hasta 1960, cuando se nacionalizó la industria, estableció que las concesiones a particulares no serían mayores de 40 años, todos los asuntos técnicos se transfirieron a la Dirección General de Electricidad de la Secretaría de la Economía Nacional y se estableció un nuevo organismo descentralizado: la Comisión de Tarifas. Frente a la ampliación del Estado en la materia eléctrica, las compañías privadas habían dejado de ampliarse y por tanto de prestar servicio. El futuro de la industria eléctrica estaba amenazado, incluso la Compañía Eléctrica de Chapala quebró y fue adquirida por el Gobierno en 1940.

Las relaciones entre las empresas extranjeras y el Gobierno fueron inmejorables en la época de Alemán, que nunca dejó de apoyarlas en todos los sentidos. En contraste, Ruiz Cortines aplicó una política de austeridad que incluyó la reorganización de la industria eléctrica. Así, en 1953 se formó el Comité pa-

ra el Estudio de la Industria Eléctrica Mexicana para hacer una investigación sobre la misma y sugerir formas de financiarla y mejorar las relaciones entre las empresas públicas y privadas. Luego de dos años y medio de labores produjo una voluminosa y valiosa memoria sobre el estado de la industria eléctrica. Entre otras cosas, sugirió una revisión de la legislación vigente y la creación de la Comisión Reguladora de la Industria Eléctrica como "institución autónoma" para controlar todo lo relativo a la industria. Sus recomendaciones en lo general quedaron en suspenso, salvo aquellas tendientes al fortalecimiento de la injerencia estatal en la industria eléctrica.

Así, a finales de la década de los 50 las empresas privadas habían dejado de crecer y de depender cada vez más del suministro de energía proveniente de la Comisión Federal de Electricidad. No había progresos acerca del aumento de tarifas para ellas y seguramente las empresas estaban ya pensando en vender sus activos al Gobierno. La nacionalización ocurrió finalmente en la primavera de 1960. Wionzcek sostiene que "la adquisición de las dos empresas eléctricas fue acogida en México como una medida sólo comparable a la reforma agraria, en los primeros tiempos de la Revolución, y a la expropiación de las empresas petroleras llevada al cabo por el Presidente Cárdenas". Sin embargo, en contraste con otras expropiaciones, aquí no ocurrió la capitulación de las empresas privadas ante el Estado, sino la absorción de una industria estancada, toda vez que el Gobierno no estaba a favor del alza de tarifas de una industria monopolizada por extranjeros cuando aun era una fuerza formidable el nacionalismo mexicano. "El Estado -consciente de la importancia de la electrificación para el desarrollo general del país- tuvo que intervenir en el campo de la generación y distribución de energía eléctrica", sentencia nuestro autor.

Patton Glade sostiene ideas similares a las de Wionzcek: las razones de la intervención del Estado en la industria eléctrica fueron análogas a las del petróleo. Como en el caso del petróleo, las empresas públicas eléctricas no habían desplazado a las particulares, pero por motivo de su expansión, esto ocurrió finalmente. En un principio la generación de energía eléctrica era insuficiente e incluso algunas compañías debían generar su propia energía. Parece

que una limitación era el insuficiente desarrollo económico de México. Por tanto, "el Gobierno de México decidió su intervención directa en el ramo del suministro de energía eléctrica ante la perspectiva de una demanda nacional cada vez mayor, un sistema privado de servicio público que no se expandía en forma adecuada, y una riqueza potencial relativamente grande".

Estando condicionado el desarrollo económico al suministro de energía eléctrica, éste se concibió como socialmente necesario y por tanto en hacerse valer el interés público sobre el interés privado. El clima en 1933 no favorecía los criterios rentistas de los empresarios privados, sino la idea de una intervención directa del Estado en consonancia con los nuevos tiempos. Así, el Congreso autorizó la fundación en este año a la Comisión Federal de Electricidad para que se dedicara a la organización de un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica. Sin embargo, como vimos, la Comisión no fue establecida sino hasta 1937. En cierto modo la puesta en funcionamiento de la Comisión obedeció a la negativa de las corporaciones privadas para ampliar sus operaciones y al incremento del nacionalismo mexicano, toda vez que la industria eléctrica había dejado de crecer el año anterior. Asimismo, la nueva institución fue facultada para intervenir en todos los procesos relativos a la generación de energía eléctrica, a transmitirla y distribuirla, y adquirir todo lo necesario para la expansión de la industria y el servicio.

Como el caso del petróleo y los ferrocarriles, la asunción de los cuantiosos bienes de la industria eléctrica supuso un incremento colosal del patrimonio nacional. Hoy día la adición de gigantescas presas ha ensanchado inmensamente la economía de Estado por vía de la industria eléctrica, la cual, además del servicio público que presta, constituye una formidable red industrial que cubre todo el territorio nacional. Al igual que Pemex Ferronales, la Comisión Federal de Electricidad constituye parte del engranaje más importante de la economía de Estado del México moderno.

La banca nacional

La nacionalización de la banca es el más reciente capítulo en la historia de las expropiaciones en México y una vez que fue consumada el Estado fortaleció su presencia en un campo en el cual había ya establecido una tradición ancestral, desde los días del Banco de Avío. Sin embargo, la presencia estatal en la banca de fomento no ha sido el único giro en el cual ha intervenido: por medio del Banco Nacional de la Moneda de Cobre participó de lleno en una función meramente bancaria y más recientemente el Banco de México vino a llenar el gran vacío que el seferismo porfiriano había dejado con la ausencia de un banco central. Como lo constataremos en el capítulo siguiente, los tiempos posteriores de la Revolución de 1910 han visto nacer una multitud de instituciones públicas de crédito creando con ello un espacio amplio para la actividad del Estado.

En la expropiación bancaria encontramos los mismos fundamentos políticos que en las precedentes y observamos la actualidad de las bases jurídicas establecidas desde los tiempos de la Revolución, principalmente el artículo 27 constitucional y la *Ley de expropiación*. El caudal de poder que brotó desde aquellos días sigue latente y sirve de cimiento al Estado contemporáneo.

Como el caso del petróleo, cuya expropiación fue narrada por uno de sus actores, la nacionalización bancaria también lo es por uno de sus artífices: Carlos Tello Macías. Cuenta que la expropiación bancaria fue decidida luego de que se descartaron otras opciones, tales como la notación de la moneda, el sistema de control de cambios y el mantenimiento de la política cambiaria. La opción de la nacionalización no era simpática a los ojos de los defensores del "*status quo*". La nacionalización no sería una medida de coyuntura, sino una solución permanente. Al mismo tiempo terminaría con la idea que el Estado había perdido la rectoría del desarrollo y haría renacer el espíritu de solidaridad nacional. La medida contraría con el apoyo de los obreros, cuyo poder era muy superior al de los banqueros, "e incluso los industriales, y el sector productivo en general, verían en ello un signo de que el Gobierno consideraba prioritarias

sus actividades frente a las de los rentistas y especuladores. Pero sobre todo, el Estado podía acabar de una vez por todas con el principal adversario que de manera secular había limitado su capacidad de maniobra".⁵⁴ En nuestra opinión, el Estado reivindicaría su alianza con las clases populares, sustento básico de su poder, y demostraría al resto de la burguesía que podría restaurar el equilibrio en el bloque en el poder. Es más, Carlos Tello explica que los banqueros se habían convertido en enemigos del Estado y así fueron tratados.

Agrega que el modelo de desarrollo nacional se encontró en graves contradicciones a finales de los 70 e inclusive la toma de decisiones se estaba desplazando fuera de los marcos del Gobierno. Las cuestiones productivas y sociales habían pasado a segundo término, frente a las cuestiones financieras. Esto ocurrió porque el "área financiera" desempeñaba un papel determinante en el Gobierno: en ella se planea la estrategia del desarrollo, se prioriza el gasto público, se establecen los criterios de financiamiento del gasto público, se determinan los subsidios y los estímulos, así como las tarifas y los controles del comercio exterior, la política salarial y los precios de los bienes y servicios del sector público. Ahí se programa y se evalúa lo programado. En suma: "es el área y la actividad financiera principio y fin de los procesos económicos".

Tello explica que el área financiera del Estado tenía un gran poder y contaba con conocimientos que no compartía con el resto del Gobierno, ni con la sociedad, y promovía la idea que los asuntos de su competencia son tan complejos que sólo sus miembros pueden entenderlos. Su poder también tenía soportes en el extranjero y en la banca comercial, porque en ella privan los intereses del capital financiero. En la sociedad, como en el Gobierno, el sector financiero es el preponderante por su sentido de cohesión y porque, en buena parte, por la banca pasaba el fomento del sector público a la agricultura y la industria. "De hecho, la política gubernamental de fomento a la actividad priva-

⁵⁴ Tello Macías, Carlos. *La nacionalización de la banca en México*. México, Siglo XXI Editores, 1984. pp. 120-158.

da es diseñada y en una proporción considerable administrada por el área financiera".

Así pues, la banca se convirtió en un canal de presión al Estado para influir en la política económica. Los banqueros habían acumulado un inmenso poder y a ello habían sumado una actitud de prepotencia ante el Gobierno, sobre todo después de su enfrentamiento con el Estado en 1976. Tello recuerda que entonces los banqueros propiciaron la fuga de capitales y alegaron a su favor que eso no estaba prohibido y que, en fin, "el capital no tenía nacionalidad". Estos acontecimientos influyeron en la marcha del régimen del Presidente López Portillo y la historia se repitió en 1981 y 1982 cuando se volvió a fugar capital del país, repitiéndose los argumentos, pero con el agregado de que el Estado pretendía limitar y aun cancelar la libre convertibilidad de la moneda.

Los banqueros se habían apropiado de la banca de generación en generación. Tello juzga que eran sumamente poderosos por detentar el dominio de la misma, por el alcance internacional de las operaciones cambiarias, por su influencia en la industria y el comercio, por su papel articulador dentro del sector privado por medio de la banca y el crédito, y por su injerencia en el financiamiento del gasto público. "Vía del encaje legal, les dio un poder a los banqueros y a la banca fuera de toda proporción y sin ninguna responsabilidad frente a la sociedad y frente al propio Gobierno que les había originalmente otorgado la concesión para operar el servicio". Así, a sus triunfales enfrentamientos con el Gobierno sumaron nuevamente la fuga de divisas en 1982 como última y definitiva carta. Luego vino la nacionalización y con ella la supresión del poder de los banqueros.

La nacionalización bancaria significó la supresión de una oligarquía económica y política que había rebasado la esfera propiamente bancaria, usufructuando en su favor la industria y el comercio. "Los grupos bancarios detenían una forma de poder en gran medida perniciosa: se trataba, en efecto, de poder sin responsabilidad". La nacionalización bancaria eliminaba su poder y se evitaba que en el futuro otro igual pudiera surgir.

El primero de septiembre de 1982 el Presidente López Portillo anunció ante el Congreso y la nación, durante su sexto Informe de Gobierno, que la banca había sido nacionalizada. En su mensaje fustigó fuertemente el carácter rentista y especulativo de la banca, y el dominio que había adquirido de la economía en general. Para salvar la planta productiva y evitar la fuga de capitales, informó que se había decidido nacionalizar a la banca privada. En lo general, comenta Tello, la medida fue muy bien acogida y ligada a las mejores tradiciones e historia del país. Desde el punto de vista del servicio bancario la nacionalización facilitó una reforma imposible bajo propietarios privados. La reforma consistió en el levantamiento de un registro bancario, innovación de los mecanismos de captación de los recursos del público y dotación al Estado de un medio para dirigir el crédito. En suma, con la banca en sus manos el Estado estaba históricamente en posibilidades de tener todos los instrumentos en la mano para conducir los procesos del desarrollo.

La inconstitucionalidad de la expropiación de la banca fue denunciada por sus antiguos concesionarios, pero sin razón porque el Estado actuó sobre bases legales para nacionalizarla. Según Tello se pudo haber recurrido a varios arbitrios, entre otros, la cancelación de la concesión para la explotación del servicio, la negociación de su adquisición o llanamente proceder a su nacionalización. Se hizo lo último. El soporte legal se encontró originalmente en el artículo 27 constitucional. Se nacionalizó porque fue el procedimiento "más conveniente, expedito y práctico, invocando la figura de la expropiación por causa de utilidad pública". Así, la Constitución fue su base y punto de partida, y ella misma sería reformada con las adiciones nacidas de la propia nacionalización. "Así, la expropiación es el instrumento jurídico que permite lograr la nacionalización". Tello recuerda que así se nacionalizaron los ferrocarriles y el petróleo, es decir, por vía de expropiación, procedimiento diverso al de compra asumido cuando se nacionalizó la industria eléctrica y similar a la fusión de los ferrocarriles en los tiempos de Porfirio Díaz.

Añade la existencia de la Ley de Expropiación, misma que fue invocada por López Portillo para expropiar la banca. Lo que se nacionalizó fueron las insti-

tuciones bancarias, nunca las acciones. No fue así porque se expropió a las instituciones como personas morales no a los accionistas como personas físicas y en todo caso este acto jurídico tuvo como base razones de interés social y de orden público.

La medida tuvo un origen constitucional y también una repercusión constitucional, pues fue reformado el artículo 28 añadiéndose que el servicio de banca y crédito quedaba reservado al Estado que lo prestaría por medio las instituciones que se crearan al efecto. Los legisladores hicieron algunas modificaciones, muy poco importantes, que no alteraron la iniciativa presidencial respectiva. Al mismo tiempo, quedó abierta la posibilidad de que la iniciativa privada participara en la banca.

Las instituciones bancarias nacionalizadas incluyeron organizaciones de las más diversas dimensiones, hasta alcanzar a gigantes tales como Bancomer y Banamex. Los bienes inmuebles, muebles y semovientes adquiridos por el Estado por vía de esta expropiación fueron de suyo cuantiosos. El Presidente López Portillo había manifestado su preocupación por el peso y dimensiones del Estado desde principios de su régimen, motivo por lo cual emprendió un programa de disminución del número de entidades descentralizadas. A finales de su Gobierno el tamaño y peso del Estado volvía acrecer, pero ahora por medio de una tradición centenaria que aparece imborrada en la tradición política mexicana.

Consecuencias de la expropiación en la administración pública

La actividad expropiadora del Estado mexicano ha estado ocurriendo permanentemente desde tiempo atrás. Por ello, esta forma de proceder significa una forma de ser y existir por el impulso de las circunstancias. De hecho, la capacidad política de expropiación responde a una tradición ancestral que se ha mantenido al paso del tiempo. Así, en contraste a otros estados, el Estado mexicano es así, ha crecido en fuerza y autonomía relativa ante las clases dominan-

tes merced a su capacidad expropiatoria y no cabe duda que ello se basa en la tradición histórica, aun antes de su formación como Estado nacional.

Como explicamos, parece vigente una tradición histórica, heredada del tiempo de los Borbones y aun de los Habsburgo. El método de expropiar no ha variado mayormente, aunque se haya modificado la forma del Estado absolutista transfigurado en Estado burgués de derecho. En el fondo, y bajo reglas jurídicas diversas, el resultado ha sido el mismo: crecimiento de las fuerzas interiores del Estado y configuración de una fase de conducta estatal como empresario público. En el mundo hispano e hispanoamericano el Estado ha asumido la condición de empresario público por propia iniciativa, por medio de los estancos, a veces en forma prefijada, a veces bajo el imperio de las circunstancias. Esto último ocurrió en España al calor de la primera gran expropiación histórica en la cultura ibérica: la confiscación de los bienes de los musulmanes en la segunda mitad del siglo XVI.

La expropiación de los bienes de los moros luego de su expulsión de España constituye un hecho significativo y el primer acto de una tradición expropiatoria transmitida al Estado mexicano. Joaquín Salcedo Izú desarrolló una investigación sobre este hecho que contribuye a explicar la formación de "los bienes públicos" por la vía de la expropiación y la confiscación, y por ende al crecimiento de la administración pública.⁵⁵

Esta confiscación de los bienes de los musulmanes en 1571, luego de su expatriación de España, estableció dos precedentes: primero, que el Estado podría usar tal procedimiento para incrementar su poder al acrecentar su patrimonio material; segundo, que una expropiación en gran escala, como la de los musulmanes, repercutía en el crecimiento institucional de la administración pública desde los lejanos tiempos del siglo XVI. Para administrar los bienes con-

⁵⁵ Salcedo Izu, Joaquín. "Bienes públicos por confiscación: el supuesto de los moriscos de Granada". *Acta del II simposium de historia de la administración*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1974. pp. 629-651.

físcados se creó una nueva institución: el Consejo de Población, al cual también se le confió la colonización de lo que había sido el Reino islámico de Granada.

La apropiación de los nuevos bienes se basó en una *Instrucción* de 1571, que puso el acento en su enajenación, arrendamiento o censo, no en su administración por parte del Consejo. Por tanto, en esta disposición se hace énfasis en que dichos bienes no deberán ser administrados por el Estado por ser oneroso a la hacienda pública. La misión se cumplió rápidamente y muy pronto estos bienes tenían nuevos propietarios. Pero los que no pudieron enajenarse, que fueron los menos, se arrendaron o fueron administrados por el Estado por medio del Consejo de Población. Así, aunque la confiscación no tuvo un origen económico, su uso y destino sí porque propició la colonización de Granada, el establecimiento de nuevas industrias y dotó de más recursos al Estado español que así se estrenaba como empresario público, a pesar que ésta no era su intención original,

Como otros órganos colegiados, el Consejo de Población era multifuncional y también ejercía actividades hacendarias y judiciales. "El Consejo se creó en 1571 para conocer 'de la administración, beneficio y cobranza de los bienes confiscados y su población'", hasta el momento de su supresión en 1597. Su lugar lo ocupó la Junta de Población establecida en la corte de Madrid para atender las demandas de los musulmanes que habían permanecido en España y estaban autorizados a establecerse en la capital, pero también desapareció cuatro años después. La ausencia de ambos órganos se dejó sentir creándose problemas judiciales para los demandantes y perjuicios a la hacienda, a falta de administración de los bienes retenidos por el Estado, obligando todo ello al restablecimiento del Consejo de Población en Granada.

El Consejo estaba formado por un Presidente y dos oidores, a los que se agregó el corregidor de Granada en 1597, y sus funciones eran honoríficas. Para administrar los bienes confiscados se formó el cargo de receptor o depositario general, en tanto que los contadores estaban encargados de efectuar la

confiscación y registrar su estado bajo la autoridad de un contador general. Las tareas secretariales las realizaba un escribano.

El procedimiento de confiscación ha sido usual en España, tal como ocurrió con los judíos, los de manos muertas y del Infante don Carlos de Borbón. Y en ellas hubieron móviles políticos, sociales y económicos. La confiscación de los bienes de los musulmanes nació de la rebelión de los **mismos** contra la pragmática de Felipe II en 1566, prohibiéndoles el uso de sus costumbres y lengua. La revuelta dio comienzo dos años después y para 1571 se había decretado su expulsión y la confiscación de sus bienes. La causa de la expatriación fue la supresión del Islam en la Península y alejar a posibles aliados del Imperio otomano, también creyente del Islam, es decir, junto a la causa religiosa se esgrimió la razón de Estado. Así pues, en el trasfondo existía pura y simplemente la razón de Estado, tan en boga en aquellos tiempos, y uno se pregunta si hoy día esta razón no sigue siendo en el fondo el incentivo **más** poderoso que alienta a las expropiaciones. Naturalmente que es así.

Volviendo a la confiscación de los musulmanes, debemos agregar que ella ocurrió por varias razones, además de las económicas, según se desprende de una disposición real fechada en marzo 22 de 1571, en la que se habla de la inconveniencia de que las haciendas de los musulmanes sean administradas por cuenta del Estado, por ser onerosas a la hacienda. "El Estado no desea administrar los bienes confiscados, por eso los otorga usando diferentes modos de transmisión, y cuando ello no es posible la administración de los **mismos** carece de interés en cuanto a su rendimiento", sostiene Salcedo Izu. La incorporación a la hacienda se hace como castigo y como efecto a la rebelión de los moros contra el Estado, y por lo cual fueron expropiados de bienes raíces, muebles, semovientes, derechos y acciones. El castigo se aplicó por igual a rebelados y cómplices, pero el procedimiento para ambos casos fue diverso: a los primeros se les confiscó, a los segundos se les expropió pero por medio de indemnización.

Esta tradición, como lo hemos observado, estuvo presente en la expatriación y confiscación de los bienes de la Compañía de Jesús, en la nacionalización

de los bienes eclesiásticos durante la Gran Reforma, en la reforma agraria de los latifundios porfirianos, en la nacionalización de los ferrocarriles, la industria petrolera, la industria eléctrica y la banca. Esta tradición fue recogida en la Constitución de 1857, en cuyo artículo 27 se establecía la expropiación, que a la letra establecía que "la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su conocimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización". Debemos recordar que la Carta del 57 está impregnada de las ideas liberales, las cuales sostenían un significado sagrado de la propiedad, pero ciertamente tamizadas de la tradición ibérica de la que habla Patton Glade, pues se puede expropiar por causa de utilidad pública, es decir, se superpone el interés general al interés particular.

Al referirse a este artículo, OsEAR Rabasa sostiene que la expropiación no se limitaba, según la Carta del 57, a la tierra, sino que incluye todo tipo de propiedad: muebles, propiedad industrial y propiedad intelectual. La Constitución del 17 va más allá de estas ideas pues eliminó el significado de la propiedad como eterna e intocable, dándole por lo contrario el sentido de su función social. Se subordinó la propiedad privada al derecho de la colectividad. Por tanto, Rabasa declara que "de lo dicho anteriormente se desprende: que, no sólo de 1917 a la fecha, sino desde hace ochenta años, el Estado goza de la facultad constitucional para decretar expropiaciones por causa de utilidad **pública**, y no únicamente de la propiedad **raíz**, sino de toda clase de bienes".⁵⁶ Así es en efecto, desde 1857, a pesar del corte liberal de la Constitución de entonces, el Estado ha tenido la facultad de expropiar, pero la capacidad política de hacerlo se remonta a una tradición que se hunde varios siglos en la historia.

Rabasa sostiene que la utilidad pública, invocada como causa de la expropiación en ambas Constituciones, representa que el bien expropiado sirva al bienestar público, que repercuta en beneficio de la sociedad y que contribuya

⁵⁶ Rabasa, Oscar. "Estudio constitucional sobre la expropiación decretada contra las compañías petroleras. *La expropiación petrolera*. Introducción Y selección de Juan Barona Lobato. México, Secretaría de Relaciones Exteriores. 1974. pp. 122 Y siguientes.

a que el país pueda hacer frente a una situación de contingencia. También la utilidad pública tiene raíces hispánicas. El término está relacionado con otra categoría histórica: *los bienes públicos o el patrimonio público*, de que trataremos en el capítulo siguiente.

La expropiación como vía de la asunción del Estado de su carácter de empresario público tuvo diversas consecuencias. Unas repercutieron directa y positivamente nutriendo el patrimonio nacional, otras revirtieron el dominio de ciertos recursos a la nación, unas más consolidaron la soberanía nacional frente al capital extranjero. Otras proveyeron de un más amplio espacio a la actividad del Estado, fortaleciendo la economía de Estado. Pero todas juntas expandieron las fuerzas interiores del Estado.

La apropiación del Estado —en nombre de la nación— de los ferrocarriles, el petróleo, la electricidad y la banca, ensancharon las ya dilatadas fronteras de la administración interna y crearon nuevos centros para su actividad, que hicieron que su poder y su fuerza crecieran extraordinariamente. Durante el régimen de Cárdenas el Estado asumió de golpe lo que sería la estructura fundamental de la economía de Estado al expropiar los ferrocarriles y la industria petrolera, además que se creó a la Comisión Federal de Electricidad. Poco antes habían sido fundados el Banco de México y la Nacional Financiera. No debemos olvidar que las más grandes empresas de Estado fueron creadas como consecuencia directa de la vía de la expropiación: Ferronales y Pemex, y que la Comisión Federal de Electricidad; preeexistente a la nacionalización de la industria eléctrica, asumió los enormes cometidos adquiridos por esta vía. Hoy día estas grandes empresas públicas, más la banca nacional sustraída a los particulares por vía expropiatoria, son el eje alrededor del cual funciona el enorme sistema de las áreas exclusivas del Estado en la economía, según el artículo 28 constitucional.

La expropiación acrecentó colosalmente a la economía de Estado y con ello la intervención estatal en la vida de la sociedad civil. Sí, desde el siglo XVIII el Estado había aprendido a administrar empresas agropecuarias, manufactureras

y comerciales, además de fabricar y distribuir pólvora y papel sellado. Estas lecciones le fueron muy útiles para asumir el gobierno del Fondo Piadoso de Californias, mantener el servicio de correos, administrar la Lotería Nacional y el Monte de Piedad, además de fomentar el desarrollo industrial de los particulares por medio del Banco de Avío y la Dirección General de la Industria Nacional. En México la administración de empresas de Estado ha sido la regla, no la excepción. Esta formidable tradición, pervertida en los días del librecambismo porfíriano, fue rectificada en 1917 preparando al Estado para asumir nuevas tareas empresariales tan desafiantes como las de antaño.

La vía expropiatoria es necesariamente un camino excepcional. Ningún Estado puede seguirla como modo normal de actuar y adquirir, ni siquiera aquellos, que como el Estado mexicano contemporáneo, han nacido de una revolución. En México la asunción del papel empresarial del Estado, tal como lo hemos constatado, ha nacido de su propia condición y tradición intervencionista. Sobre esto Carrillo Castro y García Ramírez han dicho, con razón, que "la expropiación ha sido más bien la excepción que la regla en nuestro país". Esto es cierto. Pero no cabe duda que sería difícil encontrar un Estado que haya hecho más uso del expediente expropiatorio, que el Estado mexicano.

Tampoco podemos olvidar que las primeras empresas estatales novohispanas: los estancos, nacieron de la supresión de concesiones a particulares que explotaban el tabaco, la pólvora y los naipes por merced real. Que la inmensa riqueza de la Compañía de Jesús fue expropiada para nutrir en parte a la hacienda real y en parte para ser administrada por el Estado, especialmente el Fondo Piadoso de Californias. Que la Gran Reforma desamortizó y después nacionalizó los bienes eclesiásticos, creando las bases históricas y constitucionales para que en 1917 se fincaran los principios expropiatorios con los cuales el Estado desmontará los latifundios porfirianos y nacionalizará los ferrocarriles, la industria petrolera, la industria eléctrica y la banca privada. La expropiación ha sido la excepción, no la regla; pero ha sido regla en tratándose de la formación del patrimonio nacional y el establecimiento de las grandes empresas de Estado. En todo caso, la expropiación no ha sido el medio usual, pero sí el decisivo.

La expropiación ha sido un método de ensanchamiento del espacio público frente al espacio privado y la fórmula más drástica de recomponer las relaciones del Estado y la burguesía nacional e internacional. La nacionalización, y el nacionalismo subyacente, fue una cruzada a favor del país que proveyó a México de los ferrocarriles, la industria petrolera y la industria eléctrica, que estaban en manos del capital extranjero. La expropiación de la banca privada mexicana fue un acto de reivindicación nacional no sólo porque revirtió este ramo al dominio de la nación, retirando su concesión a los particulares, sino porque los banqueros habían asumido una actitud desnacionalizadora y estaban aliados con el capital financiero internacional, en perjuicio del país. La expropiación, pues, es parte importante de la cultura política nacional e ingrediente que ha definido a la administración pública mexicana de siempre.

El Estado Mexicano contemporáneo y la ampliación de la economía de Estado.

En páginas anteriores hemos podido presenciar la formación del núcleo de la economía de Estado por medio de actos expropiatorios de enorme trascendencia histórica y que sucedáneamente han sido la semilla de la formación de las grandes entidades descentralizadas y las áreas estratégicas de la economía reservadas al Estado. Pero tal como lo hemos podido constatar a lo largo de esta investigación, la actividad del Estado no expropiatoria ha sido ciertamente la práctica generalizada para el crecimiento de la intervención estatal en la vida económica y por extensión para la nutrición numérica de la cuantiosa economía de Estado. También en esta investigación hemos podido dar cuenta de la extensión, intensidad y profundidad, por decirlo así, de la actividad general del Estado en los diversos aspectos de la administración interior y hemos tratado de explicar sus causas. Sin embargo, la agregación histórica de actividad al paso del tiempo y por efecto de las dos grandes convulsiones históricas, la Gran Reforma y la Revolución de 1910, la intervención del Estado ha tendido a intensificarse. Explicar esta intensificación, sin olvidar sus fundamentos históricos, es motivo de este capítulo.

Aquí, en contraste al capítulo precedente, no examinaremos los grandes actos expropiatorios que episódicamente han nutrido a las fuerzas interiores del Estado, sino su actividad generalizada en la sociedad civil contemporánea para explicar el crecimiento de esas fuerzas a partir del carácter permanente y continuado de esta actividad. De este modo, observaremos la fuente de la nutrición

de las fuerzas interiores del Estado paralela y complementaria a la vía expiatoria.

Intervención económica del Estado

Nos interesa examinar la actividad del Estado a partir de su perspectiva peculiar, es decir, desde el ángulo que explica la intervención estatal, pero en el presente siglo y como consecuencia de la Revolución de 1910. Esta visualización específica se centra en la entidad descentralizada, como en el siglo precedente, pero con una variante extraordinariamente significativa: su incremento y diversificación dentro de un proyecto de desarrollo capitalista nacional.

Patton Glade, al estudiar a las empresas descentralizadas mexicanas se cuestiona lo siguiente: ¿cómo vamos, entonces, a explicar esta variedad y amplitud de la actividad gubernamental, que parece a la vez tan sorprendente como desagradable a la persona habituada a pensar según la tradición ortodoxa angloamericana? La respuesta la encuentra al margen de las teorías convencionales y dentro de la experiencia económica hispanoamericana caracterizada por la expansión comercial, la reforma, el mejoramiento agrícola y recientemente la industrialización. Sin embargo, a pesar de las contribuciones económicas de los antiguos hispanoamericanos, como Tadeo Ortiz y Servando Teresa de Mier, como lo advirtió Silva Herzog, no existe una teoría económica general nacida en hispanoamérica.

Según el autor estadounidense "parece ser que la característica principal de la economía mexicana es la intervención del Estado, y la casi bizantina proliferación de empresas del Gobierno... y agencias y comisiones intervencionistas hacen patente, aún para el que emprende por primera vez el análisis de las características de la economía, la mano omnipotente del Gobierno". Para entender esta situación, -explica- se debe destacar que en México el concepto de Estado es diverso al forjado en el ambiente cultural angloamericano al calor de principios liberales. Ciertamente, apunta, las tendencias recientes en los Esta-

dos Unidos con referencia al Estado benefactor, han tendido a acercar estos dos modos diversos de concebir al Estado. El apotegma de que "el mejor gobierno es el que gobierna menos", nunca ha sido válido en Iberoamérica.¹

Las palabras de Patton Glade no son nuevas para nosotros y vienen en buen momento para ratificar lo que hemos venido sosteniendo desde las primeras páginas de esta obra. Pero, de ningún modo está de más recoger sus reflexiones al respecto porque contribuyen a explicar a la actividad del Estado mexicano, dentro de su peculiaridad histórica. Afirma que la tradición hispánica tiene sus fuentes en Roma y Bizancio, y se vio reforzada por la larga dominación árabe de la Península. En buena medida las bases de la administración nacional y municipal se remonta a la época del Imperio romano. A pesar de su carácter feudal, la monarquía visigoda mantuvo la idea de la administración centralizada de los romanos y durante la dominación musulmana, signada por su amplia tolerancia, se perpetuaron esencialmente las instituciones de origen romano pero reforzadas por el centralismo del Islam. Esta tradición fue la que España implantó en sus dominios americanos. "Como era de esperar, el régimen colonial era intervencionista por naturaleza, y contaba con numerosos organismos dedicados a definir las relaciones entre el Gobierno y la empresa económica, entre los cuales el primero y principal era la propia monarquía mediante su dominación directa sobre tierras y aguas y su preocupación por la minería". El Estado de los Habsburgo, como su predecesor bizantino, estaba muy activo en la economía estimulando algunos ramos y restringiendo otros, así como estableciendo monopolios generalmente arrendados a particulares, concluye Patton Glade.

Esta interpretación difiere de otras que observan cierta ausencia intervencionista de la corona de Habsburgo, que es contrastada con la intensa intervención implantada por el Estado borbón en el siglo XVIII. Aquí, hay que

¹ Patton Glade Jr., William. Las *empresas gubernamentales descentralizadas. Aportaciones al conocimiento de la administración federal* [Autores extranjeros]. México, Secretaría de la Presidencia. 1972. pp. 327-343.

resaltarlo, estamos ante dos dinastías centralistas y muy intervencionistas, más todavía la segunda por su proyecto económico histórico y el modo de operar la administración pública.

Patton Glade sostiene que el **Méjico** independiente significó un cambio parcial de la cultura ibérica, sobre todo porque la inestabilidad gubernamental impidió una política económica coherente durante el siglo XIX. En el período porfirista imperó el positivismo pero en la versión inglesa, diversa a la de Comte, quien sugería la intervención del Estado en la economía, en tanto que Spencer y sus discípulos mexicanos Barreda, Sierra y Bulnes sostenían un papel meramente de vigilancia del Estado. Es sabido el papel pasivo del Estado en el período porfiriano, dejando por ende un vacío de la actividad estatal en la economía, que fue llenado por el capital extranjero. La Revolución de 1910, nacida contra el Porfirismo, suprimió esta concepción del papel económico del Estado. Añade que los acontecimientos iniciados en 1910 son por tanto una revolución y un retomo. Es lo primero por las innovaciones tecnológicas e industriales, lo segundo por el regreso a las tradiciones económicas fundadas por los pueblos neomediterráneos. Estos cambios surtieron también progresos en la cultura mexicana, ahora antipositivista y en búsqueda de lo "mexicano", cultivada por Ezequiel A. Chávez, Antonio Caso y José Vasconcelos. Es, pues, el descubrimiento de México por los mexicanos y la recuperación de **Méjico** por los mexicanos.

En lo general suscribimos las tesis de Patton Glade, salvo su visión del abandono de la cultura administrativa ibérica en el siglo pasado, pues como pudimos constatar que la intervención del Estado en la economía durante la mencionada centuria no tiene lugar a dudas. A pesar del predominio final del liberalismo sobre otras concepciones, no debemos olvidar que el liberalismo de los reformistas del siglo XIX era social y estaba empapado por la enorme centralización e intervención estatal producida por la Gran Reforma. En todo caso, la abdicación de la cultura administrativa ibérica ocurrió durante el Porfiriato que culminó con la enajenación de la propiedad pública y como consecuencia las gestas expropiadoras revolucionarias y posrevolucionarias.

"Aparte de sus repercusiones filosóficas -comenta Patton Glade-, la Revolución mexicana representa también la reasunción del sistema ibérico de desarrollo institucional después del rodeo de una centuria de caos, anarquía y liberalismo clásico importado. De nuevo el Estado ha asumido la responsabilidad del bienestar general y ha asumido una declarada política intervencionista. La ampliación del concepto de utilidad pública, el crecimiento de la legislación administrativa, el establecimiento de empresas estatales y mixtas, la detallada reglamentación de las relaciones económicas, el control del Estado sobre el comercio internacional y la industria doméstica, todas estas cosas se retrotraen al sistema de cultura ibérica anterior al siglo XIX, y virtualmente cada uno de estos conceptos puede retrajerse en el pasado a través de España, Bizancio y Roma, hasta la antigüedad. Por esta razón, es probablemente tan cierto decir que la Revolución mexicana restableció o revivió un viejo concepto de Estado, como decir que el concepto que implicaba era nuevo y derivado de los movimientos sociales filosóficos modernos".

Cierto del todo lo expuesto por Patton Glade con referencia del doble destino de la Revolución de 1910, la cual, como la deidad griega Jano de las dos caras -que por una veía el futuro y por otra el pasado-, por un lado representa la recuperación de la tradición intervencionista de antaño y por el otro se plantea esta intervención de frente al proyecto de desarrollo nacional. Este autor sostiene que nada muestra mejor esta tendencia que la Constitución de 1917, la cual sirvió de guía para las Cartas de Weimar y la española de 1931. Su antecesora, la de 1857, era liberal, democrática e individualista, en tanto que la del 17 rechaza los conceptos clásicos del liberalismo: "la base de la Constitución de 1857-los derechos absolutos del individuo como fundamento de la sociedad-fue abolida, y el nuevo estatuto participó más en la naturaleza de una constitución socioeconómica o un plan de economía política que una Carta Magna puramente política, de derechos y libertades". Insiste en decir que la Constitución mira al futuro y se plantea lo que debería ser, y es esencialmente un concepto de democracia social. Representa una opción intermedia entre el capitalismo y el socialismo, es decir, un colectivismo en el cual lo individual está subordinado a lo social y la sociedad tiene derechos inalienables. La sociedad

está defendida de los individuos y los individuos de la sociedad, 10 mismo que "teóricamente" una clase está defendida de la explotación de otra clase.

La Constitución de 1917 es ciertamente mucho de 10 que señala Patton Glade, cuestión que ha hecho que la derecha la observe como francamente socializante y la izquierda como no enteramente comprometida con la clase trabajadora. Creemos que es ambas cosas, progresista y defensora de los mínimos del trabajo, pero abierta al desarrollo del capitalismo nacional por la vía de la intervención del Estado,

Intervención por medio de empresas estatales

Patton Glade observa que la intervención del Estado por medio de empresas estatales ha nacido de la finalidad de incrementar la actividad económica y rescatar del subdesarrollo a ciertas regiones del país. Muchas y variadas son estas entidades. "En aquellas regiones del mundo que aceptan, como México, el papel positivo del Estado como agente activo para la promoción del enriquecimiento material de la sociedad políticamente definida, el radio de acción del Gobierno es verdaderamente extenso, y las empresas económicas gubernamentales son con frecuencia muchas y diversas". Estas se encuentran en la banca, los seguros, energía eléctrica, petróleo, industria de transformación, comercio, producción y distribución de productos agrícolas. Añade que desde el punto de vista funcional estas instituciones han sido el recurso usado por el Gobierno para: 1) controlar actividades económicas básicas: transportes, banca y finanzas, y energía eléctrica, y asegurar su funcionamiento de conformidad con la política nacional de desarrollo; 2) regular y controlar algunos campos de la economía, como el comercio; 3) dar especial impulso a ciertos sectores de la economía, como la agricultura y la industria.

Las empresas del Gobierno se apartan sensiblemente del concepto tradicional aplicable a una empresa privada, entendida en términos de mercado. "Por eso, las empresas gubernamentales, el sector público de cualquier eco-

nomía, y aquellas economías nacionales en que dicho sector es la característica más importante, sólo pueden ser entendidas a medias, si acaso se les entiende algo, si se las refiere a una teoría económica basada en el mercado". El modo tradicional de visualización de la empresa privada en el capitalismo es, justamente, el mercado, por lo que en contraste "la dinámica fundamental de los procesos de una economía centralizada en el Gobierno, como la de México, no es económica, sino política", resume Patton Glade. Una fórmula similar ha sido propuesta por Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez en una obra que examinaremos un poco más adelante, cuando conciben a la empresa estatal como una unidad económica pero de carácter político, con pertenencia estatal y con vínculos con las relaciones y organizaciones del poder.

Así, la vara con que se miden las empresas del Estado es distinta de la vara con que se miden a las empresas privadas. Estas, ha dicho Patton Glade, funcionan dentro del mercado, aquéllas, aseveran Carrillo Castro y García Ramírez, operan en el medio político y esto ciertamente es así, tal como 10 hemos podido observar a 10 largo de esta investigación. Así pues, entre la entidad descentralizada de antaño y la de hoy día existen muchos puntos de convergencia.

Por tanto, insiste Patton Glade en que la relación entre las empresas públicas y las empresas privadas no es de competencia, sino complementaria, pues el Estado actúa preferentemente donde la iniciativa privada no lo hace. Los casos de desplazamiento son ciertamente excepcionales. Lo es la nacionalización de los ferrocarriles, cuyas líneas se habían tendido para favorecer los intereses extranjeros y el mercado internacional, y la expropiación petrolera nacida de la incomprendión del capital extranjero del sentido social de la propiedad que le había impreso la Constitución de 1917. Como vimos, la nacionalización de la industria eléctrica ocurrió por la insuficiencia de las compañías privadas para expandir el servicio y la expropiación bancaria porque los concesionarios habían pervertido los fines de las instituciones de crédito.

En un capítulo relativo a "El futuro de las empresas del Gobierno mexicano", Patton Glade hace reveladoras consideraciones sobre las mismas. Asume

la idea de Silva Herzog en el sentido que la Revolución mexicana no fue un acto o acontecimiento, sino un proceso con secuelas hacia el futuro, por lo que "las empresas del Gobierno... pueden interpretarse mejor como instrumentos destinados a realizar la política económica y social de los gobiernos revolucionarios...". La mayoría de las empresas estatales sirvieron para estabilizar el sistema bancario y cumplir el vasto programa agrario, luego se empeñaron por dar mayor y más firme impulso a la industrialización. Explica que, a pesar de sus defectos, las empresas gubernamentales han cumplido con su papel "y parece indudable que continuarán existiendo y que se crearán otras nuevas como instrumentos de la política económica nacional, si bien, a causa del papel particular que las empresas del Gobierno representan, las predicciones respecto del curso que en futuro siga su desarrollo tienen que ser por fuerza de naturaleza especulativa".

Las predicciones -prosigue- están condicionadas por el medio político y por el programa del PRI, aunque no se debe descartar el pepel de la cultura ibérica en el medio social mexicano en proceso de cambio. En todo caso, la vía mexicana podía considerarse exitosa hasta 1956 -año de edición de la obra de Patton Glade- porque había llevado a todo un pueblo al bienestar económico sin las tensiones y problemas que otros pueblos habían sufrido. Vistas así las cosas, como un acto premonitorio, Patton Glade escribió en ese año que el futuro de las empresas estatales estaba asegurado y tuvo mucha razón: cuando el Presidente Echeverría abandonaba el Gobierno dejaba a su sucesor la friolera de casi un millar de entidades descentralizadas. Recientemente, cuando concluía el período sexenal del Presidente de la Madrid, se hablaba de la desincorporación "paraestatal" de centenas de estas instituciones. De su futuro hablaremos más adelante.

El desarrollo de la actividad del Estado por medio de instituciones descentralizadas ha sido ciertamente muy imaginativa por la variedad de las mismas.²

² *ibid*, pp. 377-382.

En diciembre de 1947 se expidió la *Ley para el control de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal*, disponiéndose que se creara una Comisión encargada de su vigilancia. Esta institución se estableció en enero de 1948 como Comisión Nacional de Inversiones y quedó bajo su vigilancia un número insospechado de entidades descentralizadas. La lista de instituciones descentralizadas da "idea general del alcance y variedad de la actividad económica del Gobierno", comenta Patton Glade. La lista es la siguiente:

Instituciones descentralizadas'

1948:

1. Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México
2. Almacenes Nacionales de Depósito
3. Altos Hornos de México
4. Aseguradora Mexicana
5. Banco de México
6. Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal
7. Banco Nacional Cinematográfico
8. Banco Nacional del Ejército y la Armada
9. Banco de Comercio Exterior
10. Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero
11. Banco Nacional de Crédito Ejidal
12. Banco Nacional de Fomento Cooperativo
13. Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas
14. Banco Provincial de Sinaloa
15. Clasa Films Mundiales
16. Cobre de México
17. Comisión Nacional de Tepalcatepec
18. Comisión del Maíz

• **Símbolos empleados** por Patton Glade: 0-1949, entregada, privatizada o enajenada por el Gobierno en diciembre de 1949; DL, *ibid* luego de 1949; R, existentes, pero sustraídas a la vigilancia de la Comisión Nacional de Inversiones.

19. Comisión del Papaloapan
20. Comisión Federal de Electricidad
21. Compañía Azucarera del Río Guayalejo (D-1949)
22. Compañía Exportadora-Importadora Mexicana
23. Compañía Continental de Navegación (D-1949)
24. Compañía Eléctrica Guzmán
25. Compañía Eléctrica Morelia
26. Compañía Eléctrica Occidental
27. Compañía Industrial de Atenquique
28. Compañía Terminal de Veracruz
29. Cooperativa Obrera del Vestuario y Equipo (luego llamada: Sociedad Cooperativa Obrera de Vestuario y Equipo)
30. Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro
31. Establecimiento Público "Ingenio el Mante"
32. Exportadora de Películas
33. Fábrica de Maquinaria y Motores Anáhuac (DL)
34. Ferrocarril Mexicano
35. Financiera de León (DL)
36. General Afianzadora
37. Guanos y Fertilizantes de México
38. Instituto Mexicano del Seguro Social
39. Internacional de Películas
40. La Forestal (R)
41. La Mutualista de México, Compañía General de Seguros (R)
42. Lotería Nacional para la Asistencia Pública
43. Nacional Financiera
44. Nacional Distribuidora y Reguladora (Convertida en: Compañía Exportadora-Importadora Mexicana, ver número 22)
45. Nueva Compañía Eléctrica de Chapala
46. Operadora de Teatros (D-1949)
47. Películas Mexicanas (D-1949)
48. Películas Nacionales (D-1949)
49. Petróleos Mexicanos

50. Productora e Importadora de Papel SA
51. Puertos Libres Mexicanos (Convertida en: Junta de Puertos Libres Mexicanos)
52. Radio de México (DL)
53. Seguros de México (DL)
54. Servicios de Transportes Eléctricos del Distrito Federal (D-1949)
55. Sociedad Cooperativa Agrícola e Industrial del Ingenio San Francisco (D-1949)
56. Sociedad Cooperativa de Ejidatarios y Obreros del Ingenio Emiliano Zapata
57. Sociedad Nacional de Productores de Alcóhol (DL)
58. Talleres Gráficos de la Nación
59. Unión Nacional de Productores de Azúcar (DL)
60. Vidrio Neutro (D-1949)
61. Colonias Agrícolas Militares (fusionada a la Comisión Nacional de Colonización, dependiente de la SAG)
62. Combustibles, Turismo y Transportes (D-1949)
63. Compañía Agrícola Industrial Colonizadora Limitada del Tlahualíllo (D-1949)
64. Compañía Agrícola y Colonizadora Nacional
65. Compañía Agrícola y Colonizadora del Soconusco
66. Fábrica de Cementos Hidalgo (D-1949)
67. Ferrocarril del Río Mayo (DL)
68. Ferrocarril Kansas City-Méjico y Oriente de Méjico
69. Fondo de Fomento Industrial y Garantía de Valores Inmobiliarios (D-1949)
70. Líneas Férreas de Méjico (DL)
71. Compañía Mexicana de Terrenos del Río Colorado
72. Zonas Federales Mineras del Estado de Oaxaca (D-1949)

Este listado comprende el primer padrón de instituciones descentralizadas elaborado por el Gobierno de la República, puestas bajo el control de la Comisión Nacional de Inversiones. Debemos destacar que en 1947 la actividad del

Estado por medio de estas instituciones era realmente impresionante, sobre todo si consideramos que la Revolución de 1910 había comenzado poco más de tres décadas atrás y que la Constitución vigente se había expedido un poco después. La economía de Estado nacida de la Revolución no tenía nada en común con la concepción leseferiana impresa por el régimen porfiriano a la economía mexicana. Además, debemos destacar que la inmensa mayoría de estas instituciones eran posteriores a 1910 y por tanto habían nacido en el brevísimo tiempo de poco más de 30 años. La intensidad y el grado de aceleración de la actividad del Estado se había incrementado extraordinariamente para 1947.

En 1949 se sumaron al padrón las siguientes instituciones:

1. Inmuebles y edificios (DL)
2. Compañía Eléctrica de Tuxpan
3. Productos Químicos e Industriales de México (DL)
4. Comisión Nacional Bancaria
5. Comisión Nacional de Valores

Y en 1950:

1. Nacional Monte de Piedad
2. Patronato del Ahorro Nacional
3. Comisión Nacional de Seguros (1946)
4. Comisión Nacional del Café
5. Comisión Nacional del Maíz (1947)
6. Comisión Nacional del Olivo
7. Comisión Nacional de Fomento Minero (1939)
8. Instituto Nacional para la Investigación de Recursos Minerales (1949)
9. Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial (1948)
10. Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas (originalmente formaba parte de la Secretaría de la Economía Nacional y fue transformada como organismo descentralizado en 1949)
11. Industria Nacional Químico Farmacéutica

Sólo la Lotería Nacional y el Monte de Piedad quedaban como herencia del pasado. El resto de estas instituciones eran de origen revolucionario y posrevolucionario.

Patton Glade, quien nos ha confiado estos datos, explica que estas instituciones descentralizadas no fueron incluidas en las listas anteriores por no haber estado bajo la vigilancia de la Comisión Nacional de Inversiones o haber sido creadas a fines de 1949 o 1950. Pero las siguientes no fueron incorporadas por omisión, sino por inversiones hechas en 1950 por el Gobierno en empresas estatales, en su mayoría establecidas, lo que ciertamente era una intensificación de su actividad:

12. Banco del Valle de México (1942)
13. Compañía Agrícola y Comercial del Noroeste (1944)
14. Carbonífera Unida del Palau (1945)
15. Compañía Eléctrica de Manzanillo (adquirida por Nacional Financiera en 1947)
16. Cinematográfica Latinoamericana (1934)
17. Constructora del Sur (1950)
18. Cementos Guadalajara (1948)
19. Unión Forestal de Jalisco y Colima (1947)

1951:

1. Comisión Nacional de Colonización
2. Beneficios Mexicanos del Café
3. Comisión Administradora de Terrenos de Acapulco
4. Comisión Forestal del Estado de Guerrero

En esta época el problema básico era el control de este universo de entidades descentralizadas que, al parecer, habían brotado por doquier sin que el Gobierno hubiera asumido aún la importancia de su comprensión como conjunto. La intervención del Estado había producido ya un centenar de instituciones descentralizadas y se prestaba a tratar de entender su naturaleza como entidades inherentes a él mismo, cuando su presencia era indispensable. La década de los

cincuenta sería importante porque, a finales de la misma, se generó una de las más interesantes teorías de la empresa estatal: la concepción patrimonial, cuyo profeta más conspicuo fue el secretario del Patrimonio Nacional don Eduardo Bustamente. Qué mejor que el Estado supiera de las entidades descentralizadas como parte de sus fuerzas interiores y componente principal de su poder económico. Así, finalmente, el concepto patrimonial de la institución descentralizada legitimaba su lugar dentro de la economía de Estado.

A mediados de la década de los cincuenta no había decrecido la "marea parastatal", sino al contrario, había ocurrido un incremento cuantitativo y cualitativo sustancial: 40 nuevas instituciones descentralizadas se habían sumado a las anteriores:

1. Comisión Nacional de Valores
2. Patronato del Ahorro Nacional
3. Asociación Hipotecaria Mexicana
4. Caja de Previsión de la Policía del Distrito Federal
5. Comisión Nacional de Conflictos Ganaderos
6. Comisión Nacional de Lucha contra la Fiebre Aftosa
7. Financiera Nacional Azucarera
8. Comisión de Fomento Minero
9. Celulosa Mexicana
10. Compañía Eléctrica de Chapala
11. Compañía Eléctrica de Ciudad del Carmen
12. Junta de Electrificación de Jalisco
13. Junta de Pequeña Electrificación del Estado de Tamaulipas
14. Industrial de Abastos
15. Laboratorios Baleo
16. Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril
17. Comité Nacional de Caminos Vecinales
18. Comité Administrador del Programa Federal para la Construcción de Escuelas

19. Comité Ejecutivo de las Obras de Planificación de la Plaza de la Basílica de Guadalupe
20. Instituto Nacional de la Vivienda
21. Abastecedora de Granos
22. Diesel Nacional
23. Comité Consultivo de Importación y Exportación de Productos Químicos, Industriales y Medicinales
24. Agencia Central "Ford"
25. Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México
26. Comisión del Sistema Lerma-Chapala-Santiago
27. Junta de Asistencia Privada
28. Instituto Nacional de Cancerología
29. Instituto Nacional de Oftalmología
30. Instituto Nacional de Neumología
31. Comisión Nacional de Lucha contra la Tuberculosis
32. Clínica "Primavera" de Ortopedia
33. Hospital Infantil
34. Centro Materno-Infantil "General Maximino Avila Camacho"
35. Centro "Soledad Orozco de Avila Camacho"
36. Hospital para Enfermedades de la Nutrición
37. Comité Olímpico Mexicano
38. Crédito Hotelero
39. Junta Intersecretarial Relativa a Propiedades y Negocios del Enemigo
40. Universidad Nacional Autónoma de México.³

Si el número, condición y funciones de las instituciones descentralizadas en 1948 era de suyo impresionante, más lo era en 1955 pues el Estado, además de su tradicional intervención en el crédito, los seguros, la agricultura y la ganadería, el fomento industrial, la industria básica, los transportes, el comercio y la hidrología, había ampliado su presencia en la industria cinematográfica, la asis-

³ La fuente procede de Roberto Chellet Osante. *Organización administrativa y política de la República mexicana*: Mexico, Ediciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1955. pp. 139-143.

tencia pública, la **investigación** médica, el deporte y el turismo. Es muy significativo que remarquemos el establecimiento de los diversos institutos de investigación médica, hoy pilar de la administración de la salud en México, además de la Dirección de Pensiones Civiles y el Instituto **Mexicano** del Seguro Social. Asimismo hay que comentar la incorporación de la UNAM como parte del universo de los organismos descentralizados. Creemos sin embargo que con la mera mención de la intervención del Estado en la industria cinematográfica, desde una década atrás, y en el entendido que ella "no representa un ramo básico de la economía nacional, hubiera sido suficiente para señalar el hecho de una diversa y profunda actividad estatal en donde la iniciativa privada, como en otros campos- de la economía, brillaba por su ausencia.

Concepción patrimonial de la empresa de Estado

La fórmula patrimonial de pertenencia de Estado de la institución descentralizada, pareció resolver el estatuto económico y político de la misma como parte corpórea de aquél y tal ha sido la acepción aceptada, pues hoy día, luego de transformada la Secretaría del Patrimonio Nacional en Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, han permanecido sectorizadas en su seno la mayor parte de estas instituciones.

Bienes públicos

Como otros elementos de la vida administrativa, el concepto de patrimonio, dominio y bien público tiene raíces hispánicas. Según Joaquín Salcedo Izu, cuyo artículo analizamos en el capítulo precedente, en la Edad Media había una confusión entre los bienes de dominio público y los bienes del soberano. Así, no se puede hablar de los bienes de la Corona como institución, entendida como Reino en el que se agrupan todos los bienes del Estado, no de bienes relativos a la persona del soberano. Dentro de estos bienes existían aquellos otros

que hoy conocemos como bienes de dominio público, tal es su origen. Posteriormente se denominaron "bienes nacionales" a los adquiridos como bienes mostrencos, vacantes o abintestados, obtenidos por confiscación o por cualquier otra vía. Por su parte, "bienes fiscales" eran aquellos otros cedidos por la Corona en personas en pago de sus servicios.

Los bienes públicos incluían propiedades, rentas y derechos disponibles para atender las demandas públicas y habían nacido esencialmente del derecho de reconquista de la Península contra los moros. Desde las *Partidas* quedó asentando el derecho de expropiación, pero sujetado a indemnización y mediando "causa de utilidad pública". La expropiación significa la renuncia de una persona o corporación de algún bien "por causa de interés público". También un bien privado se puede convertir en público por vía de la confiscación, en castigo a un reo y sin indemnización alguna. La incautación, por su parte, es interina y no comprueba al acervo de los bienes políticos. "La expropiación y la confiscación son, por tanto, las causas más usuales de acrecentamiento de bienes públicos". De los matices jurídicos de estas nociones ya dimos cuenta en su lugar. Aquí queremos destacar los ancestrales criterios públicos que definían los recursos del Estado, como una porción importante de su poder material.

El concepto de **dominio público** contribuye de manera importante a explicar el carácter patrimonial de los bienes del Estado y en buena medida el perímetro del espacio público en lo general. Según Sabino Alvarez-Gendín y Blanco, el dominio público comprende aguas y tierra. Las aguas se dividen en superficiales y subterráneas; la tierra que incluye a las calles, caminos, carreteras y cañadas; montes; edificios. Las aguas superficiales son incluidas en las *Partidas* como dominio de la colectividad por influencia romana, pero en el entendido que estas aguas están a cargo de la Corona en cuanto a su uso y disponibilidad, es decir, su administración no propiedad. Nadie podía hacer uso privado de ellas. Esta idea se extiende en las *Partidas* a los ríos, puertos y caminos, que se conciben como de uso y beneficio común, que también están excluidas del comercio privado. Como se dijo, la administración de las aguas se

confiere al rey y a los consejos: "las aguas fueron objeto de intervención administrativa en la Edad Media, sin duda por su carácter público"."

La *Nueva Recopilación* hecha según mandato real de Felipe II, comprendió a las *Partidas*, ratificándose el carácter público de las aguas y prohibiéndose el embargo de canales que sirven a navíos y pescadores. En Valencia existe todavía el Tribunal de Aguas, que se remonta a la época de la dominación árabe, y cuyas facultades de policía hidráulica le fueron confirmadas en 1932 por el Gobierno español para regular el aprovechamiento del agua de regadío y sancionar a los infractores. Las aguas han sido consideradas como regalía de la Corona, no como propiedad de la persona real.

Por cuanto a las aguas subterráneas se habían considerado tradicionalmente como relativas a la propiedad de la tierra por donde corren y por tanto privadas y explotables por medio de pozos; sin embargo, las aguas brotadas de manantiales que forman corrientes han sido concebidas como dominio común. Por cuanto a calles, caminos, carreteras y cañadas éstas son de dominio público, estando prohibido su clausura o embargo. Ocurrió igual con los pasos de ganado a través de las tierras y cuya clausura provocaba castigos aplicados por el Consejo de la Mesta. También tenían significado público las cañadas y veredas, así como los caminos de uso y abasto. Los montes tradicionalmente han sido definidos como objeto de dominio público porque se les considera reguladores de las aguas fluviales, fuente de producción de madera para construcción de casas y navíos, leña para los hogares y forjas de hierro. También son de dominio público edificios tales como castillos y fortalezas.

Pues bien, aquí Salcedo Izu y Alvarez-Gendín han corroborado a satisfacción las tesis de Patton Glade sobre la subsistencia de la cultura y la tradición estatal ibérica en el México de hoy día, según puede cerciorarse cualquier lec-

4 Alvarez-Gendín Y Blanco, Sabino, "Concepto histórico del dominio público en la legislación y la doctrina". *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1974, pp. 5-14.

tor en el artículo 27 de la Carta vigente y aún, con limitaciones, en la de 1857. Tal como lo observaremos, la teoría patrimonial moderna parte de **premisas** idénticas a las anteriores.

Patrimonio del Estado

Don Eduardo Bustamante, secretario del Patrimonio Nacional, dijo: "mi definición del patrimonio del Estado puede expresarse así: el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, que como elementos constitutivos de su estructura material o como resultado de su actividad normal ha acumulado el Estado y posee a título de dueño o propietario para destinarlos o afectarlos en forma permanente a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social y económica".⁵ Es una *concepción restricta* frente al amplio criterio que envuelve el dominio público, pero sienta bases en el mismo principio y emana de idéntica fuente: la capacidad del Estado para establecer sus propios recursos, no sólo como administrador de la sociedad, sino como entidad con personalidad y voluntad propia.

La definición de Bustamante tiene un sentido de unidad dentro de la diversidad de elementos que constituyen al patrimonio estatal; abarca estos ingredientes diversos que sirven para alcanzar los fines del Estado. Distingue el sector de patrimonio estable y el factor fiscal; somete el patrimonio estatal al principio de su uso para fines colectivos. Comenta que tradicionalmente se ha considerado al patrimonio del Estado como un elemento de la hacienda pública y por tanto se ha sujetado a las normas propias de ésta, lo que ha provocado que en tratándose de elementos patrimoniales que no rinden frutos inmediatamente, se tiendan a relegar frente a los factores propiamente tributarios. Esto ocurría en los días previos al Cameralismo, que fue el primer movimiento que

⁵ Bustamante, Eduardo. "Significado del patrimonio del Estado: *nuevos aspectos de la política y la administración pública en México*". *Aportaciones al conocimiento de la administración federal (Autores mexicanos)*. México, Secretaría de la Presidencia. 1976. (El artículo fue publicado originalmente en 1960) pp. 107-113.

desligó el patrimonio real del conjunto de la hacienda, transfiriendo a segundo plano los criterios meramente fiscalistas. El descubrimiento *del logos* administrativo ocurrió precisamente por esta vía, en la medida en que los estadistas del siglo XVIII comprendieron que los propósitos existenciales del Estado sólo eran posibles con la ampliación de sus fuerzas materiales.

Bustamante añade que al mismo tiempo la evolución de los estados modernos ha producido que sus haciendas tiendan a buscar recursos de la vida productiva de la sociedad y no de un uso intensivo de los medios patrimoniales del propio Estado. El eclipse del liberalismo y las consecuencias de ambas Guerras Mundiales han provocado un cambio de atmósfera a favor de que el Estado posea su propio patrimonio material. Así, en los estados desarrollados la expansión de su patrimonio se ha considerado como la fase final de su propio desenvolvimiento, en tanto que en los países subdesarrollados esta tendencia se ha hecho un imperativo por el carácter raquíntico de sus sistemas hacendarios y el papel ineludible del Estado como promotor del desarrollo. El Estado sustituye el papel de los estímulos automáticos de la economía de mercado, con una actividad planeada de injerencia directa en la economía. Recordemos que Patton Glade sostenía la idea del concepto diverso de la empresa de Estado y de la empresa de particulares.

Según lo observa, el uso del patrimonio del Estado favorece la explotación de los recursos naturales, la integración industrial, influye en la orientación de la producción, permite la jerarquización de las inversiones públicas y favorece el control de las inversiones de las empresas públicas ayudando a la reproducción de capital. "En el caso concreto de México, la creación de la Secretaría del Patrimonio Nacional, por Ley de 28 de diciembre de 1958, significa la aceptación por nuestro Gobierno del papel promotor y orientador del desarrollo económico que la teoría le atribuye, y que la condición en la que vive la mayoría de la población exige, por cuanto que sitúa dentro de la administración un órgano encargado de cuidar de que el conjunto de bienes y recursos sobre los que el Estado tiene derechos de propiedad o de dominio, sea fuente de recursos adi-

cionales a los que produce el sistema fiscal que pueden ser empleados para asegurar la elevación efectiva y progresiva de esa situación".

Esta dependencia -ahora llamada Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal- tenía a su cargo el patrimonio nacional: los recursos del subsuelo según perceptúa el artículo 27 constitucional y que son inalienables, imprescriptibles y su patrimonio intransmisible; muebles e inmuebles que, siendo de posibilidad para los particulares su apropiación, no han salido del dominio de la nación, así como aquellos otros incorporados para servicio público, interés común o producción económica; recursos, bienes e inversiones que el Gobierno ha aportado a organismos descentralizados y empresas de participación estatal para la realización de un servicio público, actividades económicas o la satisfacción de otros objetivos de interés general. El primero es el patrimonio intransmisible y constituye más de la mitad del patrimonio nacional total; el segundo es el patrimonio de uso y suma la mitad de la mitad total; el resto es el patrimonio de inversión.

Don Eduardo comenta con respecto al patrimonio de inversión, que este ha nacido de la intervención del Estado en los países subdesarrollados para suplir, complementar, estimular o corregir la acción de los particulares. Ello lo hace por medio de organismos y empresas de Estado, así como con su participación en empresas privadas. En México estas entidades se encuentran en todos los ramos de la economía. Así, en cuanto a la provisión de energéticos, en 1960 eran producidos un 90% por el Estado por medio de Pemex, eFE y Altos Hornos de México, ésta última donde el Gobierno tenía la propiedad de la mayoría de las acciones. Todo el servicio ferroviario lo atiende el Estado por medio de Ferromiales, en tanto que en 1960 el 87% de los fertilizantes los producía Guanos y Fertilizantes -hoy Fertimex-, una empresa del Estado, comenta Bustamanteo

Añade que las empresas del Estado tienden a ser cada vez de más importancia para el desarrollo económico del país. Contribuyen a la reproducción de capital, colaboran con la integración industrial, se rigen por factores de interés

social, más que de rendimiento, y son fuente de empleo. En 1958, 156 mil trabajadores laboraban para 59 organismos y empresas del Estado. De todos los empleados de la industria extractiva, poco menos de la mitad trabajaban en este tiempo en empresas públicas.

En un documento producido por la Secretaría del Patrimonio Nacional, visiblemente influenciado por Eduardo Bustamante, se destaca que uno de los hechos que repuntan en la economía de los países desarrollados es el que se refiere a la existencia de un mercado interno que sirve de estímulo al crecimiento económico. Sin embargo, el libre juego de las fuerzas económicas tiende a alejar los puntos óptimos de ocupación de los factores productivos y queda amenazada la estabilidad de la economía. La estabilidad puede conseguirse por medio de un hecho anormal, como una guerra, o por conducto de la intervención del Estado lográndose así una mayor ocupación de mano de obra. En contraste, los países subdesarrollados parecen encontrarse en estado permanente de guerra, pues existe una lucha perenne contra la pobreza, la incultura y la insalubridad. "En esta forma, la intervención económica del Estado es un hecho que deja de ser circunstancial, para arraigarse en el proceso mismo de superación económica". A las responsabilidades económicas, estos países aumentan deberes de orden social.⁶

El autor o autores del artículo sostienen que en México la intervención del Estado ha sido variada, atendiendo tanto ramas de importancia imperativa para el desarrollo, como otras que no lo son, pero que al no ser atractivas para los particulares demandan la acción gubernamental. Ambas estrategias han dado origen a los organismos descentralizados y las empresas públicas. Estas entidades son altamente significativas para la economía mexicana, ya se trate de los energéticos, ya lo sea de los fertilizantes, toda vez que sirven de motor a la capitalización interna y a la integración industrial. Asimismo, han sido un poderoso incentivo al desarrollo regional, como lo han hecho las Comisiones del

6 Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado (1959). *Aportaciones al conocimiento de la administración federal (Autores mexicanos)*, pp. 157-173.

Papaloapan, Tepalcatepec y Grijalva. También han servido para la explotación racional de los recursos no renovables tales como el petróleo y los minerales. Finalmente, la política de precios bajos, como Pemex y Feroniales, han propiciado la reducción del costo de otros productos.

La multiplicidad de organismos de este carácter ha requerido del desarrollo de medios de vigilancia basados en la *Ley para el control de 1947*. Patton Glade comenta que el control estuvo a cargo de la Comisión Nacional de Inversiones y luego, al ser ésta insuficiente, fue reemplazada por tres instituciones diferentes según decreto de diciembre de 1949: Comisión Nacional Bancaria, Comisión Nacional de Seguros y Oficina de Control y Vigilancia de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, dependiente de la Secretaría de Hacienda. A ellas se agregó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Para sustituir a la Secretaría de Bienes Nacionales, en diciembre de 1958 se formó la Secretaría del Patrimonio Nacional.

La nueva dependencia estaba facultada para realizar una vigilancia financiera y administrativa sobre las instituciones descentralizadas. Así, los citados autores afirman que fue "circunstancia congruente con los propósitos que fundamentaron su creación, ya que buena parte del patrimonio nacional invertido en el sector paraestatal, debe quedar al cuidado de esta nueva dependencia como encargada de lograr el mejor aprovechamiento del patrimonio del país, condición indispensable para asegurar el desarrollo económico". Más en lo particular, para hacer efectivas las disposiciones de la Ley de 1947, en marzo 13 de 1959 se formó la Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados y Empresas del Estado, como órgano dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional. Así, las empresas de Estado, como otras manifestaciones históricas o culturales, fueron definidas como parte del patrimonio nacional junto a las zonas arqueológicas y las grandes obras de la cultura nacional.

En el decreto por el cual se fundó esta Junta, se explica que la existencia de los organismos descentralizados y la participación en el capital de empresas pri-

vadas obedeció a la idea de mejorar ciertos servicios públicos o impulsar el desarrollo económico, y "que la intervención de la Secretaría del Patrimonio Nacional en el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal tiene por objeto lograr que los recursos y bienes del patrimonio de la nación, aplicados al desempeño de las actividades de los propios organismos y empresas de participación estatal, sin perjuicios de permitirles cumplir adecuadamente sus funciones, produzcan un rendimiento económico que el Gobierno federal pueda emplear para impulsar y financiar el desarrollo del país".

La Junta de Gobierno administraba un cuantioso universo de entidades descentralizadas que abarcaban cinco ramas de la economía: industria extractiva con 55 instituciones; industria de la transformación, 8; comunicaciones y transportes, 17; industria eléctrica, 7; industria de la construcción y fraccionamiento, 4; fomento agrícola y forestal, 6. Otras seis más se ocupaban de diversas actividades económicas. El universo total sumaba 167 instituciones descentralizadas, según se puede apreciar en el *Directorio* preparado al efecto en 1959. Así, en una década, el número de entidades descentralizadas se había incrementado en más de un 50% con relación al padrón de 1947 y se multiplicaría a casi un millar a fines de la década de los setenta.

Una de las principales obras de la Junta fue la formación del mencionado *Directorio* de las entidades descentralizadas de 1959:

1. Aerolíneas Mexicanas (1956)
2. Aeronaves de México
3. Afianzadora Mexicana
4. Ahnsa Mexicana (1954)
5. Aireo Mexicana (1943)
6. Almacenes Nacionales de Depósito (1936)
7. Altos Hornos de México (1942)
8. Aseguradora Hidalgo (1931)
9. Aseguradora Mexicana (1942)

10. Asociación Hipotecaria Mexicana
11. Ayotla Textil
12. Banco de México (1925)
13. Banco de Zamora
14. Banco del Pequeño Comercio
15. Banco Nacional Cinematográfico (1941)
16. Banco Nacional de Comercio Exterior (1937)
17. Banco Nacional de Crédito Agrícola (1955)
18. Banco Nacional de Crédito Ejidal (1955)
19. Banco Nacional de Fomento Cooperativo (1941)
20. Banco Nacional de Transportes
21. Banco Nacional del Ejército y la Armada (1946)
22. Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas (1942)
23. Banco Provincial de Sinaloa (1940)
24. Beneficios Mexicanos del Café
25. Caminos y Puentes Federales de Ingresos (1959)
26. Carbonífera de Barroterán (1946)
27. Carbonífera Unida de Palau (1943)
28. Catálisis SA
29. Cementos Guadalajara
30. Centro de Adiestramiento de Operadores
31. Cinematográfica Latinoamericana (1934)
32. Cinematográfica Mexicana Exportadora
33. CLASA Films Mundiales (1946) 
34. Clínica de Ortopedia Doctor Alejandro Velasco Cimbrón
35. Comisión Administradora de Terrenos de Acapulco (1948)
36. Comisión de Agua Potable
37. Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (1950)
38. Comisión de Fomento Minero (1939)
39. Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas (1949)
40. Comisión del Papaloapan (1947)
41. Comisión del Río Fuerte
42. Comisión del Río Grijalva

43. Comisión de Tepalcatepec (1947)
44. Comisión Federal de Electricidad (1937)
45. Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México
46. Comisión Lerma-Chapala-Santiago
47. Comisión Nacional de Caminos Vecinales (1960)
48. Comisión Nacional de Energía Nuclear (1959)
49. Comisión Nacional del Azúcar (1960)
50. Comisión Nacional del Maíz (1947)
51. Comisión Nacional del Olivo (1950)
52. Compañía Agrícola y Comercial del Noroeste (1944)
53. Compañía de Electricidad de Tampico
54. Compañía Real del Monte y Pachuca (1947)
55. Compañía Eléctrica de Manzanillo (1947)
56. Compañía Eléctrica de Mérida
57. Compañía Eléctrica de Papantla
58. Compañía Eléctrica de Tuxpan
59. Compañía Eléctrica del Norte
60. Compañía Eléctrica Guzmán (1930)
61. Compañía Eléctrica Mexicana del Centro
62. Compañía Eléctrica Mexicana del Sureste
63. Compañía Eléctrica de Morelia (1925)
64. Compañía Exploradora de Hidalgo
65. Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (1949)
66. Compañía Hidroeléctrica Occidental (1912)
67. Compañía Industrial de Atenquique (1941)
68. Compañía Industrial de San Cristóbal
69. Compañía Industrial Minera Occidental
70. Compañía Metalúrgica de Atotonilco El Chico
71. Compañía Mexicana de Coque y Derivados (1951)
72. Compañía Mexicana de Terrenos del Río Colorado
73. Compañía Minera de Guadalupe (1944)
74. Compañía Minera de Santa Rosalía
75. Compañía Minera de la Toronja

76. Compañía Minera La Unión
77. Compañía Minera Las Alazanas (1944)
78. Compañía Terminal de Veracruz (1906)
79. Congeladora de Mazatlán
80. Consejo de Administración y Vigilancia del Distrito de Riego de Valsequillo
81. Consejo de Recursos Naturales no Renovables (1955)
82. Consorcio del Seguro Agrícola Integral y Ganadero
83. Constructora Industrial Irolo (1952)
84. Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (1952)
85. Crédito Hotelero
86. Chapas y Triplay
87. Diesel Nacional (1951)
88. Eléctrica Monclova (1944)
89. Empresa Hidroeléctrica de Minatitlán
90. Establecimiento Público Federal Ingenio El Mante (1943)
91. Exportadora de Películas (1942-43)
92. Fábrica de Cementos Hidalgo
93. Fábrica de Máquinas de Coser
94. Fábricas de Papel Tuxtepec
95. Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico (1953)
96. Ferrocarril Sonora Baja California
97. Ferrocarril del Pacífico (1952)
98. Ferrocarril del Sureste
99. Ferrocarril Mazatlán-Durango
100. Ferrocarril Mexicano (1946)
101. Ferrocarriles Nacionales de México (1937)
102. Ferrocarriles Unidos de Yucatán
103. Fertilizantes de Monclova
104. Financiera de León
105. Financiera Nacional Azucarera
106. Guanos y Fertilizantes de México (1943)
107. Henequén del Pacífico

108. Hidroeléctrica Mexicana (1936)
109. Hospital de Enfermedades de la Nutrición (1944)
110. Hospital General (1952)
111. Hospital Infantil (1946)
112. Hospital Juárez
113. Importadora y Exportadora SA
114. Impulsora Minera de Angangueo
115. Industrial Nacional Químico-Farmacéutica (1949)
116. Ingenio Independencia (1947)
117. Ingenio Rosales
118. Ingenio San Francisco El Naranjal
119. Instituto Nacional de Cancerología (1950)
120. Instituto Nacional de Cardiología (1943)
121. Instituto Nacional de Investigación Científica (1950)
122. Instituto Nacional de la Juventud Mexicana (1950)
123. Instituto Nacional de la Vivienda (1954)
124. Internacional de Películas (1945)
125. Junta Directiva de Puertos Libres Mexicanos (1939)
126. Juntas Federales de Mejoras Materiales
127. Juntas Locales de Caminos
128. Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial (1948)
129. La Forestal
130. La Perla Minas de Fierro (1957)
131. Líneas Férreas de México
132. Lotería Nacional para la Asistencia Pública
133. Maderas Industriales de Quintana Roo
134. Maíz Industrializado (1950)
135. Molinera Ciudad Obregón
136. Nacional Distribuidora y Reguladora
137. Nacional Financiera (1933)
138. Nacional Monte de Piedad
139. Nitrógeno SA
140. Nueva Compañía Eléctrica de Chapala (1940)

- 141. Operadora Textil
- 142. Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital
- 143. Patronato del Ahorro Nacional (1950)
- 144. Patronato del Puerto de Tampico
- 145. Películas Mexicanas
- 146. Películas Nacionales
- 147. Petróleos Mexicanos (1940)
- 148. Planta de Asfaltos del Departamento del Distrito Federal
- 149. Planta Hidroeléctrica de Temazcal
- 150. Planta Hidroeléctrica de Tetatlán
- 151. Productora e Importadora de Papel (1935)
- 152. Progreso SA
- 153. Radio de México (1943)
- 154. Refrigeradora del Noroeste
- 155. Servicios Coordinados de Salubridad y Asistencia
- 156. Servicios Ejidales (1958)
- 157. Sistema Hidroeléctrico de Bombana
- 158. Sociedad Cooperativa de Ejidatarios, Obreros y Empleados del Ingenio Emiliano Zapata (1938)
- 159. Sociedad Cooperativa Obrera de Vestuario y Equipo (1948)
- 160. Sociedad Nacional de Productores
- 161. Talleres Gráficos de la Nación (1925)
- 162. Textiles Sonora
- 163. Toyoda de México (1954)
- 164. Transportes Aéreos Mexicanos
- 165. Unión Nacional de Productores de Azúcar (1938)
- 166. Zácatonera Mexicana
- 167. Zincamex (1956).⁷

Hay que destacar que entre 1947 y 1959 el desarrollo de los instrumentos de control tuvieron como origen la concepción de que en el seno de las institu-

⁷ *Dirección de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, ibid*, pp. 175-179.

ciones descentralizadas había inversión pública, que integra el patrimonio nacional, pero que estas mismas instituciones se consideraban parte de este patrimonio según Bustamante. Debe destacarse igualmente que la explosión numérica de las entidades descentralizadas ocurrió a partir del Gobierno de Avila Camacho y que por consiguiente fue desde entonces que la variedad y diversificación de la actividad económica se multiplicó por centenas incrementando desusadamente la cantidad de estas instituciones. Según el *Directorio*, el cual carece de muchas fechas de fundación o adquisición, sólo 22 de las 167 instituciones descentralizadas habían sido creadas antes del régimen avilacamachista. Así pues, fueron los regímenes posrevolucionarios los que ampliaron al máximo la actividad del Estado por vía de estas instituciones administrativas. El que la administración pública creciera en su organización y cometidos hasta donde la conocemos, es por tanto una responsabilidad histórica de los regímenes posteriores al Gobierno de Lázaro Cárdenas, pero por causas cuyo dictado obedeció --entre otros factores-- a los planes estatales de industrialización del país.

¿Por qué interviene el Estado?

Tal como lo hemos podido apreciar en las páginas anteriores, el Estado mexicano puede ser conceptualizado ciertamente como *intervencionista*. Esta connotación ha tenido fundadas objeciones cuando ha supuesto que el Estado se encuentra al margen de la economía, a la que no concibe como ámbito natural de su actividad, y que la intervención consiste en una intrusión en esta esfera que le es ajena. Por lo contrario, con intervención nos referimos más bien a la *presencia histórica* del Estado en la vida económica de siempre. Ya destacamos una forma de su intervención por la vía expropiatoria y seguiremos examinando el carácter general de su actividad económica.

Aquí queremos responder a una interrogante Zpor qué interviene el Estado? A lo largo de estas páginas hemos intentado dar una respuesta en lo general. Ahora trataremos de hacerlo de manera específica. Pero nos interesa

destacar a la actividad del Estado por medio de sus empresas, pues sabemos que en el México pre y posrevolucionario tal ha sido su forma específica de actuar.

Concepto de empresa pública

Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez definen a la empresa pública como la "unidad económica de producción de bienes y prestación de servicios" cuyo desenvolvimiento ocurre en el seno de condiciones políticas, económicas, sociales y jurídicas "que le confieren raíz y sentido". Aquí los autores siguen las líneas clásicas y tradicionales de la visualización de la empresa pública, hasta que hacen una variación esencial cuando explican que "un estudio comparativo de esta naturaleza revelaría, sin embargo, el carácter esencialmente político de la empresa pública, vinculada a la evolución del Estado y por ende, a tipos de organización del poder y de los procesos sociales con sus múltiples proyecciones. Se trata entonces de un fenómeno histórico, contingente, que sería difícil de atrapar, formal y materialmente, en una sola caracterización con validez universal y constante". El ingrediente que define a la empresa pública, de acuerdo con los autores, no es su relación con la economía, que no se soslaya ni mucho menos, sino su pertinencia estatal. Esta verdad monumental, tan obvia y transparente como es, frecuentemente se olvida cuando de empresa pública se trata y queremos ratificar que nos sumamos a esta interpretación, tal como lo hemos hecho desde un principio.

Así visualizada la empresa pública, el ámbito económico de su actividad se ve naturalmente matizado por la presencia del Estado y queda invalidado cualquier supuesto que juzgue esta presencia como una intrusión. La empresa de Estado imprime un sentido político a la vida económica cuando la actividad estatal se desenvuelve por medio de aquélla.

La empresa pública tampoco es un fenómeno exclusivo de nuestro tiempo. Carrillo Castro y García Ramírez argumentan a favor del carácter histórico de la empresa pública: "en este sentido, se puede decir que la intervención del Es-

tado en el proceso de la producción, que en México tiene remoto antecedente en los 'estancos', posee la doble finalidad -y en consecuencia de esta doble necesidad- de asegurar el desarrollo y las características de éste, mediante una verdadera capacidad de decisión sobre los aspectos esenciales de la vida económica de la Nación".⁸

También consideran, como antes lo hizo Patton Glade, que las empresas públicas significan un cierto desarrollo a partir del concepto constitucional de la propiedad, basado en el derecho social, y que se plasma en el artículo 27. En él se establece que la nación tiene originariamente el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, es decir, que la nación erige a la propiedad pública y que puede reasumirla por medio de expropiación u otros medios establecidos en el artículo 27. Así, sosteniendo que la existencia de la empresa pública mexicana se remonta a varias centurias atrás, argumentan al mismo tiempo que la Revolución de 1910 y la Constitución de 1917 les han dado un nuevo impulso y reorientación.

Añaden que el Estado mexicano ha abandonado la concepción liberal convirtiéndose en promotor y benefactor que ha asumido la planificación integral de la economía, que se ha convertido en protagonista en la vida económica y social. Es decir, un Estado social con un ancho campo de actividad para el poder público, ahora entendido más ampliamente como poder político, económico y social participante de la producción y los servicios. En síntesis, en México el "estatuto de la paraestatalidad" ha respondido a la necesidad de reasunción del dominio directo y aprovechamiento inmediato de algunos bienes; asegurar el bienestar de la población interviniendo en la producción y distribución sin desplazar a los particulares; desarrollar infraestructura para la economía nacional; cumplir los objetivos que establecen los planes de desarrollo, rescatar y mantener unidades de producción y servicio, y allegar recursos al Estado por fuentes no fiscales,

⁸ Carrillo Castro, Alejandro y Sergio García Ramírez. *Las empresas públicas en México*. México, Miguel Angel Porrúa. 1983. pp. 5-14.

Origen histórico de la empresa pública

Según lo exponen Carrillo Castro y García Rarsírez, los sistemas de gobierno dependen en buena medida del desarrollo económico, su evolución histórica y su filosofía política. "Todo ello determina la medida en que el Estado promueve, coordina, planifica e interviene directamente en una serie de actividades económicas que, en diferentes latitudes y en distintas épocas, se han considerado ámbito exclusivo de la iniciativa privada". En la historia de los países, inclusive en aquellos en los cuales se predica el liberalismo, se pueden encontrar ejemplos de la intervención estatal. "La historia de México" relata cómo dentro de la organización del Virreinato, en la colonia, se crean los organismos precursores de la empresa estatal: la renta del tabaco, cuyos 12 mil trabajadores que laboraban en México, Querétaro, Guadalajara, Puebla, Oaxaca y Orizaba, eran "un reflejo fiel de su impacto en la economía nacional de esta época". Añaden que, además del monopolio estatal del tabaco, había otros del cobre, estaño, plomo, alumbre y principalmente los del azogue, la sal y la pólvora. También en el siglo XVIII existió la Casa de Moneda y la Fábrica Real de Pólvora.⁹

Durante el siglo XIX los autores encuentran la existencia del Banco de Avío y el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre, hasta llegar a la época del Ministerio de Fomento establecido en 1853 con el que el Estado definió "su intervención como promotor de las actividades económicas". Para 1908 el Gobierno había formado la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura. A partir de 1917, aseguran los autores, las responsabilidades económicas del Estado se han incrementado sustancialmente y en 1930 habían 16 entidades "paraestatales". que en 1976 se habían reproducido en 900.

Respondiendo a la pregunta formulada al principio del capítulo, Carrillo Castro y García Ramírez han dicho que el Estado interviene por una arraigada tradición histórica que se remonta al tiempo de la formación de los estancos, que ello ocurre fundamentalmente por medio de empresas de Estado y que la

9 *Ibid*; pp. 33-36.

actividad de éste obedece, modernamente, a los imperativos del proyecto social implantado por la Constitución de 1917.

José Francisco Ruiz Massieu, también especialista en el tema, argumenta que "en la trayectoria del Estado mexicano, se advierte el surgimiento de las cuatro funciones administrativas que se identifican en la evolución que ha registrado el Estado capitalista durante los siglos XIX y XX, al transitar del rol de policía al de agente y rector de la economía. En el caso mexicano, sin embargo, la diversificación de estas funciones administrativas no responden exactamente al patrón al que se sujetó el tránsito en el capitalismo desarrollado cuando el Estado caminó del abstencionismo a la intervención económica. En México el poder público siempre tuvo una fuerte injerencia en la economía y en la vida social, como resultado del esquema colonial de aliento mercantilista que impuso la Metrópoli en la Nueva España y que sería fortalecido con las reformas modernistas de los Borbones, las cuales intentaron incrementar los beneficios metropolitanos a través del desarrollo económico de la Colonia, así como del crecimiento y la reforma de su aparato administrativo".¹⁰ Esta tesis de intervención ancestral coincide con la idea similar expuesta por Carrillo Castro y García Ramírez.

Agrega que las reformas borbónicas se encaminaron también a que el Estado reasumiera funciones que habían sido delegadas en el Consulado, a saber: recaudación de impuestos, vigilancia de puertos, fijación de impuestos al comercio exterior, impartición de justicia y determinación de precios y tarifas. Al mismo tiempo, ensanchando sus actividades, la Corona formó los estancos y el Banco de Fomento de la minería. "Durante la colonia española los estancos, destinados a proveer de ingresos a la Metrópoli, no fueron otra cosa que empresas monopolizadas por el Estado", entre las que destaca la renta del tabaco. "Otros casos que para la reconceptuación contemporánea serían empresas de Estado son, sin duda, la Real Lotería de la Nueva España (1770), el Banco de San Carlos (1782) y el Real Tribunal del Consulado (1581)".

¹⁰ Ruiz Massieu, José Francisco. *La empresa pública*. México, INAP, 1980. pp. 69-76.

El autor comenta que durante la República en el siglo XIX la abstención estatal era uno entre otros debates nacionales, que convivió con la larga tradición estatista e intervencionista mexicana. Así, con su actividad el Estado auspició el desarrollo de la burguesía y del proletariado. Durante el Porfirismo el Estado intervino extensamente en la economía en asociación al capital extranjero. La legislación mexicana sirvió para la concentración de la tierra, la consolidación de los ferrocarriles en función de la política de exportación, el incremento de la industrialización y la participación del capital externo. Así, sin tener ninguna clase social interlocutora, el Porfirismo introdujo las "funciones administrativas de policía y fomento". Ruiz Massieu explica que "la función de policía tradicional, cuya responsabilidad es la preservación de la vida, el patrimonio y el orden, se diversifica y aparece la función económica que tiende al bienestar (a la felicidad) y al progreso (al desarrollo)", recordándonos al Camerlismo, y concluyendo que "ambas son funciones administrativas de un Estado de intervención". Estos medios no eran desconocidos en México, agrega, y por lo tanto fueron usados durante el Porfirismo.

Al "domesticar" a la iglesia —dice el autor—, habiendo surgido previamente la función de servicio público, el Estado asume servicios en manos de esta corporación. Más adelante acelera las obras públicas y en colaboración con los particulares participa en los ferrocarriles y la banca, haciendo con ello que lo que era objeto de derecho privado lo fuera en adelante de derecho público.

En el México posterior a 1917 no bastaron las funciones de policía, fomento y servicio público, obligando al Estado a intervenir directamente en la economía asumiendo la "función empresarial". Así, Ruiz Massieu señala que en principio, estando vigente la tesis de actividad subsidiaria del Estado frente a los particulares, luego se dio la del desplazamiento. La función empresarial ha sido la última en la cadena intervencionista y recuerda que a lo largo de la historia de México hay casos de ello, como los que antes citó. Ahora agrega, en tratándose del siglo XIX, el Banco de Avío y el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre, también mencionados por Carrillo Castro y García Rainírez.

Volviendo al Porfirismo dice que en esta etapa las empresas públicas fueron prácticamente desconocidas y sustituidas por la franquicia, el subsidio, la concesión y la exención, salvo la Universidad Nacional y la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, SAo también esta última mencionada por los autores *antes* citados. Explica que esta Caja se formó a iniciativa de Limantour en asociación de cuatro instituciones de crédito, quedando como herencia al régimen revolucionario, que en 1917 asumió el 98% de las acciones. En este mismo año el Gobierno estatizó parte de las compañías ferrocarrileras. No debemos olvidar que estos ejemplos dados por Ruiz Massieu se inscriben en la etapa de reivindicación intervencionista en el Porfirismo, encabezada por Limantour, no en la fase librecambista.

La interpretación de Ruiz Massieu coincide en lo fundamental con la de Patton Glade: existe una fuerte tradición intervencionista fortalecida con la reforma borbónica, tradición atenuada durante el régimen librecambista porfiriano, finalmente retomada parcialmente bajo el liderazgo de Limantour. Ruiz Massieu responde a la pregunta antes planteada diciendo que en México existe una arraigada tradición intervencionista, que esta intervención, de antiguo, opera al través de empresas públicas y que la modalidad empresarial es el corolario de la cadena intervencionista del Estado nacida *en* tiempo de los borbones.

Patton Glade, Carrillo Castro-García Ramírez y Ruiz Massieu confirman, plenamente, las tesis aquí formuladas con referencia al carácter *naturalmente* intervencionista del Estado mexicano, así como a la modalidad empresarial de esta intervención. Así, han dado respuesta cierta y rotunda a la cuestión formulada: ¿por qué interviene el Estado? Ahora pasemos a examinar *cómo* es esta intervención por medio de empresas de Estado.

Las empresas de Estado

Intervención en la banca y las finanzas

Cuando tratamos la expropiación bancaria tuvimos ocasión de destacar la importancia de las finanzas, como centro de poder de una fracción hegemónica dentro de la burguesía mexicana. Esto explica porqué el Estado ha intervenido en la banca, no sólo por medio de la nacionalización de fines de 1982, sino en forma cada vez más intensa desde 1920, hasta llegar a la susodicha expropiación, que viene a ser su corolario. A mediados de los cincuenta el número de entidades públicas bancarias era crecido. Como lo advirtió Patton Glade, en las sociedades capitalistas, como "modernas sociedades pecuniarias", el estudio de sus economías debe partir del examen de los centros de control de los capitales.

En México una de las actividades vitales del Estado ha consistido en su intervención en el campo de la banca y las finanzas. De hecho algunas de las primeras grandes instituciones descentralizadas fueron bancos. El origen de la actividad bancaria del Estado debe buscarse en el criterio rentista de la burguesía nacional. Patton Glade explica que en este país ha habido una gran preferencia por actividades comerciales, por la compra de bienes raíces, por la especulación con los artículos de primera necesidad y por el agio, según tradición establecida como economía colonial. Así, no es extraño que la mayor parte de los bancos hayan sido de tipo hipotecario como inclinación preponderante de los inversionistas nacionales. Con el simple hecho de acumular ganancias se han formado grandes capitales. Al mismo tiempo la política tributaria ha incidido inveteradamente en los ingresos, no en la propiedad raíz, estimulando con ello la especulación en bienes raíces con preferencia sobre el desarrollo industrial. Por cuanto al capital foráneo, este se había invertido básicamente en la minería y los ferrocarriles para hacer exportable la producción minera, así co-

mo en servicios públicos subsidiados por la minería y la explotación de productos agrícolas y forestales^Y

"Para suplir esta deficiencia de fondos de capital, el Gobierno ha establecido de tiempo en tiempo algunos bancos especializados que han abierto la brecha hacia la industrialización y el mejoramiento de la agricultura. Las nuevas instituciones bancarias del Gobierno, usadas como instrumentos fundamentales de política económica, son, en consecuencia, fruto de lo inadecuado de las instituciones crediticias existentes y han sido trazadas para crear y canalizar fondos en zonas adonde no llega la banca comercial", concluye este autor. La función de la banca estatal ha sido la de producir y reproducir capital, como en su momento ocurrió con la formación del Banco de Avío y más temprano aún con el Tribunal de Minería. Al mismo tiempo, la formación de la banca estatal debe considerarse como "un paso en la formación de una economía social", a decir de Patton Glade, trazada y organizada en favor del beneficio social, haciendo que el Gobierno sea el principal inversionista en el mercado de capitales. En México, modernamente, la formación de los bancos de Estado nacieron por la debilidad del espíritu empresarial de la burguesía y el proyecto de realización de los propósitos de la revolución de 1910.

El Gobierno había creado desde antiguo instituciones encaminadas a estimular las prácticas de ahorro en la población, tales como el Monte de Piedad, Banco Nacional del Ejército y la Armada, y el Patronato del Ahorro Nacional. A mediados de los cincuenta existían otras instituciones bancarias muy importantes, como el Banco de México y la Nacional Financiera, además del Banco Nacional de Crédito Agrícola, Banco Nacional de Crédito Ejidal, Banco Nacional de Comercio Exterior, Banco del Valle de México, Banco Comercial de Sinaloa, Financiera Nacional Azucarera, Banco Nacional Urbano y de Obras Públicas, Banco Nacional Obrero para la Promoción Industrial, Banco de Fomento Cooperativo, Banco Cinematográfico, Banco Nacional de Transportes y Banco del Pequeño Comercio. La mayoría de ellos subsistía en 1974, cuando

¹¹ Patton Glade, *op. cit.* pp. 385426.

se elaboró el *Manual de organización del Gobierno federal*, donde se reservó un amplio apartado a los organismos descentralizados y las empresas de Estado. Pero en él se añade al Banco Internacional, institución privada establecida en 1941 y adquirida por el Estado en 1972, y el Banco Nacional Agropecuario instituido en 1955. El último cambio trascendente ocurrió en 1975, cuando los Bancos de Crédito Agrícola, de Crédito Ejidal y el Agropecuario se fusionaron en uno solo hoy conocido como Banco Nacional de Crédito Rural, además naturalmente de la nacionalización de la banca comercial en 1982.

El primer banco de Estado nacido por la Revolución de 1910 fue el Banco de México. Su existencia era ciertamente un poderoso imperativo nacional, más aún por la política financiera librecambista de Porfirio Díaz.

Banco de México

El desarrollo de la banca de crédito estatal es tardío, a pesar de los antecedentes mencionados, a los que agregamos el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre, el Monte de Piedad y las cajas de ahorros ideadas por Lucas Alamán. En 1881 no existía un banco central del Estado, pues en este año el Banco Nacional Mexicano hacía esta función y el Gobierno, de quien custodiaba sus fondos, le había concedionado la emisión de sus billetes, le administraba la deuda pública y manejaba los fondos públicos en el país y en el extranjero. Difícilmente se podría encontrar una mayor abyección estatal y un culto más dogmático al librecambio. Ya en 1905, en momento de reconsideración de la política librecambista porfiriana, es formada la Comisión de Cambio y Moneda para establecer la estrategia de emisión de moneda, poner en circulación la que había acuñado la Tesorería, intervenir en el cambio de divisas y actuar como agente fiscal del Gobierno. Esta medida, que Patton Glade juzga como incipiente, resultó un fracaso para dar orden al anárquico sistema bancario porfiriano. "En realidad, la intervención del Gobierno en este aspecto de la vida económica apenas si se comprendía" en un mundo caótico en el cual los bancos suspendían los pagos, se declaraban en quiebra y carecían de progresos tecnológicos.

Esta situación fue heredada a los regímenes revolucionarios y los problemas bancarios comenzaron a ser resueltos hasta 1916, cuando se creó la Comisión Monetaria, posteriormente reorganizada como sociedad anónima gubernamental, para ser la depositaria de los fondos federales ociosos, encargarse de la deuda pública y fungir como agente fiscal del Gobierno. El éxito de la Comisión fue relativo, hasta que en 1925 se fundó el Banco de México para suplir a dicha Comisión, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 28 constitucional con relación a la formación de un banco que concentraría la emisión de billetes. Así, el Banco de México fungió como único emisor de billetes, acuñó la moneda, reguló el circulante monetario y el cambio exterior, controló el fondo regulador de moneda y sirvió como agente financiero del Gobierno, funciones absolutamente necesarias para el Estado mexicano.

Incluso se encargó de la banca comercial entre 1925 y 1932, estableciendo al efecto 26 sucursales, hasta que en este último año dejó de realizar los servicios comerciales. Posteriormente se le encomendó una tarea trascendental: apoyar la formación de otros bancos estatales, como el Banco Nacional de Crédito Agrícola y la Nacional Financiera, para combatir los vicios de los bancos privados dedicados a favorecer con sus préstamos a ciertas personas. En 1941 se reorientó su actividad hacia el fomento industrial, los transportes, los energéticos y la agricultura. El Banco de México nació para subsanar una notoria insuficiencia del Estado durante el porfirismo, que había concedionado la función de banca central en los particulares. El Banco de México es una forma de actividad del Estado reivindicadora de un cometido público que no estaba siendo realizado, como era de suyo, por el Gobierno de la República.

"En resumen, pues, la historia del Banco de México es la de una empresa de Gobierno que comenzó con un doble propósito: el de llenar los vacíos y deficiencias del medio institucional mexicano, para lo cual prestó servicios de banca comercial, y de implantar la organización y el control centralizado del Gobierno, esenciales en cualquier sistema bancario moderno". Esta opinión de Patton Glade viene a constatar una gran verdad, que hemos venido observan-

do a lo largo de la historia de la administración pública mexicana: el Estado ha intervenido, invariablemente, ahí donde ha sido necesario.

Bancos agrícolas

Una vez concluida la fase armada de la Revolución de 1910 y puestas en el tapete las demandas agrarias de las clases campesinas, el Estado se dio a la tarea de enfrentar el problema. Desde entonces la actividad bancaria ha sido uno de los ramos dilectos de la actividad del Estado. La banca comercial no estaba en condiciones de financiar la reforma agraria ni lo deseaba hacer. Los bancos privados no podían ni querían financiar a la agricultura en consonancia con los ambiciosos programas de la Revolución mexicana, acostumbrados a atender a los grandes terratenientes, la clase propietaria que precisamente iba a ser afectada por la expropiación. Además de la reforma agraria, que produjo multitud de nuevos propietarios, existía el imperativo de la tecnificación del campo y la ampliación del uso de fertilizantes. Ello demandaba que junto a la integración de una nueva cultura emparentada a la reforma agraria, se llevara al cabo una reforma de las instituciones crediticias. Así, por deficiencia del sistema bancarioprivado, el Estado formó tres nuevas instituciones: Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, Banco Nacional de Crédito Ejidal y Banco Nacional de Comercio Exterior. Los dos primeros suministraron el 90% del crédito agrícola con que se nutrió la reforma agraria hasta la década de los cincuenta.

Así, en contraste a la formación del Banco de México, nacido de la asunción de un cometido básico que no estaba ejerciendo el Estado, pues lo había concedionado, la creación de los bancos mencionados obedeció a nuevas responsabilidades históricas que la Revolución de 1910 tenía para la creación de condiciones diversas dentro de una sociedad que cambiaría por medio de nuevos proyectos. El proyecto básico era el fomento de nuevas unidades de producción agropecuaria nacidas de la reforma agraria.

El Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero fue establecido en 1936 con la finalidad de conceder créditos de avío, refaccionarios, prendarios e hipó-

tearios, además de otros servicios bancarios. Entre otras actividades, apoyó a la Comisión Nacional de Colonización para convertir tierras de temporal en tierras de regadío y con la colaboración de la Secretaría de Agricultura influir en el mejoramiento agrícola. En 1947 se le facultó para organizar empresas agropecuarias y establecer almacenes, y actuar en su nombre para hacer compras y actividades comerciales en lo general, para establecer bancos y seguros agrícolas regionales, y colaborar en las tareas de colonización. En opinión de Patton Glade, la actividad del Banco "indica el grado de flexibilidad y libertad de acción que se asigna a los bancos gubernamentales en su papel de agentes activos de los cambios y acontecimientos económicos" y "no puede encontrarse mejor confirmación ... acerca de que las empresas del Gobierno en las regiones subdesarrolladas tienden más bien a ejercer funciones complejas que específicas". Hemos apuntado, desde páginas atrás, la naturaleza flexible de las empresas de Estado. Aquí queremos destacar esta modalidad de actividad del Estado, capaz de convertir un banco en una institución de alcances mucho más amplios y de efectos variados, como la institución mencionada.

El Banco Nacional de Crédito Ejidal fue la institución crediticia más especializada en el campo agrícola y se fundó en 1935 para facilitar crédito agrícola a los ejidos que en la época de Cárdenas se esperaba que "llegaría a ser baluarte y piedra angular de la sociedad y la economía mexicanas", a decir de Patton Glade. El Banco realizaba, además de las actividades propias de su instituto, otras muy amplias. Entre las primeras ha estimulado el ahorro de los ejidatarios y otorgó créditos a los solicitantes. Las segundas incluyeron el establecimiento de estaciones para préstamo de aperos y maquinaria para ejidatarios, adiestramiento en actividades agrícolas, adquisición de equipo y provisiones, vigilancia de almacenes, fijación de precios de productos agrícolas y comercialización de los mismos. Patton Glade comenta que los créditos de avío se habían convertido prácticamente en salarios para los ejidatarios. Dos terceras partes de las cosechas eran administradas por el Banco y la mayor parte de ella adquirida por otra institución descentralizada, la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (CEIMSA), hoy la Conasupo. Funcionaba de manera similar al Banco

Nacional Agropecuario, pero con el signo de ser una institución de clase: la campesina, que tenía en el Banco de Crédito Ejidal un cobijo institucional tutelar.

Igualmente, este Banco fue autorizado para formar empresas que procesaban ciertos productos desperdiciados, procedentes de los ejidos y de cuya actividad surgieron tres empresas estatales: Empacadora Ejidal, que comenzó a operar en 1952; Zácatonera Mexicana, establecida en 1953 y Servicios Ejidales, también formada en 1953, todas ellas laborando bajo la forma de sociedad anónima. La segunda explotaba la raíz de zacatón, la tercera trabajaba la limpieza, selección y tratamiento de semillas de algodón y trigo. El Estado intentaba, por medio del banco y sus filiales, dotar a los ejidatarios de medios de vida, enseñarlos a trabajar y ampliar sus horizontes productivos y comerciales. Patton Glade ha anotado que "no es necesario decir que esta actividad directa y amplia del Banco Ejidal ha hecho que el Gobierno juegue un papel muy importante en las labores diarias de los ejidos". Hay que agregar que el Banco trabajó con **pérdidas** porque en buena medida realiza un papel de "servicio social" para aliviar la pobreza de los ejidos más desafortunados. Agrega que esta situación no debe de sorprender, porque en las empresas del Estado no rigen siempre consideraciones comerciales, porque de ser así las empresas privadas que trabajan con base en el lucro se harían cargo de estos servicios.

El Banco de Crédito Ejidal, antes de su fusión en el seno del Banco Nacional de Crédito Rural, consistió en una empresa estatal de subsidio y carácter abiertamente social. Fue una institución cuyos objetivos estuvieron alejados de todo criterio rentista. No siempre una empresa de Estado responde a fundamentos de rendimiento económico, sino de los propios de la administración de la vida social, como aquellos nacidos del origen mismo que engendró a la Revolución de 1910: el reparto de la tierra, la supresión de los latifundios y la reivindicación de los campesinos. El Banco de Crédito Ejidal surgió como una empresa de Estado modelo del sentido que, desde la época de su fundación, ha tenido en México la administración de la vida social.

El Banco del Valle de México tuvo también carácter agrícola y trabajaba en pequeña escala para ayudar a la agricultura y la ganadería de esta región. Fue formado con capital suscrito por el Banco de México, el de Comercio Exterior y el Hipotecario. Por su parte, "los objetivos del Banco de Sinaloa son ejemplo de la flexibilidad que ha sido necesario dar a los organismos bancarios del Gobierno". Originalmente se le había encomendado colaborar en el desarrollo del noroeste de México ofreciendo crédito, efectuando contratos y realizando actividades comerciales. Su capital fue suscrito por el Banco de México, el de Comercio Exterior y la CEIMSA. Desde 1943 se dedicó al desarrollo de Sinaloa, pero por medio de instituciones privadas, canalizando crédito para la industria, la agricultura, el desmonte y la adquisición de maquinaria. El Banco de Sinaloa parece fenercer, pues integra el número de instituciones descentralizadas que están siendo desincorporadas desde el primer trimestre de 1988.

En contraste a los casos anteriores, el Gobierno no intervino en la industria azucarera creando un organismo, sino comprando una empresa privada: la Nacional Azucarera, suprimiendo así el sistema de crédito que el Banco de México daba a los productores por medio de préstamos previos a dicha empresa. Incorporada al Estado, la Financiera Nacional Azucarera (Finasa) asumió también funciones de fideicomiso y banca comercial. Finalmente, en 1954 el Gobierno creó otras dos instituciones para suministrar recursos al campo: Consorcio del Seguro Agrícola y el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura. Según el *Directorio de entidades "paraestatales"* de 1982, la mayor parte de los ingenios azucareros creados o adquiridos por el Gobierno federal lo fueron por mediación de Finasa, otros por medio de la Comisión Nacional de la Industria Azucarera y uno solo por el Banco Nacional de Crédito Rural. También en 1988 toda la industria azucarera estatal estaba en proceso de enajenación, cerrándose con este hecho una de las etapas más interesantes de la intervención del Estado en la economía.

Bancos para la construcción y la industria

En los años treinta el desarrollo urbano se convirtió en uno de los grandes problemas nacionales por efecto de la industrialización, incidiendo en la situación de la vivienda en México. El Gobierno formuló un programa nacional de obras públicas y en este ambiente nació en 1933 el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas. Su capital fue formado con aportaciones del Banco de México, Nacional Financiera, Dirección de Pensiones Civiles e Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Para 1953 la mayor parte de este programa se llevaba al cabo por medio de esta institución. Además de sus actividades bancarias, la institución realizó otras como la regulación del valor de los terrenos, planificaciones urbanas y suburbanas, estudios municipales e investigaciones económicas y sociológicas. También proveía de créditos municipales, antes en pequeña escala, ahora en mucho mayores dimensiones. Hoy día el Banco se ha convertido, como reza una leyenda publicitaria, en el Banco del municipalismo. Le tocó en abril de 1988 la nada fácil tarea de manejar la quiebra de Aeroméxica, otra empresa de Estado muy importante, recientemente vendida a los particulares.

En 1937 fue establecido el Banco Nacional Obrero para la Promoción Industrial, con la finalidad de suministrar créditos para pequeños negocios e industrias, pero según Patton Glade la estrechez de su capital impidió que pudiera cumplir con sus objetivos. Así, en 1941 fue reorganizado y transformado en el Banco Nacional de Fomento Cooperativo para el desarrollo de cooperativas. Su capital mayoritariamente provino del Gobierno federal y otra parte del Banco de México. También realizaba funciones no bancarias: redescuentos, fianzas, créditos hipotecarios para compra de equipos y otras de diversa índole, y podía vender o alquilar maquinaria.

En la formación del banco incidió la política obrerista de Lázaro Cárdenas y, como el Banco de Crédito Ejidal, también tuvo un signo de clase a favor de los obreros. No tenemos claro si cumplió con sus objetivos; en todo caso, su existencia, como el de la Administración Obrera de los Ferrocarriles Nacionales,

estaba en disonancia con la política conservadora de Avila Camacho. Su conversión en banca para el cooperativismo atenuó lo que fue de hecho la supresión de un proyecto a favor de la clase trabajadora.

Una institución muy especializada es el Banco Nacional Cinematográfico, formado en 1941 para dar apoyo a la industria del ramo. El capital suscrito procedió del Gobierno federal, Nacional Financiera, Banco de México y una institución antaño privada: el Banco Nacional de México, así como la de Clasa Films. Con esta entidad el Estado inauguraba una forma de intervención ciertamente asombrosa y sin precedentes dentro de la administración interna, en la cual se distinguió como empresario cinematográfico. Sin embargo, esta modalidad de su intervención no deja de llamar la atención y uno se pregunta si, por dedicarse a ello, no dejó de atender otros campos de la sociedad más importantes. La cuestión queda ahí, pero con el considerando de que, ni en la cinematografía la iniciativa privada probó ser completamente eficiente. Hoy día el Banco Nacional Cinematográfico se encuentra en proceso de desincorporación.

El Banco Nacional de Transportes, antes Banco Latinoamericano, fue fundado por el Gobierno federal en 1953 como una de las últimas instituciones de crédito al servicio de la industrialización.

Nacional Financiera

La Nacional Financiera es capítulo aparte. Constituye una recuperación básica de la misma idea que dio origen al Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional: propiciar la acumulación de capital para el desarrollo de empresas industriales. A diferencia de éste, Nafinsa ha formado empresas privadas y empresas públicas, es más, ha sido el principal agente seminal del Estado para la creación de estas últimas y ha fungido como un formidable mecanismo de incorporación por compra o embargo. En sus orígenes constituyó una de las armas más poderosas del Estado revolucionario para acrecentar su propia fuer-

za y ella lo nutrió de mucho de lo que, como patrimonio nacional, constituye a la administración pública descentralizada.

Patton Glade sostiene lo siguiente: "el ejemplo, por excelencia, de la dinámica banca del Gobierno es la Nacional Financiera, SA, institución establecida en 1934". Su objeto ha sido el de crear un mercado para los bonos del Gobierno, financiar programas de obras públicas y servicio social, fomentar el mercado de valores, administrar e integrar con particulares algunas empresas que por la legislación vigente no podían formar parte del patrimonio de otros bancos gubernamentales. En 1935 aún administraba fincas rústicas, pero en este año esta administración pasó al Banco Nacional de Crédito Agrícola, sujetándose desde entonces a funciones meramente crediticias. En 1940 se transformó en una institución gubernamental de fomento industrial y agente financiero de las inversiones del Gobierno. Así, sin dejar de realizar tareas crediticias, sus funciones primordiales se encaminaron a la formación de nuevas empresas por cuenta propia o en colaboración con particulares. La Nacional Financiera concede préstamos a empresas que controla o administra, a empresas cuyo crecimiento es importante para el país. Sus créditos sirven para fomentar industrias y realizar inversiones directas, en tanto que en aquellas empresas en las que tiene interés directo vigila el uso de los fondos.^F

Además de la formación de capitales, Nafinsa dedica sus actividades al fomento industrial. Así, ha participado en la fundación de varias e importantes empresas industriales: Cementos Guadalajara en 1943, Compañía Industrial de Atenquique en 1941 y la Unión Forestal de Jalisco y Colima en 1943. La primera fue vendida a particulares en 1950, pero el Gobierno conservó otras empresas productoras de cemento cuya constitución se efectuó entre 1941 y 1950: Cementos de Oaxaca, Cementos del Pacífico, Cementos Portland del Bajío y Cementos Portland Moctezuma.

En 1941 el país tenía un déficit de papel, que se agravó con la Segunda Guerra Mundial, toda vez que la producción nacional era escasa. Ello obligó al Go-

12 *ibid* pp. 493-501.

bierno a desarrollar lo que Patton Glade llama "uno de los proyectos más ambiciosos" de industrialización, por medio de la fundación de la Compañía Industrial de Atenquique. Esta se convirtió en una empresa integrada que cuenta con ferrocarril, almacenes, viveros de riego, empacadoras, laboratorios y fábricas experimentales. Atenquique tenía como filial para el corte de madera a la Unión Forestal de Jalisco. En 1953 la empresa estaba fuertemente privatizada, pues el Gobierno sólo poseía el 35% de las acciones. Atenquique fue enajenada a favor de empresarios privados en 1987.

En 1942 la Nacional Financiera había asumido la adquisición de diversas compañías eléctricas, además de otras labores de fomento industrial. "Sin embargo, el acontecimiento más importante durante el año fue la organización de Altos Hornos de México SA, fábrica de acero de Monclova, uno de los más importantes avances industriales en la reciente historia de México...". Patton Glade apunta que "la historia de Altos Hornos de México da un claro ejemplo de la necesidad de que el Gobierno adopte las funciones de empresario cuando la iniciativa privada, debido a las dificultades de una situación, deja de manifestarse por sí misma". En su apoyo, la Nacional Financiera estableció en 1943 a la Carbonífera Unida de Palau en Coahuila. Altos Hornos produjo lámina, hierro y acero en lingotes, tubería, planchas y compuertas para instalaciones hidroeléctricas y otros productos similares, que también se usan en la industria estatal, esencialmente por Pemex y CFE.

También por efecto de la Segunda Guerra Mundial se hizo sentir la escasez de ciertos productos, motivo por lo cual Nacional Financiera creó dos empresas importantes: Cobre de México y Guanos y Fertilizantes, hoy Fertimex. La primera se estableció en 1943 para refinar cobre electrolito y producir derivadamente sulfato de cobre. Este año también formó la segunda empresa mencionada para innovar las técnicas y la productividad agrícola.

En 1944 Nafinsa incrementó sus actividades convirtiéndose en una institución bancaria, propiamente hablando. Patton Glade comenta que se transformó

en un banco gubernamental de inversiones dedicado a llenar las funciones no atendidas por los particulares, especialmente la formación de nuevas empresas privadas, además de fungir como banca de crédito para compañías particulares establecidas, recordándonos al Banco de Avío alamanista. Desde 1830 el Estado ha tratado de alentar el espíritu de empresa de la burguesía mexicana, antes con el Banco de Avío, ahora con Nafinsa, con resultados no del todo positivos. Nacional Financiera no es un **organismo** que intente someter al control el campo industrial ni un medio de socializar los altos mandos de la industria. "Es más bien una especie de socialismo a falta de su contrario, la iniciativa privada, y aun así un socialismo transitorio, pues la meta final, se pueda o no alcanzar en todos los casos, es la de entregar las empresas al capital y el control privados tan pronto como sea posible", afirma Patton Glade. De la modificación de Nafinsa de 1944 nacieron las siguientes empresas: Celanese Mexicana, Viscosa de México, Clasa Films, Películas SA, Sosa Texcoco, Compañía Mexicana de Tubos, Industria Eléctrica de México, Vidriera Guadalajara, Motores y Maquinaria Anáhuac. Su labor ha sido, con todo, relativamente fructífera.

Nacional Financiera representa un cometido histórico del Estado referido al fomento industrial y al desarrollo del modo de producción capitalista. Es, por consiguiente, un modo de actuar del Estado para desarrollar a las unidades básicas de la producción industrial: las empresas de particulares, lo mismo que el medio por el cual el Estado ha creado sus propias empresas en atención a responsabilidades que le son inherentes. Representa, en suma, una forma de ser y obrar del Estado mexicano desde que se formó un banco de avío en el Tribunal de Minería, pasando por el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional y la Dirección General de la Industria Nacional. Junto con otras entidades descentralizadas, Nacional Financiera es puntal de la economía de Estado.

Banca depromoción y control del comercio

El Banco Nacional de Comercio Exterior tiene como función primordial servir de medio de intervención del Estado en las operaciones financieras, ac-

tuardo por tanto más como institución de control que de banca. El Banco del Pequeño Comercio nació en 1942 para suministrar crédito a 75 mil comerciantes en pequeño, vendedores callejeros y propietarios de puestos en los mercados del Distrito Federal. Patton Glade calcula que en su tiempo medio millón de personas dependían de los créditos del Banco. El Banco Nacional del Ejército, fundado en 1946, tuvo como misión fundamentalmente el apoyo a los miembros de las fuerzas armadas por medio de créditos para la formación de sociedades mercantiles, explotaciones agrícolas o industrias de producción en pequeña escala, así como ranchos agrícolas y ganaderos.

Finalmente, el Monte de Piedad y el Patronato para el Ahorro Nacional tienen como propósito alentar el ahorro entre los mexicanos. El segundo fue fundado en 1950, en tanto que en este mismo año fue reorganizado el primero y que, como lo vimos en su lugar, es una de las instituciones de la administración descentralizadas de más abolengo. Finalmente, la Aseguradora Mexicana fue establecida en 1937 y transformada en institución nacional en 1942. Su capital lo formaron el Gobierno federal, CEIMSA, Nacional Financiera, Altos Hornos de México y la Compañía Industrial de Atenquique, sus principales clientes y para los cuales se constituyó para darles seguros. La empresa nació porque el sistema privado de seguros era deficiente. "La Aseguradora Mexicana es, en consecuencia, un ejemplo de intervención del Estado que 'llena un vacío' y que dota de crecimiento y adelanto económico de una base más sólida -en este caso esencial al suprimir ese 'vacío' institucional que hubiera impedido el progreso económico", sostiene Patton Glade.

La eficacia económica de la banca gubernamental quedó probada, pues entre 1939 y 1953 hubo un incremento sustancial en la producción agrícola. Ello descontando los beneficios sociales traídos en este mismo período.

Energéticos

Además de Pemex y la eFE, de los que tuvimos ocasión de tratar antes, el Estado formó o adquirió otras entidades descentralizadas del ramo energético.

La Compañía Eléctrica Guzmán fue adquirida por Nacional Financiera en 1946, su giro era el suministro de energía eléctrica para Ciudad Guzmán y sus alrededores en el Estado de Jalisco. Caso igual fue el de la Compañía Eléctrica Morelia, establecida por particulares en 1925, que comenzó a ser controlada por el Gobierno al través de Nacional Financiera invirtiendo en ella de 1942 a 1946. Otra entidad similar fue la Compañía Eléctrica Occidental, que operaba en Colima, cuyo capital mayoritariamente estaba también en manos de la Nacional Financiera, que también adquirió en 1947 a la Compañía Eléctrica de Manzanillo.¹³

Finalmente, debemos considerar a la Nueva Compañía Eléctrica de Chapala, la más importante empresa eléctrica del Gobierno fuera de la CFE antes de la nacionalización de esta industria, y de la cual Nacional Financiera poseía el 85% de sus acciones. Esta empresa fue originalmente formada en 1898 por capital privado y así se conocía antes de 1940, cuando la adquirió el Estado como Compañía Eléctrica de Chapala. El motivo de la asunción estatal de la empresa fue su deficiente servicio a una amplia región comprendida por los estados de Jalisco, Michoacán y Nayarit. Parece que el declive del servicio obedeció al afán de los propietarios de obtener crecidas y rápidas ganancias y sacarlas del país, en vez de reinvertirlas en el mantenimiento de equipo e instalaciones. Así, la intervención estatal en la empresa se encaminó en 1940 a reacondicionar estos equipos e instalaciones, estudiar nuevos recursos explotables y ampliar la capacidad de generación de energía eléctrica. Después de poco más de una década en manos del Gobierno, la Compañía había aumentado su capacidad de 24 mil Kw. a 100 mil. En el *Manual de organización de la administración pública para estatal* de 1977 aún se consigna la existencia de las Compañías de Luz y Fuerza del Centro, Luz y Fuerza de Toluca y Luz y Fuerza de Pachuca, otras empresas del ramo.

La adquisición de la Compañía Eléctrica de Chapala preludió la posterior nacionalización de la industria eléctrica, efectuada en la época del Presidente

13 *ibid*, pp. 460-462.

López Mateos. Así, en 1940, como en 1960, la incorporación de las distintas empresas eléctricas ocurrió por deficiencia en la administración de las mismas por parte de los propietarios particulares. El Estado asumió, por necesidad, el suministro de un servicio que empresarios privados estaban prestando de manera defectuosa y en contra del interés nacional.

Transporte y comunicaciones

Antes tratamos el caso de Ferronales, cuando nos referimos a la nacionalización de los ferrocarriles, ahora comentaremos a otras instituciones del ramo. Patton Glade sostiene que "de modo semejante al suministro de energía, la función de los transportes se considera básica en los procesos económicos del desarrollo y desde antiguos tiempos se ha considerado esfera propia para la intervención pública". Todos los estados, independiente de su condición y grado de desarrollo, están preocupados por la construcción, mantenimiento y vigilancia de caminos y carreteras, así como en el transporte ferroviario, aéreo y marítimo. "México, naturalmente, no es excepción a esta norma general de actuación". De ello ya dimos cuenta en un capítulo de esta investigación al tratar el espacio público, cuando nos referimos a los caminos, puentes, vías fluviales y canales. Ciertamente esta fue, de siempre, una preocupación básica de todos los gobiernos mexicanos.

En 1949 fue fundado el Comité Nacional de Caminos Vecinales para atender la planeación del sistema de caminos de alimentación, formulación de presupuestos para la construcción de caminos vecinales y autorizar las erogaciones al mismo efecto. Hoy día funciona Caminos y Puentes Federales de Ingresos, empresa de Estado formada en 1949 por Nafinsa y que se encarga de la administración de carreteras de cuota y de los transbordadores de servicio público. Sus antecedentes son la Junta de Caminos de Peaje y la Dirección General de Caminos.

Comercio e industria

En México los bancos estatales funcionan como instrumentos fundamentales de ejecución de la política económica, lo cual ocurre asimismo en el comercio y la industria. A través de su banca, el Estado ha creado diversas empresas, incluyendo muchas de las propias. Por medio del Banco Nacional de Comercio Exterior ha intervenido en la vida comercial en todo aquello que juzgó adecuado a la política económica y al través de Nacional Financiera "ha logrado una **participación** todavía más espectacular en el plan general de industrialización".¹⁴

El Banco Nacional de Comercio Exterior ha implicado la intervención del Estado en la promoción de la importación y exportación, además de dar las licencias de importación de mercancías bajo control estatal. Durante la Segunda Guerra Mundial el Banco de Comercio Exterior tuvo una importante injerencia en la agricultura, dando crédito a empresas agrícolas, estimulando la producción del campo, explotando productos exportables y promoviendo el cultivo de productos antes importados. Por medio del Banco de Crédito Ejidal financiaba a los ejidos y por sí mismo, al través de empresas estatales en las que participaba, patrocinaba la producción agrícola. Así, la Compañía Agrícola y Comercial del Sureste fue establecida para promover el desarrollo de Chiapas y Oaxaca, en tanto que la Compañía Comercial del Occidente y el Banco de Zamora fueron creados para apoyar el desarrollo de la región circunvecina a esta ciudad de Michoacán, donde se adquirió también el Banco del mismo nombre. Ambas compañías, cuenta Patton Glade, desaparecieron por falta de capitales suficientes luego de un bienio de vida.

Más exitosa fue una empresa establecida en 1942, Cafés de Tapachula, que luego se denominó Beneficios Mexicanos del Café, y que nació con aportaciones del mencionado Banco y la CEIMSA. Originalmente operaba en la región del Soconusco, pero después amplió sus actividades a Córdoba y Coatepec. Ban-

¹⁴ *Ibid*, pp. 481-493.

comex adquirió dos bancos regionales: Banco Provincial de Sinaloa (junto con el Banco de México y CEIMSA) y el Banco de Zamora. Este último operaba además en Jiquilpan y Uruapan, en tanto que en apoyo del primero y para realizar labores comerciales de productos agrícolas se fundó en 1944 la Compañía Agrícola y Comercial del Noroeste, hermana de las dos anteriores. La mayor parte de su capital lo proveyeron el Banco y la CEIMSA, y una pequeña porción el Banco Provincial de Sinaloa.

Nuevamente Bancomex y CEIMSA se unieron para establecer en 1942 a otra empresa estatal, la Compañía Agrícola y Colonizadora Nacional, cuyo capital se incrementó posteriormente con apoyos del Gobierno federal. La empresa tenía como propósito producir aceite de coco en la región de Campeche. En forma similar nació en 1945 la Compañía Agrícola y Colonizadora del Soconusco, formada con capital mayoritario del Gobierno y una mínima aportación del Banco de Comercio Exterior, para promover la producción de cacao y efectuar experimentos sobre esta planta en varios ranchos propiedad del Gobierno de Chiapas. La empresa fue liquidada en 1954. Finalmente, debemos mencionar que en 1937 el Gobierno formó a la Distribuidora de Cacao para exportar cacao y comprar la producción nacional del mismo.

Todas estas empresas de Estado comerciales nacieron, por la ausencia privada en sus ramos correspondientes. La empresa pública, hasta mediados de los cincuenta, nació bajo proyectos de expansión económica y crecimiento del capital, en franca ausencia de los particulares.

También en 1937 el Gobierno había formado a la Compañía Exportadora e Importadora SA, dedicada esencialmente a la regulación de precios y servir como sección comercial del Bancomex. Su capital se integró con aportaciones del propio Bancomex, Nacional Agrícola, Crédito Agrícola y Nafinsa. Su objeto era muy amplio: adquirir y disponer de todo tipo de mercancías relativas al comercio exterior; intervenir en los procesos del comercio exterior; contratar, arrendar, alquilar, abastecer, almacenar mercancías y negociar papeles de crédito; establecer y estimular servicios que favorecieran el comercio internacional.

Con motivo de la liquidación de la Nacional Distribuidora y Reguladora en 1949, la CEIMSA asumió las actividades que ésta realizaba, encargándose por tanto de regular el precio del trigo y el maíz. Hoy día, convertida en la Conasupo, ha ampliado aún más sus labores y en buena medida la subsistencia de las clases populares depende de sus tareas. Alivia relativamente los graves problemas de la población campesina, estableciendo precios de garantía a sus productos, y mitiga el hambre de las clases proletarias proveyendo sistemas de subsidios a las mismas. Conasupo es el resultado de la política de bajos salarios para los trabajadores y un sistema de compensación de esta deficiencia, toda vez que funge como uno de los grandes pilares de la administración de la vida social.

"Otra institución gubernamental que funciona en el campo del comercio cumpliendo con lo que ha sido a través de la historia una función pública de la cultura hispánica- es la institución para servicios de almacenamiento denominada Almacenes Nacionales de Depósito SA" (ANDSA). Nació del carácter mercantil adquirido por la economía agrícola mexicana y fue constituida para favorecer el comercio interno y externo, y facilitar la obtención de créditos. Patton Glade -quien hizo la declaración anterior- observa en esta institución una secuencia histórica centenaria nacida en la época romana con la *anona* u horrios destinados al abastecimiento de pan y que tenían un carácter público, transferidos a España como sistemas municipales de suministro de granos. "Los depósitos, transplantados a América, tomaron la forma de alhóndiga, edificios públicos para el almacenamiento y venta de granos, artículos alimenticios y otras mercancías". En México, el antecedente inmediato son los Almacenes de Depósito de México y Veracruz SA, establecida por el Gobierno porfiriano en 1901. ANDSA fue creada en 1936 con capital del Gobierno federal, Banco de México y Nacional Financiera. Sus servicios de almacenamiento incluían a diferentes instituciones públicas (CEIMSA entre ellas) y privadas.

Existieron otras instituciones relacionadas con el comercio y la industria. El Instituto Nacional de Recursos Minerales fundado por el Gobierno en 1949 con asignaciones de Petróleos Mexicanos, Nacional Financiera y las Secretarías de Hacienda y Recursos Hidráulicos, para llevar al cabo investigaciones que per-

mitieran la ampliación de la explotación de los recursos minerales del país. En 1948 se formó la Comisión Planeadora Económica Nacional, los Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial y el Instituto de Investigación Científica, dedicado al cultivo de campos tales como las matemáticas, física, química, biología, geología y ciencias derivadas de éstas. "Su existencia es una indicación, en pequeña escala tal vez, de que el Gobierno se ha dado cuenta del papel básico de la investigación científica en el progreso tecnológico y económico", sentencia Patton Glade.

La preocupación del Estado en la investigación científica, en efecto, ha sido permanente. De ello se originó el Consejo Nacional de Educación Superior y de la Investigación Científica en 1935, la Comisión Impulsora y Coordinadora de la Investigación Científica en 1942 y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en 1970. Este último fue establecido en diciembre del año mencionado para asesorar y auxiliar al Gobierno federal en la fijación, ejecución y evaluación de la política nacional de ciencia y tecnología. Entre otras actividades, se le encargó asesorar al Gobierno en todas las ramas relativas al desarrollo de la ciencia y la tecnología, y servir como órgano de consulta obligada de las dependencias públicas en lo referente a proyectos de investigación científica, educación superior, importación de **tecnología**, pago de regalías, patentes, normas, especificaciones y control de calidad.¹³

Debemos comentar la existencia de la Productora e Importadora de Papel SA (PIPSA), fundada en 1955 con capital mayoritario del Gobierno y alguna aportación de particulares, dueños de periódicos y casas editoriales, con el objeto de atender a la importación y distribución de papel para periódicos y otras publicaciones. Una institución de carácter histórico, la empresa minera Real del Monte, fue adquirida por el Gobierno a fines de la década de los cuarenta para evitar desocupación de mano de obra, pues la empresa iba a cerrarse por incosteable. Patton Glade comenta que desde 1939 se había fundado la Comisión

ISPichardo Pagaza, Ignacio, 10 años de planificación y administración pública en México. México, INAP. pp. 197-99.

de Fomento Minero para intervenir y regular este ramo industrial y que en 1950 administraba directamente seis plantas metalúrgicas, lo que indicaba en el futuro una intervención estatal creciente en una industria ruinosa por agotamiento de minerales, pero también por el atraso tecnológico en el campo.

Uno de los ámbitos de actividad directa de la empresa de Estado fue el fomento regional. De hecho el Fondo Piadoso de Californias fue el primer precedente de esta forma de actividad del Estado, continuado extensivamente por las Comisiones formadas al efecto a partir de la época de Lázaro Cárdenas.

Fomento regional integrado

El fomento regional integrado tuvo como finalidad abrir nuevos territorios a la explotación agrícola y llevar el desarrollo a zonas sumidas en el más grande abandono. Además de las empresas estatales de fomento agrícola aquí examinadas, debemos consignar la existencia de la Comisión Nacional de Irrigación que hizo realidad la agricultura de regadío como un logro de la Revolución de 1910. Dentro del fomento regional propiamente hablando, han existido las siguientes empresas: Compañía Mexicana de Terrenos del Río Colorado, Comisión Administradora de Terrenos de Acapulco y la Comisión Nacional de Colonización.¹⁶ Estas instituciones, sin embargo, han tenido una actividad no muy extensa, como otras que examinaremos poco más adelante.

Fomento regional especializado

La primera era una empresa privada de capital norteamericano fundada en 1902, que se denominaba *Colorado RiverLand Coa* y tenía como propósito explotar los terrenos del área de Mexicali. En 1936 esta empresa fue contratada por la Secretaría de Agricultura para la colonización de esta región, pero el con-

¹⁶ **Ibid**, pp. 503-515.

trato fue suspendido en 1937 al decretarse la expropiación de 120 mil has. de la zona para la formación de ejidos. En 1946 fue adquirida por el Gobierno federal, que asumió el control del 96% de las acciones, dejando el resto en manos de particulares, y fue reorganizada profundamente para atender la tarea de vender terrenos a las personas que los tenían rentados o que los explotaban efectivamente como asociados de la antigua Compañía.

La Comisión Administradora de Terrenos de Acapulco fue establecida en 1948 por acuerdo de la Secretaría de Bienes Nacionales, para acondicionar y vender ciertas propiedades pertenecientes a la Junta Federal de Mejoras Materiales, que dependía de dicha Secretaría. En 1951 la institución era administrada por la susodicha Secretaría y la Nacional Financiera.

La Comisión Nacional de Colonización es heredera de la antigua Dirección de Colonización e Industria. Nació en diciembre de 1946 para efectuar estudios, planes y proyectos de colonización para los distritos de riego y establecer nuevas colonias agrícolas y ganaderas con miembros de las fuerzas armadas. Así mismo debía fomentar la colonización agrícola y ganadera en zonas donde fuera posible y hacer todas las estimaciones pertinentes para el establecimiento de las colonias. También estaba encargada de vigilar los proyectos de colonización de otras dependencias públicas.

Otras entidades cuyo destino era el desarrollo regional son la Comisión Nacional del Maíz, la Comisión Nacional del Café y la Comisión Nacional del Olivo. Estas, en contraste a las dos primeras, no tenían muy localizado su campo de acción. No fueron organismos uni-regionales, sino empresas de cobertura poli-regional. Cada una estaba formada con representantes de las Secretarías de Hacienda, de Agricultura y Economía, además de la CEIMSA La Comisión Nacional del Maíz fue establecida en 1947, en cooperación con la Fundación Rockefeller e instituciones científicas, para el desarrollo mejorado de variedades de esta planta y acrecentar su productividad para el mejoramiento de la dieta del mexicano. Se intentaba aprovechar el uso intensivo de la tierra para este fin y arraigar al cultivador en su suelo, evitando su desplazamiento hacia las ciu-

dades. La Comisión estaba facultada para organizar y manejar la producción de semillas, establecer estaciones experimentales y distribuir las variedades mejoradas por medio de programas educativos. También fomentó la introducción de nuevos procedimientos de cultivo y del uso de abonos y maquinaria, y podía asumir créditos de avío y refaccionarios para apoyo de los cultivadores. Patton Glade advierte su carácter flexible, lo que permitió que sus actividades se extendieran al fomento de la soya, sorgo y trébol. La Comisión Nacional del Maíz se transformó en la Productora Nacional de Semillas en 1%1.

La Comisión Nacional del Café, similar a la anterior, fue fundada en 1949 y sus funciones eran también análogas a aquella, pero estrechadas al ramo cafetalero. Contaba con laboratorios y estaciones experimentales para producir variedades mejoradas, y podía gestionar créditos para los cultivadores que hicieran experimentos por su cuenta. Finalmente la Comisión Nacional del Olivo fue creada en 1950 para fomentar el cultivo de esta planta en el territorio nacional. Al efecto tenía un fideicomiso que administraba Nafinsa y para 1951 había plantado olivares por cuenta propia y fomentando la plantación de otros en los estados de Colima, Sonora, Baja California, Hidalgo y San Luis Potosí. En agosto de 1%1, esta Comisión se transformó en la Comisión Nacional de Fruticultura, ampliando sus cometidos.

Fomento regional en gran escala

Patton Glade, al tratar el caso de los organismos públicos relacionados con el desarrollo regional integrado, explica que usó este término a falta de otro más adecuado. "En estas empresas, el Gobierno ha intentado, por medio de la actividad coordinada, de dos o más de sus organismos, promover el progreso económico de determinada región estimulando varios, y no uno o dos, segmentos de la actividad económica". Estos proyectos pueden ser muy simples, o muy complejos, reclamando la creación de una comisión especial independiente encargada de la planeación de todos los aspectos del proyecto y de su ejecución. El primer proyecto nació en 1936, en la época de Cárdenas y en atención de las demandas de peones que no habían sido dotados de tierra en la región de La

Laguna, donde el cultivo algodonero con ciertos progresos tecnológicos estaba en manos de terratenientes, en su mayoría extranjeros. Cárdenas decretó la expropiación de tierras, en buena parte de riego, y creó en su lugar ejidos y cooperativas. Una vez que se ejecutó la expropiación, diversas instituciones gubernamentales ejercieron una actividad concertada para financiar el desarrollo de la región, incrementar su productividad y mecanizar la producción, "con el resultado que el proyecto de La Laguna, se ha convertido en una muestra fehaciente de lo que puede ser el desarrollo económico del país", concluye el autor.

Posteriormente el Estado siguió interviniendo de manera similar, incluyéndose beneficios complementarios tales como el riego, construcción de vías de comunicación, programas de salubridad y establecimiento de escuelas. Bajo método idéntico nacieron los ingenios de Zácatepec y El Mante, así como organizaciones henequeneras de Yucatán. El campo azucarero puede ser considerado como típico en este caso, dice Patton Glade, sobre todo a partir de Cárdenas, que por método de expropiación hizo que el Estado asumiera el control del 33% de la producción del ramo, que fue reorganizado con base en cooperativas de trabajadores que el Gobierno financiaba y vigilaba. Esta acción hizo que la producción azucarera se ampliara y se construyeran nuevos ingenios, como el Emiliano Zapata. "En algunos casos surgieron dificultades iniciales cuya resolución requirió de algún tiempo, pero en otros, los ingenios tuvieron un éxito continuado en sus operaciones después de la expropiación, un éxito mayor, en realidad, que bajo la administración particular". Patton Glade cuenta que El Mante, estando en manos de empresarios privados produjo en 1938-39, 28 toneladas de azúcar, en tanto que en 1941-42, bajo sistema de cooperativas, dio el saldo de 42 toneladas. Esto avala la intervención estatal con base en el interés público, cuando la inefficiencia privada así lo reclama.

Aquí debemos resaltar que, como en otros casos, la expansión de la actividad del Estado obedeció a la secular incapacidad de la burguesía nacional para desarrollar empresas productivas para el país. En contraste a otros países en los cuales el incentivo del lucro ha provocado que las empresas privadas tengan al-

tos rendimientos en beneficio nacional, en México no ha existido esta necesaria combinación, sino una curva de rendimientos decrecientes de estas empresas y la obligada sustitución por parte de instituciones públicas.

La intervención estatal en el campo de la industria azucarera se incrementó extraordinariamente. En diciembre de 1970 fue instituida la Comisión Nacional de la Industria Azucarera. Antes, en 1943 se había constituido una empresa particular llamada Financiera Industrial Azucarera, que en agosto de 1953 fue constituida como sociedad nacional de crédito e incorporada al Estado bajo la denominación de Financiera Nacional Azucarera (Finasa). Para 1986, según el *Manual de organización de la administración pública para estatal* de este año, existían 29 ingenios del Estado de los cuales 20 habían sido incorporados por Finasa, ocho por la Comisión Nacional del Azúcar y uno por el Banco Nacional de Crédito Rural.

La mayor parte de los ingenios fueron instalados durante los regímenes de los Presidentes Echeverría y López Portillo. Como paradoja, durante el primer trimestre de 1988, la Comisión Nacional del Azúcar se encontraba en proceso de liquidación, junto con 9 de los ingenios, que se habían puesto en proceso de venta. Era una retirada total del Estado en este campo de la vida económica por vía de la privatización.

Otros proyectos se realizaron en torno de plantas hidroeléctricas, como en la presa Motho en el Río Tula, región en la cual se ha introducido educación, salubridad y artesanías para ayuda de los indios otomíes que habitan el Valle del Mezquital. Un proyecto similar se estaba preparando en la región del Río Yaqui, en las Presas Alvaro Obregón y Oviachic.

Patton Glade llama la atención sobre algunas comisiones que, en forma similar a la Comisión del Valle del Tennessee y la del Valle de San Francisco en Brasil, fueron creadas para el desarrollo regional en gran escala. La primera es la Comisión del Papaloapan, que ha servido de modelo a las que le siguieron: Comisión de Tepalcatepec, Comisión del Río Fuerte y Comisión del Río Gri-

jalva. Debemos destacar que este tipo de instituciones, generalmente consideradas hechura bajo el modelo de la Autoridad del Valle del Tennessee, es un producto netamente mexicano. No hace mucho recordamos su precedente en el Fondo Piadoso de Californias. Con ello queremos insistir en el carácter propiamente nacional de estas instituciones.

La Comisión de Tepalcatepec fue creada en mayo de 1947 para desarrollar la región que se sitúa entre el Pacífico y la laguna de Chapala, y que comprende a los estados de Jalisco y Michoacán, abarcando un área de 18 mil kms.² La Comisión estaba facultada para llevar al cabo el desarrollo integral de los recursos de la región, organizar a la población, establecer instalaciones eléctricas y de regadío, crear nuevos centros de población, mejorar las comunicaciones y los transportes, emprender una vigorosa campaña sanitaria para erradicar enfermedades endémicas. Sus facultades abarcaban la producción agrícola, el crédito y la colonización.

En 1953 sus trabajos arrojaban un saldo de varias presas y canales construidos, instalación de sistemas eléctricos en cooperación con la CFE, aperturas de tierra al cultivo, tanto de temporal como de riego, mejoramiento de la producción agrícola, innovación de los sistemas de cultivo, construcción de 1000 kilómetros de caminos y 14 aeropuertos, 100 escuelas, obras hidráulicas, sistemas de desecación y rehabilitación de los suelos cubiertos por las cenizas del volcán Paricutín. En cooperación con Nacional Financiera, Comisión Federal de Electricidad e Instituto para la "Investigación de los Recursos Minerales, planeó establecer nuevas industrias, electrificar 14 poblados y realizar estudios geológicos, en tanto que la Comisión Nacional del Maíz le dotó de semillas mejoradas para el incremento de la producción agrícola.

Con base en lo exitoso de los proyectos del Papaloapan y Tepalcatepec, en 1951 el Gobierno organizó la Comisión del Río Fuerte para desarrollar la cuenca fluvial del mismo nombre y que abarcó 35 mil kms.² dentro del territorio de Sinaloa. En 1953 ya había concluido la presa Sufragio e iniciado las de Cahui-nahua y la de Miguel Hidalgo, así como caminos y obras hidráulicas. En 1953 se

fundó la Comisión del Grijalva para promover el desarrollo de la cuenca del río del mismo nombre estableciendo la agricultura de regadío, electrificación y el control de inundaciones de la zona que abarca la región circunvecina de Tabasco y Chiapas por medio de la construcción de cuatro presas. Este proyecto era de sí ambicioso porque generaría un gran potencial de energía eléctrica, abriría tierras al cultivo y haría navegables varios ríos.

Comisión del Papaloapan

El proyecto típico y más ambicioso estuvo a cargo de la Comisión del Papaloapan. Patton Glade afirma que "la cuenca del Papaloapan es, por su área, del tamaño de Suiza, comprende unos 45,500 kms.², de los cuales el 49% pertenecen a Oaxaca, 30.6% a Puebla y 11.9% a Veracruz. La región es atravesada por varios ríos y casi todos ellos son tributarios del Papaloapan, cuya extensión es de unos 500 kms, Yla ocupa un millón de habitantes". Añade que en su tiempo esta población comprendía formas de vida incluso tribales y modos de subsistencia muy rudimentarios. La mayor parte de la transportación era por carretas tiradas por bueyes y a lomo de burro, lo que significa una merma a la producción de frutas y vegetales.

En 1943 se formó una comisión intersecretarial que incluyó representantes de Agricultura, Comunicaciones y Marina, que rindió un informe centrado en el combate de inundaciones. Al año siguiente una demoledora inundación obligó al Gobierno a entrar en acción. Con base en una declaratoria presidencial de utilidad pública, dieron comienzo los trabajos de desarrollo de esta inmensa región, que implicaron no sólo el control hidráulico de la zona, sino su desarrollo integral. Originalmente el proyecto se encomendó a la Comisión Nacional de Irrigación, la cual se informó de todo aquello se creía interesaba al proyecto y determinó que los trabajos irían más allá que el mero control del río, abarcando en consecuencia la explotación de los recursos naturales, incremento de la salubridad, construcción de presas, mejoramiento de las tierras para cultivo y construcción de vías de comunicación. Así se presentó un nuevo informe por parte de la Comisión Nacional de Irrigación, que comprendió análisis to-

pográficos, hidrométricos y de precipitación, erosión, deforestación, uso de la tierra, demografía, navegación y problemas agroeconómicos. Se edificarían presas, canales de riego, instalaciones eléctricas, obras de dragado y desecación y caminos. **S**e calculó que los trabajos tomarían 30 años.

Para llevar al cabo estos trabajos se formó en 1947 la Comisión del Papaloapan, integrada por diversos departamentos relativos a planeación, ingeniería, medicina, técnica y consultoría, y-administración. "En un aspecto importante, la Comisión del Papaloapan marcó una nueva desviación radical en la actividad promotora del Gobierno", señala Patton Glade. Anteriormente las Comisiones habían tenido un carácter monofuncional, a decir del autor, tal como la Comisión Federal de Electricidad y la Comisión Nacional de Irrigación, cada cual orientada a atender el oficio de su nominación. Ahora, la nueva institución descentralizada era interfuncional dependía de una oficina central. Los trabajos de la Comisión han abarcado el control de inundaciones, obras para regadío, construcción de caminos, mejoramiento sanitario, edificación de centros médicos y dotación de agua potable. En tiempo del libro de Patton Glade había construido 44 escuelas, sistemas eléctricos, parques, calles, teatros, restaurantes, centros recreativos y mercados. Dentro del marco agrícola, abrió nuevos terrenos al cultivo de regadío para múltiples productos, entre ellos, algodón y caña de azúcar, y produjo plantas medicinales para la industria farmacéutica nacional.

Patton Glade sostiene que la Comisión del Papaloapan representa un método exitoso seguido en las economías subdesarrolladas para remover obstáculos que se oponen al crecimiento económico: "en cierto modo, todo el papel intervencionista del Estado en las economías subdesarrolladas se encuentra resumido en esta solución". Así es: estas comisiones representan una forma de empresa pública propia de estados intensamente activos, pues ellas son, en cierto modo, lo que representa la esencia del gobierno moderno cuyo compromiso radica en la expansión de las fuerzas productivas por propia mano.

Importancia económica y social de la empresa pública

Con posterioridad a la obra de Patton Glade, apareció otra sobre el tema de la empresa de Estado, que aquí hemos ya examinado, preparada por Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez. En ella sus autores visualizan el desarrollo de la empresa estatal moderna de acuerdo a tres fases: crecimiento coyuntural (1925-1946), establecimiento de mecanismos de control *q947-1958* Ycreación de sistemas para la planeación y el control (1959-1982).⁷

En la primera fase las empresas públicas nacieron por medio de un proceso "coyuntural, por agregación, aleatorio y asistemático", de acuerdo a como las necesidades lo dictaban. En esta época se forma la Comisión Nacional Bancaria, Comisión Nacional de Caminos, Banco de México, Comisión Nacional de Irrigación y Banco Nacional de Crédito Agrícola. Estas instituciones "fueron creadas con el propósito definido de auxiliar al Gobierno federal en la atención de nuevas funciones que la Constitución de 1917 otorgó al Estado mexicano", al tiempo que estableciendo la rectoría económica estatal, se intentaba elevar el bajo nivel de actividad económica. Así, para incrementar esta actividad, se formaron la Nacional Financiera, la Comisión Federal de Electricidad y el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas.

Los autores comentan que "conviene señalar que, como fuente de incorporación de empresas públicas al sector paraestatal, la expropiación ha sido más bien la excepción que la regla en nuestro país", utilizando este procedimiento para adquirir empresas petroleras y ferrocarrileras. La regla -añaden- ha sido la creación o la compra con la finalidad de controlar un sector económico estratégico, evitar los efectos perniciosos del desempleo por cierre de empresas privadas o convertir las deudas que ciertas compañías de particulares tenían con el Gobierno. Por esta vía se incorporaron al Estado la Compañía de Luz y

17 Carrillo Castro y García Ramírez, *op. cit*; pp. 33-110.

Fuerza del Centro, Teléfonos de México, Ayoda Textil, Hilos Cadena, Somex, las azufreras, hoteles, restaurantes y los ingenios azucareros.

Los autores explican que en la década de los cuarenta el Estado se encaminó a intensificar el fomento industrial, para fortalecer el crecimiento económico, naciendo de este empeño Altos Hornos de México y Guanos y Fertilizantes de México, que cuenta con 14 complejos industriales. Es el mismo caso de la Compañía Industrial de Atenquique, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Diesel Nacional, Siderúrgica Nacional (antes Toyoda), Ferrocarril del Pacífico, y Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos. Al mismo tiempo, el Estado amplió su papel empresarial para controlar el mercado y proteger al consumidor, estableciendo a la Conasupo y la Industrial de Abasto.

En la época de Avila Camacho el número de entidades descentralizadas era crecido y se advertía que aumentaría todavía más. Por tanto, los autores explican que durante el Gobierno de Miguel Alemán se hizo imperativo que se sometiera a control a estos organismos, lo que se efectuó por medio de la *Ley para el Control; por parte del Gobierno federal, de los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal* de 1947. Le siguió la Comisión Nacional de Inversiones de 1948, el Comité de Inversiones de 1953 y la Nueva Comisión de Inversiones de 1954, hasta llegar a 1959 cuando se crea la Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados, institución de la que ya hemos tratado.

Un hecho relevante fue la decisión de incorporar al Presupuesto de Egresos de la Federación de 1965 a los organismos y empresas del Estado que, en ese momento, se consideraban las más importantes. De hecho, con ello se hacía una jerarquización de suyo significativa:

Petróleos Mexicanos
Comisión Federal de Electricidad
Ferrocarriles Nacionales de México
Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos

Instituto Nacional de la Vivienda
Lotería Nacional
IMSS
ISSSTE
Compañía de Luz y Fuerza del Centro
Industria Eléctrica Mexicana
Compañía Eléctrica de Chapala
Compañía Eléctrica de Morelia
Compañía Eléctrica de Manzanillo
Compañía Eléctrica Guzmán
Compañía Hidroeléctrica Occidental
Ferrocarril del Pacífico
Ferrocarril Chihuahua-Pacífico
Ferrocarriles Unidos de Yucatán
Aeronaves de México
Conasupo

Nótese que encabezan la lista las tres grandes empresas de Estado nacidas por vía expropiatoria, así como la importancia concedida a las compañías eléctricas y ferroviarias.

Carrillo Castro y García Ramírez comentan la trascendencia de la creación de las Comisiones Sectoriales en la primera mitad de la década de los setenta: Comisión Nacional de la Industria Azucarera, Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica, Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector y Comisión Mixta de la Industria Textil del Algodón. Finalmente, en 1976 se tomó otra medida no menús trascendental: sectorizar a las entidades descentralizadas bajo una cabeza, mejor conocida simplemene como *sectorización*. Este proceso fue acompañado por otro emparentado que consistió en la depuración del padrón "paraestatal", es decir, la supresión de instituciones consideradas como no importantes para los cometidos del Estado. Esta fórmula, hoy conocida como *desincorpomdán*; arrojó en 1982 resultados significativos: considerado el universo "paraestatal" del 13 de enero de 1977 al 15 de octubre de 1982, que

sumaba originalmente 1,013 instituciones, la depuración arrojó un saldo final de 912. Es decir, durante el período del Presidente López Portillo se suprimieron 290 entidades, 90 se quedaron en proceso de extinción, 18 en proyecto de regularización, más otras 95 en retiros, que arrojaron la suma de 628 en términos de "resta". Sin embargo, durante este mismo período se crearon 150, se adquirieron 78 y se incorporaron 56.

Estos números muestran, lo que pensamos, es la esencia de la entidad descentralizada como parte del Estado: su **flexibilidad** y versatilidad como género, permitiendo con ello que sus individuos puedan morir hoy y mañana **ser** reemplazados por otros que el Estado considera le son más útiles. La capacidad de vivir, la aceptación de morir, la vocación de revivir: he aquí la esencia de este espécimen de la administración pública, singular e inevitable para la moderna administración pública. Al final de cuentas, de las 1,013 del principio del régimen del Presidente López Portillo a las 912 de su final, sólo había diferencia de una centena. Todo, básicamente seguía igual.

Carrillo Castro y García Ramírez afirman que hoy día no es imaginable la producción de bienes y servicios sin el concurso de las empresas públicas. Dentro de la actividad agropecuaria y forestal, la actividad de la empresa pública ayudó a fortalecer la planta productiva. Destacan el Banco de Crédito Rural y Fertilizantes Mexicanos. La primera nutre con su crédito la actividad del campo, la segunda facilita los fertilizantes con precios accesibles. Tabacos Mexicanos, que nos recuerda a la antigua renta del tabaco, otorga créditos refaccionarios para la adquisición de maquinaria y asistencia técnica para el mejoramiento del estado de vida de los campesinos. Por su parte, Alimentos Balanceados produce nutrientes destinados al consumo del ganado, en tanto que Productora Nacional de Biológicos Veterinarios promueve y comercializa, en el país y en el extranjero, con productos biológicos veterinarios que sirven para el combate de enfermedades de los animales. En el ramo forestal, la **mayor** parte de la explotación está concesionada a los particulares, comuneros y ejidatarios, motivo por lo cual el **Estado** sólo participa en un 10%. Carrillo Castro y García Ramírez relacionan una lista de las instituciones descentralizadas que

participan en el ramo: Forestal Vicente Guerrero, Productos Forestales Mexicanos, Compañía Industrial de Atenquique —enajenada en el sexenio pasado— y la Fábrica de Papel de Tuxtepec.¹⁸

El Estado tenía una injerencia importante en el sector pesquero, fundamentalmente por medio de Productos Pesqueros Mexicanos. Con respecto a la minería, industria que había venido teniendo una irrefrenada decadencia, en 1961 se comenzó a mexicanizar con base en lo que los autores llaman la "voluntad del Estado de resguardar el interés nacional". Su participación incluye a la minería ferrosa y no ferrosa, y ello lo hacía por medio de tres organismos descentralizados y 19 empresas de participación mayoritaria, más un fideicomiso. En lo referente a la industria nuclear, en 1979 fue reorganizado el Instituto Nacional de Energía Nuclear y se creó una nueva institución: Uranio Mexicano, ya liquidada. Finalmente, la actividad estatal en la siderurgia es realizada por medio de Altos Hornos, Fundidora Monterrey, Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas y el Consorcio Minero Benito Juárez-Peña Colorada. Las tres primeras están agrupadas en tomo a Sidermex, establecida en 1979 para coordinar la producción metalúrgica estatal. Esta es una entidad significativa; los autores destacan que en 1980 daba empleo a más de 48 mil trabajadores, es decir, poco más del 10% de la ocupación de la industria "paraestatal". La explotación de metales preciosos está a cargo de la Compañía Real del Monte y Pachuca, la institución del ramo más importante. No debemos olvidar que Fundidora Monterrey fue declarada en quiebra en el sexenio de Miguel de la Madrid.

La industria petrolera y la petroquímica básica está a cargo de Pemex, que está auxiliado por el Instituto Mexicano del Petróleo para labores de investigación y desarrollo tecnológico. La Comisión Nacional de la Industria Azucarera tenía a su cargo la coordinación de esta industria estatal, colaborando al efecto con la Unión Nacional de Productores de Azúcar y la Financiera Nacional Azucarera. Carrillo Castro y García Ramírez dicen que en 1977 existían 31 ingenios, al año siguiente se adquirieron seis y en 1979 otros 10, toda vez que el Estado

¹⁸ *Ibid.* pp. 147-174.

había construido otros tres que comenzaron a operar en 1978, 1979 Y 1980 respectivamente. Esta rama de la economía de Estado, como lo mencionamos arriba, comenzó a ser suprimida completamente.

El Estado ha intervenido también en la industria automotriz, fundamentalmente por medio del *Decreto para el Fomento de la Industria Automotriz de 1977* y que estableció un porcentaje de mínimos de integración nacional de los vehículos. Así, se fabricaron y ensamblaron vehículos de pasajeros y de carga por medio de Diesel Nacional y Mexicana de Autobuses, al tiempo que se establecía la empresa estatal Tracksomex. Por cuanto a automóviles, el Estado participaba por medio de Vehículos Automotores Mexicanos y Renault de México. Los autores destacan la importancia de la producción de autobuses, especialmente de Diesel Nacional, que llegó a cubrir el 99.8% de la demanda nacional, y Mexicana de Autobuses el 58.0%. Finalmente, también el Estado participaba en este ramo por medio de las siguientes empresas: Motores Perkins, Rassini Rheem, Manufactura de Cigüeñales de México, Dina Cummins, Fundidora Lerma, Forjamex y Dina Rockwell Nacional. Como el caso del azúcar, también esta industria fue privatizada. Vehículos Automotores de México, Renault de México y Fundidora Lerma fueron vendidas, en tanto que Dina Rockwell, el Grupo Dina, el Grupo Rassini y Motores Perkins están por serlo, en tanto que Tracksomex será liquidada.

El Estado ha sido un importante productor de papel, por medio de varias empresas. El papel periódico es producido por la Fábrica de Papel de Tuxtepec, Mexicana de Papel Periódico y Productora Nacional de Papel Destintado, en tanto que su distribución está a cargo de la Productora e Importadora de Papel (PIPSA), que garantiza este suministro básico que sirve a los periódicos nacionales y a la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito. En el campo del comercio destaca la Conasupo, que entre otras actividades, regula los precios del mercado de artículos básicos.

Los transportes y las comunicaciones estaban también atendidas por entidades descentralizadas: Ferrocarriles Nacionales de México, Ferrocarril Chihuau-

hua-Pacífico, Ferrocarril del Pacífico, Ferrocarril Sonora-Baja California y Ferrocarriles Unidos del Sureste, sumando todos ellos el 100% del servicio ferroviario ahora en proceso de fusión con la primera. En transporte aéreo el Estado contaba con Aeroméxico y la Compañía Mexicana de Aviación, en vías de enajenarse a favor de los particulares. Por su parte, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos tiene a su cargo la administración de 14 autopistas, así como los transbordadores que operaban en el Pacífico y el Caribe. Las comunicaciones telefónicas están a cargo de Teléfonos de México, a la que sumaron por adquisición a capital extranjero la Compañía Telefónica Fronteiriña y Fincas de Coahuila, mexicanizándose todo el servicio. En 1983 Teléfonos de México contaba con 30 empresas filiales. Finalmente, el Estado contaba con la Corporación Mexicana de Radio y Televisión, hoy Imevisión, para transmitir programas televisivos. Antes sólo operaba con el canal 13, ahora con el 7 y el 22, más el 11 propiedad del Instituto Politécnico Nacional.

El Estado ha tenido una amplia intervención en el ramo del turismo, en el cual operaban el Consejo Nacional de Turismo, Fondo Nacional de Fomento al Turismo, Nacional Hotelera, Fideicomiso Caleta y Xel-Ha y del Caribe, y el Fideicomiso Hotel Escuela La Paz. Ultimamente se formó el Fideicomiso Turismo Obrero. Este campo también se privatizó, pues Nacional Hotelera fue enajenada y el Fideicomiso Hotel Escuela La Paz está por serlo.

Saber político y empresa de Estado

En la Edad Media y aun durante el siglo XVI el conocimiento del *ars político* estaba reservado a los soberanos. La mayor parte de los consejeros de príncipes escribían en secreto para sus señores, pues a los simples mortales les estaba vedado saber de las cosas de Estado. Todavía se pensaba que la política era incumbente a la nobleza y que su dominio radicaba en la vocación innata de sus miembros. La teoría de la razón de Estado suprime esta versión acomodaticia y tradicional de la política, y revela los misterios de las recónditas arcanas de las clases terratenientes. La razón de Estado, como lo observamos en su lugar, sig-

nifica la racionalización de la política, el desarrollo de tecnologías gubernamentales y el establecimiento de la "aritmética política", es decir, de la calculabilidad de los efectos de las acciones del Estado. Asociadas a la razón de Estado surgen las ciencias camerales y la ciencia de la policía, que declaran que el poder del Estado sólo puede ser incrementado en la medida en que puedan crecer sus fuerzas interiores: la producción agrícola, las manufacturas, el comercio y las empresas de Estado. En suma, se sabe que el poderío del Estado descansa, en buena medida, en las proporciones de su patrimonio material, de sus recursos y sobre todo en sus capacidades.

El Estado moderno puede ser tan poderoso como sólidas y fuertes sean sus empresas. Esto lo saben los estadistas y lo entienden los estudiosos. Así, en uno de los capítulos de su obra sobre la empresa pública, Ruiz Massieu desarrolla un apartado relativo al "*Fortalecimiento del Estado*", que es *muy* aleccionador. Sostiene que "uno de los objetivos del Estado mexicano configurado por la Revolución de 1910 es su propio fortalecimiento, para así regir la actividad económica y encauzarla hacia la realización del proyecto nacional. La fuerza del Estado se manifiesta en la creciente dependencia de los gobernados ante la importancia adquirida por la empresa estatal". Añade que gran parte del producto nacional bruto es generado por ellas, así como un elevado porcentaje del comercio exterior. El Estado es el primer empleador y que el gasto público directa e indirectamente fomenta a la actividad económica.¹⁹

Entre las principales empresas económicas del Estado el autor destaca a la Conasupo, la banca rural, el Instituto Mexicano del Café, Tabamex y la Comisión Nacional de la Industria Azucarera. Ruiz Massieu explica que las empresas públicas realizan funciones omnicomprendivas que provocan que ciertos grupos sociales dependan de ella para producir, intercambiar o exportar. "El poder económico y social del Estado se ejerce en proporción creciente a través de empresas públicas que atienden tanto los requerimientos de la sociedad civil y de la economía en su conjunto como grupos sociales específicos. Si las em-

19 Ruiz Massieu, *op. cit*; pp. 105-108.

presas son vehículos del poder estatal, al mismo tiempo son fuentes de ese poder. El Estado, abastecido con una organización vasta, rica y ubicua, puede racionalizar y ordenar la economía, conducir a la sociedad civil, arbitrar y resolver la conflictiva social, garantizar su independencia, someter a los grupos de gobernados e imponer un proyecto nacional".

Más adelante hace una referencia al artículo 27 constitucional, observando que en él se plasma la revocación a favor de la nación de recursos enajenados pos el Porfirismo y que en él, a nivel de alto rango constitucional, la nacionalización permite tomar para sí una propiedad privada mediante la decisión soberana del Estado. Concluye diciendo que es claro que la exclusividad del Estado sobre el petróleo, la petroquímica básica, los minerales radioactivos, la electricidad y los ferrocarriles exigieron la expansión de la organización del Estado.

Las empresas públicas creadas por la Revolución de 1910

A lo largo de las páginas de esta investigación, principalmente en los dos últimos capítulos, hemos podido constatar cómo en la historia de México el acontecimiento que más ha propiciado el incremento de la actividad del Estado ha sido la Revolución de 1910. Hemos explicado que la propia Revolución fue el producto del pasado, asimilando experiencias históricas, así como un proyecto de construcción del futuro del país. Esta doble condición ha engendrado la intensificación, diversificación y versatilidad de su actividad, y que esta actividad se haya desenvuelto esencialmente por medio de empresas públicas como su modo peculiar de ser y hacer.

Durante la gestión de Plutarco Elías Calles fueron formadas la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de México para realizar tareas de "policía económica" y controlar la actividad de las instituciones de crédito, así como rehabilitar a la actividad bancaria mermada en los días de la lucha armada. En 1925 se creó a la Dirección de Pensiones Civiles para servir a la seguridad social de los trabajadores del Estado, llevando al cabo un proyecto trunco de Ban-

co de Empleados formulado durante el porfirismo. En este mismo año nació la Comisión Nacional de Caminos y en 1926 la Comisión Nacional de Irrigación, ambas para fomentar el desarrollo de la infraestructura económica. Ante la apatía de los bancos privados para fomentar el desarrollo agropecuario, el Estado formó al Banco Nacional de Crédito Agrícola, cuyo antecedente Ruiz Massieu lo encuentra en la Caja de Préstamos y Banco establecidos en Morelos por Zapata en 1915.²⁰

Durante el Gobierno de Abelardo Rodríguez se formaron empresas públicas muy importantes: Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, Petróleos de México, Nacional Financiera y se autorizó la formación de la Comisión Federal de Electricidad, puesta en movimiento por Lázaro Cárdenas. Con relación a Petróleos de México y la CFE, Ruiz Massieu sostiene que "la importancia de estas dos entidades paraestatales radica en que la industria eléctrica y del petróleo -ambas estratégicas- estaban controladas por capitalistas extranjeros". La Nacional Financiera nació para reconstruir la liquidez de las instituciones de crédito que habían asimilado a sus activos una gran cantidad de bienes inmuebles debido a la insolvencia de sus deudores. La Nacional Financiera los recibió para comercializarlos, devolviendo en su lugar acciones preferentes. Asimismo, se le encomendó formar nuevas empresas, fungir como agente financiero del Gobierno y promover el mercado de valores.

Añade que "Cárdenas utiliza a la empresa pública para impulsar la reforma agraria, la producción agropecuaria y el proceso de industrialización, y para la participación de los trabajadores en los medios de producción". Para financiar las empresas de los trabajadores crea al Banco Obrero de Fomento Industrial, así como empresas públicas entregadas a su administración. Para favorecer a los ejidatarios establece el Banco Nacional de Crédito Ejidal. Comenta que antes de Cárdenas los gobiernos de la Revolución habían repartido, entre todos, 9 millones de hectáreas, en tanto que él sólo entregó 20 millones. Para apoyar la actividad agrícola formó los Almacenes Nacionales de Depósito

20 *Ibid*, pp. 83-96.

Expropió los ferrocarriles y entregó su gestión a la Administración Obrera de los Ferrocarriles Nacionales de México. Nacionalizó el petróleo y formó a Petróleos Mexicanos. Fomentó la formación de cooperativas de participación estatal y fomentó la integración de cerca de mil sociedades cooperativas, entre las cuales algunas eran de las mencionadas. Cárdenas creó a la CEIMSA, antecedente de la moderna Conasupo, y PIPSA "que proporciona al Estado un poder extraordinario al monopolizar el suministro de la materia prima para la elaboración de periódicos, libros y revistas". Para fomentar el comercio exterior estableció en 1937 el Banco Nacional de Comercio Exterior. En fin, "la actitud de Lázaro Cárdenas ante las empresas públicas es congruente con su política de masas encaminada a fortalecer al Estado y a reorganizar las fuerzas sociales precisamente bajo la protección estatal", concluye Ruiz Massieu.

Con Avila Camacho se ensanchan las dimensiones del sector "paraestatal", toda vez que su política distó de la practicada por Cárdenas. Estimuló el desarrollo industrial a favor de los particulares y reorientó la función de la empresa pública. Ruiz Massieu comenta que el sentido dado a la empresa pública en la época del Sonorismo (Obregón y Calles) volvió a actualizarse, suprimiéndose el sentido dado antes por Cárdenas: "se desenfatizó el patrocinio a las empresas sociales (ejidos y cooperativas) y se acabó con la gestión obrera de las empresas industriales del Estado", toda vez que en su tiempo no se lleva al cabo ninguna nacionalización. En suma, sostiene que se regresó al significado de subsidiariedad de la empresa pública vigente antes de 1934, en el sentido de suplir a la empresa privada donde ella no pudiera actuar.

Ruiz Massieu resalta algo sabido: que el régimen avilacamachista dañó a las clases populares: redujo el ingreso de los trabajadores, disminuyó el reparto agrario, estrechó el financiamiento a los ejidatarios y aseguró la prosperidad del pequeño propietario. Avila Camacho se propuso impulsar la industrialización. En su tiempo se fundaron la Compañía Industrial de Atenquique, Altos Hornos de México, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, y Guanos y Fertilizantes de México. Fue suprimido el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, sustituyéndolo el Banco Nacional de Fomento Cooperativo. Sin em-

bargo, existió un proceso de diversificación de las entidades descentralizadas, antes básicamente centradas en la economía. Así, son creados el IMSS, Instituto Nacional de Cardiología, Hospital Infantil, Centro Materno Infantil Maxirnino Avila Camacho, Centro de Salud Soledad O. de Avila Camacho y el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.

Muchas de estas instituciones, como otras más de las que hemos dado cuenta páginas arriba, han sido indispensables para el desarrollo y el bienestar nacionales. Otras han sido útiles y necesarias, unas más eficientes por sus rendimientos. Todas ellas parecen que no han estado fuera de lugar, que sus finalidades son justificadas y al tenor con los programas de la Revolución y las grandes líneas constitucionales. El crecimiento de la actividad del Estado dentro de los proyectos de la Revolución es justificada y más aún, necesaria.

Las líneas anteriores constatan que la actividad del Estado por medio de empresas públicas en su modo peculiar de existir y obrar, pero que estando acordes con la ancestral tradición intervencionista por medio de estas entidades de Estado desde los días del visitador Gálvez, pasando por una diversidad de instituciones descentralizadas de la centuria pasada, es con la Revolución de 1910 que esta actividad asume todavía más esa forma de ser inherente del Estado mexicano contemporáneo. Sin embargo, el modo de organización que asume un Estado se encuentra condicionado por el desarrollo de las fuerzas productivas y su situación histórica presente no es eterna, porque se encuentra sujeta a las mismas leyes de desarrollo que la han formado de tal modo. Las instituciones administrativas gestadas dentro de una forma de Estado históricamente condicionada tienen un límite de vida, no son imperecederas y se encuentran sujetas al cambio. Las fuerzas constructivas han modelado a las instituciones administrativas y son las que determinan su tiempo vital. A finales de la década de los ochenta parece que estas instituciones han dado mucho de sí y que requieren una transformación en la cual algunas desaparecerán, otras sobrevivirán y unas más serán reformadas.

Lo anterior es evidente en la exacerbación de los alcances de la expansión de la actividad del Estado, cuyo radio fue exageradamente ampliado y su papel

desvirtuado. Esto ha sido concebido como "hipertrofia funcional", "obesidad estatal" y "elefantiasis reumática", para hacer referencia mediante eufemismos, algunos grotescos, a su impotencia organizativa y operacional para cumplir con sus elevados cometidos. Creemos que esta situación no ha nacido del cumplimiento de las responsabilidades del Estado brotadas por efecto de la Revolución de 1910, y tampoco de su tradición intervencionista, sino de su papel sustitutivo de la ausencia de iniciativa de la burguesía mexicana. No han sido las expropiaciones ni la *creación* de empresas de Estado lo que dio nota de exageración al incremento incontrolado de su actividad, sino la *adquisición* de empresas privadas, directamente o para redimir créditos debidos por empresarios privados ineficientes, o sustituirlo en ámbitos de incumbencia de los particulares. No ha sido la realización de sus cometidos políticos nacionales lo que desbordaron los alcances de su expansión operativa, sino la sustitución por inactividad y deficiencia de los particulares que con la transferencia de empresas quebradas e improductivas recibieron capital y trasladaron "peso muerto" al Estado.

Tampoco se puede acreditar la exacerbación de la actividad del Estado a su política social ni a la expansión de la administración de la vida social, pues la Revolución de 1910 demandaba la satisfacción de demandas fundamentales de las clases sociales marginadas del progreso capitalista bajo el Porfirismo. El nacimiento y multiplicación de entidades descentralizadas dentro de la administración de la vida social ha sido el producto positivo, inmediato y directo de una Revolución cuya cuota de sangre mayoritaria procedió de campesinos y trabajadores en general. Es más, todavía el Estado no ha saldado muchas de las cuentas que tiene pendientes con estas clases que son y seguirán siendo su apoyo fundamental.

Así, el modo en que ha ocurrido el alumbramiento de una entidad descentralizada puede dar luz sobre las causas y las consecuencias del acrecentamiento incontrolado de la actividad del Estado, proyectando al mismo tiempo en su origen otra razón para este ensanchamiento.

Génesis del sector industrial estatal

En una obra reciente dedicada al estudio de la empresa pública, sus autores realizan un estudio sobre las empresas estatales industriales. Con base en el *Manual de organización de la administración pública para estatal* de 1982, Alfredo Acle y Juan Vega se refieren a ésta como el sector "que se ha integrado en el tiempo mediante la unión de diversas partes, lo que ocurrió en distintos momentos y circunstancias". Debemos comentar que el universo total de este sector comprendía 323 empresas, de las cuales 118 se hallaban en proceso de liquidación. Es decir, la muestra de estudio es muy representativa puesto que se obtuvo de un universo de 205 entidades.

Nuestro interés radica en desentrañar su forma de incorporación al Estado, según la división de la muestra en tres grupos por los autores:²¹

Grupo A: Empresas creadas deliberadamente por el Gobierno Federal

Grupo B: Empresas absorbidas

Grupo C: Empresas creadas indirectamente mediante Nafinsa, Somex y filiales, empresas clasificadas en el Grupo A

El Grupo A está formado por empresas creadas por decisión explícita del Gobierno federal. De acuerdo al tipo de esta decisión, el Grupo se subdivide en el Subgrupo A-1 formado por aportación directa del capital y el Subgrupo A-2 integrado por aportaciones al través de Nafinsa u otra institución.

El Grupo B lo forman las empresas absorbidas por asunción del Estado de su capital social, por diversas maneras. Cuando la absorción se realizó directamente forma el Subgrupo B-1, cuando fue indirectamente el Subgrupo B-2. Este último se subdivide en tres secciones:

21 Acle, Alfredo y Juan Vega. *La empresa pública: desde fuera, desde dentro*. México, LIMUSA-INAP. 1986. pp. 31-34.

B-2i: formado por empresas absorbidas por algún problema, por ejemplo, el crediticio.

B-2ii: integrado por las empresas absorbidas al través de un organismo, como los ingenios.

B-2iii: compuesto por empresas absorbidas por efecto secundario de la absorción de otra empresa, tales como las filiales de Fundidora Monterrey y las empresas de Somex.

El Grupo C está compuesto por las empresas creadas por promoción de Nacional Financiera o Somex con base en sus intereses privativos. Incluye las filiales creadas *exprofesopore* el Gobierno federal. Las primeras forman el Subgrupo C-1, las segundas el Subgrupo C-2.

Independientemente del valor intrínseco que tiene esta clasificación, debemos destacar que en ella se transparentan las formas diversas de incorporación de este tipo de instituciones al Estado, que es lo que nos interesa destacar.

Acle y Vega concluyen lo siguiente:

1) El 53% de las empresas forman el Grupo B y dentro de éstas, el Subgrupo B-2iii representa el 34%. Es decir, las más han sido absorbidas y dentro de este Grupo la mayoría se incorporaron por efecto de la absorción previa de otra empresa. Dicho de otro modo, el Estado incrementó su renglón industrial sin previsión ni proyecto, sino por vía de adquisición.

2) El Grupo C representa el 27% del universo de la muestra y resulta la fórmula más socorrida por el Gobierno para crear empresas públicas, en este caso por medio de Nafinsa, Somex y las filiales promovidas por el propio Gobierno federal. De ello se deduce que ambas empresas públicas han sido los grandes semilleros de la industria estatal.

3) El 20% corresponde a las empresas públicas formadas directamente por el Gobierno federal. Este grupo (más el Subgrupo C-2, o sea, sus filiales) es el

que tiene un signo de **mayor** "paraestatalidad", a decir de los dos autores, pero que se puede interpretar asimismo como su mayor signo de estatalidad, pues ellos alegan que éstas fueron creadas exclusivamente para realizar un objetivo específico, en tanto que el resto se incorporaron por todo tipo de factores.

Las empresas Grupo A, creadas por el Gobierno, son las siguientes:

Subgrupo A-1

1. Astilleros Unidos de Mazatlán (1962)
2. Astilleros Unidos de Veracruz (1961)
3. Astilleros Unidos (no se sabe su fecha de creación)
4. AzúcarSA (*ibid*)
- S. Constructura Nacional de Carros de Ferrocarril (1942)
6. Comisión Federal de Electricidad (1937)
7. Exmex (1973)
8. Fertilizantes Mexicanos (1943)
9. Forestal Vicente Guerrero
10. Grafito de México
11. Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial (1947)
12. Petróleos Mexicanos (1938)
13. Productora e Importadora de Papel
14. Productos Químicos Vegetales Mexicanos
15. Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas
16. Sociedad Cooperativa de **Ejidatarios**, Obreros y Empleados del Ingenio Eroliano Zapata.

Subgrupo A-2

17. Altos Hornos de México (1942)
18. Barita de Sonora, mediante Nafinsa (1979)

19. Cloro de Tehuantepec, mediante Somex (1974)
20. Compañía Azucarera Bellavista, mediante la Comisión de la Industria Azucarera (1979)
21. Compañía Minera Santa Rosalía, mediante la Comisión de Fomento Minero (1954)
22. Compañía Naviera del Golfo, mediante Azufrera Panamericana (1979)
23. Consorcio Minero Benito Juárez-Peña Colorada (1967)
24. Diesel Nacional (1951)
25. Mexicana de Papel Periódico, mediante Nafinsa, PIPSAy Fábrica de Papel Tuxtepec (1974)
26. Minerales no Metálicos de Guerrero (1977)
27. Roca Fosfórica Mexicana, mediante la Comisión de Fomento Minero (1975)

El otro sector creado por el Estado, indirectamente, que forma el Grupo C, está integrado por las siguientes empresas:

Subgrupo C-1, creaciones de Nafinsa y Somex:

1. Acros (se integra por Aceros Esmaltados y Estufas y Refrigeradores, (1970)
2. Acrotec (miembro de Acros) (no se sabe fecha de creación)
3. Distribuidora Comercial de Telas (1970)
4. Estufas y Refrigeradores (1970)
5. Mexicana de Autobuses (1959)
6. Poliestireno y Derivados (1975)
7. Sonocal (1976)

Subgrupo e2, filiales creadas directamente por el Estado:

1. AHMSA Fábrica Nacional de Máquinas Herramientas (filial de Altos Hornos de México) (no se sabe su fecha de creación)
2. AHMSA Ingeniería (*ibid, ibid*)

3. AHMSA Steel International (*ibid, ibid*)
4. Almacenes y Servicios, creada por UNPASA (1973)
5. Avíos de Acero, creada por Altos Hornos de México (1960)
6. Bliss and Laughtlin Latinoamericana, creada por Altos Hornos (1960)
7. Compañía Industrial Azucarera, creada por la Comisión Nacional de la Industria Azucarera (1978)
8. Compañía Mexicana de Exploraciones, creada por Pemex (1968)
9. Compañía Mexicana de Tubos, creada por Altos Hornos de México (1945)
10. Dina Komatsu Nacional, creada por Diesel Nacional (1974)
11. Dina Rockwell, *ibid* (1975)
12. Distribuidora de Gas del Estado de México, creada por Pemex y el Gobierno del Estado de México (1973)
13. Hules Mexicanos, creada por Pemex (1963)
14. Ingenio Alianza Popular (1974)

Creaciones de la Comisión Nacional de la Industria Azucarera:

15. Ingenio Plan de Ayala (1973)
16. Ingenio Ponciano Arriaga (1974)
17. Ingenio Alvaro Obregón (1975)
18. Ingenio Presidente Benito Juárez (no se menciona año de creación)
19. Ingenio de Puruarán (1980)
20. Ingenio Tres Valles (1975)
21. Ingenio San Francisco El Naranjal (1973)
22. Inmobiliaria Papaloapan, creada por Mexicana de Papel Periódico (1976)
23. Inmobiliaria y Constructora Río Escondido de Coahuila, creada por Minera Carbonífera Río Escondido (1980)
24. Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, creada por Pemex (1961)
25. Perforadora Minera del Norte, creada por la CFE (1972)
26. Rassini Rheem, creada por AHMSA (1950)
27. Tracto Sidena, creada por Sidena (1975)
28. Tetraetilo de México, creada por Pemex (1980)

29. Tornimex, creada por AHMSA (1973)
30. Zincamex, creada por la Comisión de Fomento Minero (1956).

Tal como puede observarse, el fenómeno de creación de filiales es muy reciente, pues la mayoría de las empresas de esta clase nacieron en los regímenes de los Presidentes Echeverría y López Portillo.

Ahora analicemos a las empresas incorporadas por procedimientos diversos al de creación por el Estado. No haremos una relación exhaustiva, sino selectiva: primero el Subgrupo B1, absorbidas directamente por el Estado: Azufrera Panamericana, adquirida en 1967. Fábrica de Papel de Tuxtepec incorporada por la participación gradual en el capital. Subgrupo B2i, incorporadas indirectamente por el Estado: Avantram (se desconoce fecha de incorporación), adquirida por Nafinsa, lo mismo que Comercial de Telas (1967), Compañía Real del Monte y Pachuca (1947) y Compañía Industrial de Atenquique, ambas incorporadas a la propia Nafinsa. Grupo B2ii, incorporadas por absorción previa de otra empresa: Inmobiliaria Atlas, creada en 1945 por la Unión Nacional de Productores de Azúcar y otras más; Petroquímica de México, adquirida por Somex mediante embargo en 1962; Sosa Texcoco, creada por Somex en 1943. Grupo B2iii, empresas adquiridas por organismos descentralizados: es el caso de los ingenios, comprados por Financiera Nacional Azucarera y Comisión Nacional de la Industria Azucarera, y uno por Banrural, y que suma la cantidad de 30.

Alfredo Acele y Juan Vega tienen razón: por su forma de incorporación, por el tiempo y las circunstancias que imperaron, la industria estatal es heterogénea y muy compleja. Su manejo sin duda ha sido uno de los grandes problemas que ha tenido que enfrentar el Gobierno de la República, no cabe duda. Pero, así mismo, la forma de incorporación dice mucho: que el 53% de las empresas públicas incluidas en la muestra estudiada haya sido adquirida directa o indirectamente, da la clave del incremento de la administración pública descentralizada, porque toma al Estado desprevenido para asumir una tarea que no ha concebido ni previsto y la tiene que hacer suya sin necesidad histórica. Por otra

no

parte, la asunción de empresas distintas al ser del Estado, aun siendo éste centralizado e intervencionista, diferentes al signo nacional y público que tienen sus cometidos, lo desvía de sus responsabilidades básicas, desorienta sus funciones y pervierte su papel como centro de actividad de la vida social.

Como consecuencia, el Estado asumió la condición de constructor de fraccionamientos, gerente de farmacias y restaurantero de la Zona Rosa. Y todo esto sin menoscabo de aquello que, como **fuerza** monumental de su poder, se ha convertido en una de sus más grandes debilidades: la centralización, misma que ha hecho que el Estado nacional se ocupe incluso de atender los desbordamientos y reencauces de pequeños ríos situados en el Bajío. Llegó el momento pues, no sólo de cuestionar **las** dimensiones organizativas del Estado y la amplitud de su actividad, sino algo aún más importante: su papel para el futuro de México.

Prospección: la reforma del Estado mexicano

Límites de la prospección

El propósito básico de la investigación en este capítulo consiste en alcanzar un esquema de prospección de lo que será la administración pública mexicana en la década futura, cuando ya asoma el siglo XXI. Cuando nos planteamos los caminos para prepararlo, consideramos las siguientes opciones: el planteamiento de un estadio superior y ejemplar; la formulación de un modelo de administración deseable; proyección de tendencias. Optamos por la última vía al considerar que es lo que mejor responde al espíritu científico y tiene mayor margen de confiabilidad. En segundo lugar nos cuestionamos el objeto de la prospección, es decir, su posible utilidad, concluyéndose que el único interés era dar luz sobre el futuro de la administración pública cuando el país está viviendo un momento de cambio.

Desde los tiempos del régimen del Presidente José López Portillo se anunciaron modificaciones del estado de cosas. En este período se inició el cuestionamiento de las formas tradicionales de la política en México y en materia de administración pública se emprendió la más radical reforma desde los días de Cárdenas. Otro indicio del camino que se estaba siguiendo fue el plan de depuración del número de entidades "paraestatales" y el programa de fortalecimiento estatal y municipal. Sin embargo, el modelo básico de organización y

m

funcionamiento del Estado seguía en pie y firmemente adherido a las tradiciones políticas posrevolucionarias y aun las revolucionarias, como lo vino a confirmar la expropiación bancaria de 1982. Más sensibles fueron los cambios en el período de Gobierno del Presidente Miguel de la Madrid, que aceleró el proceso de desincorporación de entidades descentralizadas, devolvió acciones de la banca a los expropietarios, suprimió plazas de confianza de la administración centralizada, abolió órganos y secciones de ésta misma y reformó la Constitución vigente para dar margen a un más amplio desarrollo de la vida municipal. De hecho se abrió el camino a la reforma del Estado y es esta reforma la que enmarca nuestro ejercicio de prospección.

La investigación aquí realizada fundamenta la proyección de tendencias de una forma de ser específica, individual y peculiar de la administración pública mexicana, como distinta a otras administraciones públicas concretas. Una proyección de tendencias puede abarcar múltiples referentes y asumir un carácter enciclopédico, lo que reclama la selección y su decantamiento en un grupo que sea característico y peculiar, que represente lo esencial y descarte lo accidental; en fin, que incumba al *ser* en sí, como individuo, y lo defina como tal frente a otros individuos.

Una proyección de tendencias implica un ejercicio de prospección, pues las variables agrupadas como esenciales al individuo habrán de trascender el tiempo hacia el futuro, si son capaces de sobrevivir, es decir, de perpetuarse para tener fuerza y representar al individuo etapas de tiempo trascendentales. Lo característico de un individuo, es decir, para nuestro caso la administración pública mexicana, sólo era definible haciéndose un ejercicio de investigación que probara que las tendencias actuales están firmemente enraizadas en el pasado y ellas son las que definen a la propia administración pública tal como es. El agrupamiento de tendencias se hizo en torno al elemento modular definitivo del individuo, elemento construido por la tradición histórica. Este elemento es la *actividad del Estado*, pues la administración pública no es otra cosa que el Estado en actividad.

En cualquier país del orbe la administración pública es el Estado en actividad. El problema radica en la intensidad y extensión de la actividad. Así, por ejemplo, en tanto la tradición histórica francesa produjo un Estado extraordinariamente activo e intervencionista, allende el Canal de la Mancha la vieja Inglaterra forjó un Estado relativamente activo. Un punto medio ha sido la Alemania, donde la actividad del Estado y la sociedad civil se han mantenido en equilibrio desde centurias. México, como Francia, ha desarrollado un Estado cuya extensa, profunda y amplia actividad ha forjado el país que conocemos. Obviamente el foco de esta investigación se ha centrado en tomo a esta crecida actividad, preocupándose por explicarla e inquiriéndose si ella continuará como tal en el futuro.

Tendencias históricas de la administración pública mexicana

La investigación estuvo fundada en la identificación de tendencias históricas estructurales que definen el *tipo* de la administración pública mexicana, como distinto al tipo de otras administraciones públicas. Estas tendencias mostraron un carácter histórico y actual confiable, y por consiguiente la viabilidad de una prospección probable. En este sentido, en tratándose de la identificación de tendencias históricas estructurales, se hizo omisión de aquéllas que son coyunturales o relativas a la organización actual del Estado, más que al Estado en sí. Esto nos hizo marginar el examen del régimen federal, la división de poderes, el presidencialismo y otros interesantes tópicos relativos al Gobierno y que han sido tratados adecuadamente en prospectivas efectuadas por estudiosos de la administración pública.

De conformidad con la investigación aquí realizada, sintéticamente han sido identificadas y definidas las siguientes tendencias que esta investigación ha determinado como inherentes a la administración pública mexicana de nuestros días:

Primera tendencia

Actividad creciente, amplia y diversificada del Estado en el seno de la sociedad. El resultado ha producido el incremento de las dimensiones del Estado, su intervención en las distintas esferas de vida de la sociedad y su injerencia en la vida económica por medio de empresas públicas.

Segunda tendencia

Formación de un espacio público comprensivo y en expansión. El espacio público es el campo histórico de actividad del Estado e implica el ejercicio de las más variadas prácticas gubernamentales por medio de la administración interna, que tiende a ramificarse en administraciones especiales de la vida social, la vida personal y la vida económica.

Tercera tendencia

Creación de un modus operandi peculiar del Estado por medio de organismos descentralizados y empresas públicas. Estas instituciones descentralizadas han estado en actividad desde el siglo XVIII y la importancia de su papel se ha incrementado con el paso del tiempo. Hoy día encaman el espíritu del artículo 28 constitucional, que establece las áreas exclusivas de la intervención económica del Estado.

Cuarta tendencia

Establecimiento de la economía de Estado. Está formada por las prácticas económicas estatales encaminadas a la intervención directa del Estado por medio de sus empresas y su injerencia indirecta al través del fomento, pero también por medio de instituciones descentralizadas. Las segundas son inveteradas:

se remontan al fomento minero en el siglo XVIII por medio del Tribunal de Minería y llegan hasta nuestro tiempo con la Nacional Financiera, Somex y la Comisión de Fomento Minero, pasando por el decimonónico Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional. También son añejas las empresas de Estado, que se remontan al tiempo del etanco del azogue y otros más de singular prosapia, como los del tabaco y la pólvora.

Quinta tendencia

Efectoformativo y multiplicador de las revoluciones sobre la administración pública. Las revoluciones han incrementado cualitativa y cuantitativamente el organismo y los cometidos del Estado, principalmente las instituciones descentralizadas. Las dos Reformas y la Revolución de 1910 escogieron a este tipo de entidades para efectuar sus medidas reivindicadoras: la Primera Reforma hizo que el Estado asumiera la enseñanza por medio de la Dirección General de Instrucción Pública; la Segunda Reforma recuperó la asistencia pública por medio de la Dirección General de Beneficencia Pública; la Revolución de 1910 revirtió el dominio del petróleo y los ferrocarriles en beneficio de la nación y los entregó al Estado quien asumió su administración por medio de Pemex y Ferronales. Las Revoluciones han tenido también un efecto multiplicador generalizado, especialmente la Revolución de 1910: de un centenar de entidades descentralizadas en la década de los cuarenta, se reprodujeron más de un millar en la de los setenta.

Sexta tendencia

Institucionalización del procedimiento de expropiación para el establecimiento de las grandes instituciones descentralizadas. La expropiación es una fórmula de reivindicación usual en un país donde las revoluciones han sido las vías positivas de su progreso y desarrollo. Este método excepcional puede adoptarse como tradición y obtener legitimidad legal, dando cauce a su empleo en mo-

menteshistóricos trascendentales. Tal procedimiento formó a las instituciones antes mencionadas, que tiene su precedente en la Dirección General de Temporalidades constituida para enajenar y administrar los fondos expropiados a la Compañía de Jesús en 1767, Ysu caso más reciente con la nacionalización bancaria de finales de 1982.

Séptima tendencia

Formacion de relaciones económicas institucionalizadas entre el Estado y el capital. Las prácticas de fomento desde 1830, por medio del Banco de Avío, establecieron relaciones económicas entre el Estado y la incipiente burguesía industrial, teniéndose como mira la formación de una fracción de esta clase social no rentista ni especuladora que usufructuara la acumulación de capital propiciada por el Banco y provocara la acumulación ampliada del propio capital, y con ello la industrialización. Siguió al Banco la Dirección General de la Industria Nacional que organizó a los empresarios industriales y en su seno los asoció a la autoridad del Estado, Actualmente Nacional Financiera y Somex fomentan la fundación y el desarrollo de empresas privadas, como antaño lo hacía el Banco de Avío.

Octava tendencia

Centralización irrefrenada en el Estadonacional. La centralización está representada vívidamente en el artículo 27 constitucional y es el producto de la historia toda del país, y el efecto directo de la Gran Reforma y la Revolución de 1910. La centralización dio pauta a la acumulación de capital-la originaria con el Banco de Avío y la Gran Reforma, con sus signos diversos- y la formación del patrimonio del Estado como base material de sus fuerzas interiores. La centralización, asimismo, favoreció el crecimiento económico y la ampliación del bienestar social, dando pie al "Milagro mexicano".

Estas tendencias han estado presentes en los 179 años de existencia del Estado mexicano. Su proyección parece posible para la siguiente década y quizá

para algún tiempo después. Por consiguiente, la cuestión consiste en los caminos que sigan estas tendencias: supresión, perpetuación o atenuamiento. Una proyección invita obviamente a lo segundo, a su perpetuación, porque parece ser que su éxito pasado puede garantizar su éxito futuro. Sin embargo, un examen de la vitalidad actual de estas tendencias manifiesta que la perpetuación debiera considerarse con algunas reservas. Ni los estados ni sus gobiernos son inmortales, esto lo saben los estadistas, los polítólogos y los científicos de la administración. Desde tiempos pasados los soberanos han sido aconsejados sobre las medidas adecuadas para conservar y aun hacer progresar a sus reinos. Al través de los tiempos y pasando por los diversos lugares se ha formado una cauda de consejeros de príncipes, cuya labor ha sido la de ilustrar y educar a los gobernantes, hasta llegar al más célebre de ellos: Nicolás Maquiavelo.

Los consejos aludían virtudes personales que, según aseguraban, podían pasar de un soberano a sus sucesores mediante aprendizaje, no necesariamente por herencia genética. Se consideraban asimismo los factores imponderables-*la fortuna* decía Maquiavelo--, pero sobre todo la preparación de medidas de efectos calculables y de alta racionalidad. La moderna planeación tiene aquí su origen. Estas medidas eran de suyo prospectivas porque estaban destinadas a producir efectos deseados: en política y administración estas son las proyecciones inherentes al Estado. Al estadista no le interesa ser gobernado por los acontecimientos, sino producir las condiciones que favorezcan que los acontecimientos sean regidos por su persona. La legislación misma intenta dar pauta a los acontecimientos del futuro y las Constituciones políticas son esencialmente programas permanentes de gobierno.

En México la reforma borbónica de Carlos III se encaminó a producir elementos diferentes a los habitados: suprimió las concesiones de cometidos estatales delegados en corporaciones y personas, para que en el futuro inmediato las asumiera el Estado; abolió negocios privados rentables que beneficiaban a unos cuantos, para en el futuro hacerlos de beneficio colectivo; creó los estancos para producir ingresos futuros para la Real Hacienda. El *Plan de gobierno*

económico para la América española de Campillo y Cosía, típico consejero administrativo del siglo XVIII, fue el proyecto de gobierno futuro que adoptó el ilustrado déspota hispánico y que hizo ejecutar por medio de su visitador don José de Gálvez. Estas acciones, propias de la segunda mitad del siglo mencionado, fueron decisiones de su tiempo que construyeron un futuro que hoy día es parte de nuestra realidad.

Con las Leyes de Reforma no se consumó la supresión de la vieja sociedad colonial, sino se dio inicio a su abolición. Las grandes acciones de los reformistas prepararon el camino de la secularización y la laicización del Estado, tal como hoyes. Las decisiones de entonces pavimentaron el camino del México moderno. De modo similar, el artículo 27 constitucional en 1917 era el producto de las expropiaciones del siglo anterior, pero al mismo tiempo posibilitó las expropiaciones del futuro. La *Ley de expropiación de 1937* todavía se aplicó en 1982.

Así, las tendencias históricas se forman por acciones presentes que crean las bases de condiciones futuras. En política y administración, recordémoslo, estas son las prospecciones propiamente estatales: Zpor qué? Porque el Estado es la entidad que conduce los destinos de la sociedad, no al revés, a pesar de estar condicionado por el modo de producción y las relaciones sociales vigentes. El hombre es autor y actor de su propia historia, pero bajo condiciones que no le es dado modificar, reza una célebre sentencia de Carlos Marx. Esto es cierto: ni el hombre, ni el hombre de Estado en lo particular, puede cambiar hoy estas condiciones, pero sí lo puede hacer en el futuro. Por tanto, la reforma del Estado nunca es posible actualmente, sino hasta el día de mañana.

La situación del Estado mexicano en la actualidad ha sido el producto de decisiones tomadas en el pasado remoto y en el pretérito inmediato. Las tendencias aquí identificadas así lo corroboran: por consiguiente, su perpetuación o supresión dependerán del querer y el poder del Gobierno mexicano, pero en el entendido que las condiciones actuales faciliten la reforma futura. En el mundo contemporáneo, en contraste a los tiempos del despotismo ilustrado, el Go-

bierno no lo ejerce una persona ni un puñado de hombres. El Gobierno es un asunto de toda una nación, pero los compromisos históricos siguen estando constitucionalmente vigentes con los campesinos, los obreros y los trabajadores en general, según dictado de la Carta del 17. Hoy día los estadistas deben estar atentos al consejo de las mayorías, pues los consejeros de principios han dejado de laborar: su contrato de trabajo hace mucho que caducó. En México las tendencias, pues, pueden o no proyectarse al futuro; es asunto de decisión autónoma, no de fatalidad

En los negocios de la administración pública los oráculos no tienen cabida. Ni las decisiones ni las actividades se someten a los auspicios, como en Delfos. Una medida determinada puede continuarse o suspenderse. La operación cotidiana de la administración gubernamental, así como sus labores extraordinarias, suelenerrar pues tal es la naturaleza humana y esta naturaleza es la base y sustancia de la administración. En ocasiones un programa gubernamental puede abortar porque fue mal diseñado, porque se aplicó indebidamente o porque no existían condiciones para su ejecución. La historia está plagada de reformas administrativas fracasadas. Es más, no existe ninguna completamente exitosa. Esto suele ocurrir porque la toma de conciencia de la necesidad de la reforma y el momento de su ejecución suelen estar *temporalmente* disociados. Así, reformas inmaculadamente proyectadas, como las ingenieras por Turgot en Francia, Burgos en España y Stein en Alemania, resultaron en un fracaso en el futuro inmediato; pero a mediano y largo plazo produjeron éxitos sorprendentes: estas reformas engendraron, en alguna medida, los modernos países que conocemos.

Se ha dicho con razón que la reforma de José de Gálvez tuvo un éxito relativo en el futuro inmediato y así fue, pero sus resultados fueron extraordinariamente exitosos y todavía resuenan dos siglos después. Por consiguiente, los cambios gubernamentales y administrativos que pueden engendrarse hoy no deben **germinar** necesariamente mañana, sino pasado mañana. Así es la administración pública. Tales son las condiciones que facilitarán el cambio o lo entorpecerán.

Continuidad y cambio

La continuidad o el cambio en el futuro de la administración pública se resolverá dentro de las condiciones antes explicadas, en nuestro modesto entender. El mañana nacerá de la conjugación de la voluntad de cambio y las posibilidades para poderlo realizar, y en el entendido que la administración debe intentar superar la antinomia existente entre sus deseos y proyectos, y la escasez de sus medios y recursos.

Límites de la actividad del Estado

La *actividad creciente, amplia y diversificada del Estado en el seno de la sociedad*, parece haber llegado al límite de su expansión. La actividad del Estado no puede crecer al infinito porque no es un conjunto de operaciones emanadas de un ser ultramundano, sino de un cuerpo mortal formado por seres humanos. Toda actividad supone un órgano, un organismo completo o sólo una de sus partes, pero siempre un ente material que la ejecuta. Así, una responsabilidad asumida por el Estado provoca un crecimiento en su organismo pues se crea una nueva institución, se aumenta otra o se añade como responsabilidad de una más que tiene que dedicar a uno o más servidores públicos para cumplir con ella. En todo caso, el organismo del Estado crece irremediablemente.

Por otra parte, ningún Estado históricamente considerado ha sido capaz de realizar todas las funciones que nacen de la vida diaria de un país. Esto es válido incluso para el *despotismo oriental* y los *imperios burocráticos* del pasado, tan profundamente estudiados respectivamente por Wittfogel y Eisenstadt. El despotismo oriental, con su gobierno absolutista y autocrático, no fue capaz de hacer todo y siempre existieron poros de actividad para la sociedad. Queremos decir, en suma, que no ha habido nunca un Estado *totalitario*, con el conside-

rando que con este término acuñado por Sigmund Neumann, este autor se refería al Nacional-socialismo.

El moderno Estado capitalista funciona dentro de límites históricos. Estos límites están fijados por su función dentro del modo de producción capitalista, cuya finalidad es su perpetuación y desarrollo. Lúcidamente Lorenzo von Stein ha demostrado, como vimos, que el Estado moderno puede crecer y desenvolverse sólo a condición que produzca los elementos de la prosperidad individual, social y económica de la sociedad civil. De suyo, el Estado debe dejar que la sociedad haga lo que puede hacer mejor que el Estado y la sociedad dejar que el Estado haga lo que mejor sabe hacer. En la línea divisoria de estos quehaceres del Estado y la sociedad, cuya mediación es la administración pública, encontramos el origen y la causa de la amplitud o estrechez de los cometidos de cada cual.

Eisenstadt definió como burocratización la invasión del Estado sobre el espacio privado; como desburocratización a la invasión de la sociedad sobre el espacio público; como burocracia al punto medio ideal entre fronteras. Explica que tanto la burocratización como la desburocratización constituyen desnaturalizaciones, una del Estado, otra de la sociedad, pero en el entendido que estas perversiones están atenuadas por la situación histórica de cada país. En ningún caso ambas cubren el espacio total invadido, siempre hay terreno para la existencia social -como en el despotismo- y la existencia estatal -como en las autarquías medievales-

Así, en la medida en que la burocratización tiene como límite que el desarrollo del Estado está condicionado por el desenvolvimiento de la sociedad, la actividad estatal no puede ampliarse incontroladamente sin pagar un elevado precio: el de la incapacidad de conducción de su propio organismo y con ello la abdicación a la eficiente administración pública de la sociedad. Por tanto, la respuesta a la cuestión acerca del "tamaño" del Estado y más aún a su papel como ente político que administra a la sociedad civil, debe buscarse en el momento

en que asumió tareas distintas a su condición política y si esta asunción provocó que dejara de cumplir con sus responsabilidades sustanciales.

Tal como lo pudimos corroborar al través de esta investigación, el Estado mexicano creó con su actividad su propio espacio de actuación y al efecto desarrolló a la administración interna. Así, como consecuencia formó campos de intervención que iban naciendo de sus responsabilidades como expresión oficial y formal de la sociedad. Estos campos asimilaron cometidos relativos a la vida humana, según manifestación de lo personal, lo social y lo económico. Algunos cometidos vinieron del pasado y las instituciones administrativas encargadas de llevarlos al cabo. Muy amplio era el espacio público del joven Estado mexicano en sus primeras décadas de vida, pese a que muchas e importantes responsabilidades seguían concedionadas al clero católico. Pronto aumentaron con las dos Reformas y luego con la Revolución de 1910. La supresión de los estamentos coloniales dejó un vacío de poder de clase ampliado por la inmadurez de la burguesía y el proletariado. El Estado actuaba por el dictado de la historia.

Se estableció así una regla: la actividad del Estado crecía en ausencia de la actividad de los particulares. El fomento inveterado había fallado y parecía seguir fallando a pesar de los esfuerzos de la moderna Nacional Financiera. Entonces el espacio público comenzó a ser desvirtuado con la incorporación por medio de adquisición y embargo de empresas privadas, agregándose otro procedimiento tampoco nada redituable: la incorporación de empresas quebradas. Los cometidos del Estado se incrementaron y su majestad comenzó a convivir con el manejo de hoteles, restaurantes y farmacias. El Estado no debía distraerse como gerente al servicio de *gounnets*, cuando los obreros y campesinos estaban pasando hambre.

La actividad del Estado se había pervertido y con ello la función social del Estado. Nada más natural que hoy día surjan réclames sobre la actividad del Estado y se haya formado consenso alrededor de su reforma: ha llegado la imposible necesidad del cambio, pero el destino, la forma y el momento todavía está a discusión. He aquí un primer indicio del futuro inmediato: el perímetro

del espacio público ha dejado de extenderse y tiende a su contracción, pero dentro de los límites fijados por el intervencionismo estatal.

Limitación a un espacio público comprensivo y en expansión.

Esta segunda tendencia, relativa al *espacio público comprensivo y en expansión*, también parece haber llegado al límite de su crecimiento. El espacio público es el ámbito de intervención del Estado en la sociedad civil. Hasta la Segunda Reforma la administración interna se había ceñido básicamente a la vida económica y no había alterado sus fundamentos estamentales. El triunfo de los reformadores tras la Guerra de los Tres años abrió los cauces para el alumbramiento de la vida personal y con ello comenzó la supresión de la sociedad corporativa. Pero el individualismo prosperó lentamente y la burguesía siguió impotente como clase social con posibilidades de asumir la dominación de la sociedad que se estaba desarrollando.

La forma de propiedad predominante siguió siendo la tierra y fue amasada en unas cuantas manos en los latifundios porfirianos, siendo desposeídas las comunidades indígenas y otras formas colectivas de explotación agrícola. Se formó así la masa proletaria de desposeídos de la tierra y con ellos nació la Revolución de 1910 y su reforma agraria que rectificó los excesos y desvirtuamientos de la *Ley de desamortización de 1856*. De esta Revolución nació una vigorosa vida social ampliándose la administración interior con una variedad de instituciones descentralizadas.

A partir de 1910 el espacio público cobró las grandes dimensiones que suponían las capacidades reivindicadoras del Estado nacido de la Revolución y que habían sido planteadas en la Constitución del 17. Esta circunstancia histórica explica la importancia y la abundancia de aquellas instituciones, y la variedad de propósitos y extensión de alcances que tuvieron, desde las grandes expropiaciones históricas de los ferrocarriles y el petróleo, hasta las modestas sociedades anónimas creadas por Cárdenas para mejorar las condiciones de vida de los

ejidatarios. Así, junto al Banco de México, Nacional Financiera y Comisión Federal de Electricidad, nacieron pequeñas instituciones administrativas cuyo impacto social no dejó de tener efectos significativos ahí donde operaron.

A pesar de la brevedad de su radio de acción o el ámbito geográfico de su actividad, estas pequeñas empresas de Estado respondían al ánimo reivindicador de la Revolución y el espíritu de progreso emanado de la Constitución del 17. Tal fue el caso, como un ejemplo transparente, de la actividad del Banco de Crédito Ejidal que además de las actividades propias de su instituto formó subsidiarias al servicio de los ejidatarios en la década de los cincuenta: Empacadora Ejidal, Zacatonera, Mexicana y Servicios Ejidales. El destino combinado de las tres empresas de Estado era favorecer el desarrollo de las condiciones de vida ejidales, pero con el ingrediente novedoso de la incorporación de mecanismos de producción de empresa social. Hay que recalcar que la expansión de la actividad del Estado en este ámbito al través de la administración de la vida social, es de sí justificada por causas ya explicadas.

Ocurrió igual con las grandes comisiones hidráulicas como la del Papaloapan, Tepalcatepec y Grijalva, pero en gran escala, y cuyas variadas actividades cubrieron inmensas regiones arrancándolas del subdesarrollo ancestral. Su origen tuvo una causa imperativa que impulsó la actividad del Estado dentro de un ámbito que así lo exigía como problema nacional. En dimensiones mucho menores, pero inspiradas en causas similares, también surgieron otras instituciones descentralizadas cuyo signo era igualmente el rescate de otras regiones del subdesarrollo. Existieron dos empresas de Estado que ejemplifican esta forma específica de su actividad: la Compañía Agrícola y Comercial del Suroeste y su hermana del Noroeste, que operaban respectivamente en Chiapas y Oaxaca, y Sinaloa. Todavía más especializadas eran otras empresas públicas que explotan un producto regional, como el aceite de coco de Campeche a cargo de la Compañía Agrícola y Colonizadora Nacional y el cacao por la Compañía Agrícola y Colonizadora del Soconusco. Como las anteriores relativas al bienestar de los ejidatarios, estas empresas tuvieron plena justificación existencial en

su vocación social y pertenencia revolucionaria, toda vez que los criterios de rentabilidad estaban apegados a su factura social.

La actividad del Estado no siempre se apegó a estos criterios y dentro del período posrevolucionario se amplió fuera de los marcos mencionados y más todavía de su condición de Estado, asumiendo con demasiada frecuencia papeles fuera de su naturaleza política. Al mismo tiempo, la inveterada centralización de la República le añadió cometidos que ejerció no existiendo razones y motivos, pero que los pudo haber delegado en las entidades federativas. La administración de los recursos hidráulicos es competencia federal y por tanto la administración pública ha estado a cargo de algunos fideicomisos especialísimas, como el Fideicomiso para la Venta de Terreno Anexos al Brazo del Río Silao en Irapuato y el Fideicomiso para la Adquisición de Terrenos Ganados al Río Santa Catarina en Monterrey, todavía dependientes de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. No sería improbable que la administración de ambos Fideicomisos fuera ejercida con eficiencia por las entidades federativas del caso, relevando a dicha Secretaría de distraerse en operaciones que no reflejan interés nacional, sino local. Aquí, en contraste a los casos precedentes, la estrechez del cometido de la actividad gubernamental no estaba justificada como responsabilidad del Estado mexicano.

En su transcurso histórico, la centralización adquirió vida propia y, a manera de *pozo negro* supergravitado, atrajo cuanto pudo, como los cometidos relativos a los fideicomisos mencionados. Otra cuestión es la de ciertas instituciones descentralizadas cuya existencia tiene dudosa justificación dentro de los marcos históricos establecidos y constitucionalmente vigentes. Estas instituciones han desvirtuado la manifestación de la actividad del Estado que asumió papeles disonantes a su naturaleza, cometidos generalmente mercantiles ajenos a su majestad soberana y que seguramente los empresarios privados hubieran desempeñado gustosamente. Tal es el caso de la empresa pública Jardines del Pedregal de San Angel instituida para urbanizar una zona del sur de la Ciudad de México. He aquí los polos del perímetro de la actividad del Estado, los límites del espacio público, que por un extremo forma a la Empacadora Ejidal para ga-

rantizar las eondieiones de vida **básicas** a campesinos pauperizados y por el otro facilita condiciones de vida lujosa a los propietarios del capital. Notable contradicción entre el capitalismo y las aspiraciones agrarias de la Revolución de 1910.

También incomprendibles son otros **giros** mercantiles del Estado, tales como su papel de gerente de esplendorosos hoteles para la gran burguesía internacional situados en zonas de recreo y descanso, así como su condición de gerente de los restaurantes de la cadena hotelera El Presidente y del Restaurant Focolare, la propiedad de la Farmacia María Isabel y del Centro Comercial ElParián, **además** de la empresa Vehículos Acuáticos. No cabe duda que estas actividades debía realizarlas el empresario privado, no el Estado, distraído en cuestiones secundarias en lugar de atender problemas fundamentales. El Estado no puede ni debe atender todos los giros mercantiles privados, sino sólo aquellos que por su interés nacional así lo dicten y en caso de hacerlo con aquellos de poca monta cuyo origen sean las necesidades de los obreros y los campesinos. He aquí un indicio **más** del futuro de la administración pública mexicana: dentro del repliegue global del espacio público se comprenderán estos giros comerciales ajenos a la sustancia política del Estado.

Perpetuación de la actividad del Estado por medio de empresas públicas

De conformidad con lo anterior, el número y variedad de entidades descentralizadas decrecerá, pero la peculiaridad de la actividad del Estado por medio de empresas públicas seguirá siendo vigente. De hecho este decremento es un programa en proceso conocido como **desincorporación**. Este programa puesto en marcha por la pasada administración dio inicio cuando el universo "paraestatal" sumaba la friolera de 1155 entidades. La desincorporación ha seguido cinco procedimientos: venta, liquidación, extinción, fusión y transferencia. Una larga lista de entidades que incumbe a este proceso, que puede ser denominado "Panteón Paraestatal", implica la desestatización de la más variada gama de instituciones descentralizadas, según datos del primer trimestre de 1988.

Los antecedentes inmediatos de la desincorporación se encuentran en el sexenio del Presidente López Portillo, en cuya gestión dio inicio lo que entonces se conoció como *depuración* del sector "paraestatal". Según el *Registro de la administración pública paraestatal* de noviembre 15 de 1982, expedido unos días antes de la culminación del período presidencial mencionado, fueron relacionados los avances en este camino. Se dice que ha ocurrido un decrecimiento del número de instituciones descentralizadas fundamentalmente por motivo de la depuración de aquéllas que "ya no cumplían con sus fines u objeto social o cuyo funcionamiento no era ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés social". Según datos proporcionados en ese año ya se habían liquidado 26 empresas de participación mayoritaria y 49 estaban en proceso, además de tres organismos descentralizados, ocho empresas de participación minoritaria y 46 fideicomisos que también estaban en "capilla".

Los organismos descentralizados en proceso de liquidación eran la Comisión Nacional de la Industria del Maíz para el Consumo Humano, Comité Organizador de los X Juegos Universitarios Mundiales y Establecimiento Público Federal Ingenio el Mante. Entre las empresas mayoritarias destacan Astilleros de Veracruz y Astilleros Unidos del Pacífico, las Compañías de Luz y Fuerza del Centro, de Toluca y de Pachuca y Distribuidora Conasupo SA (Diconsa). Entre las minoritarias se encontraban Aeronaves del Centro, del Este, del Norte, del Oeste y del Sur. Según se observa, ninguna entidad descentralizada de gran importancia. No se mencionan la Compañía Industrial de Atenquique ni la Compañía Minera de Cananea, la primera mayoritaria y la segunda minoritaria, aquella enajenada y ésta por serlo.

En febrero 13 de 1985 se expidió la *Resolución para proceder a la disolución, liquidación, extinción y transferencia de las entidades paraestatales* que fueron enlistadas para esta ocasión. En el *Considerando* se explica que se ha analizado el universo de estas entidades para determinar su situación principalmente desde los aspectos financieros, operativos, comerciales, administrativos y legales, teniéndose como marco los criterios de estructura e integración sectoriales, la orientación de la política económica y social y los objetivos fijados

para estos sectores por el *Plan Nacional de Desarrollo* y los planes de mediano plazo. Se concluyó que algunas entidades ya habían cumplido con los objetivos para los cuales fueron creadas, otras no los han cumplido y unas más funcionan de manera inconveniente desde el punto de vista económico o del interés social.

De acuerdo a estos criterios, la vida o muerte de cada institución descentralizada dependía de sí misma y en qué su existencia se ajustara a principios mediados y límites inmediatos. Los primeros eran los relativos a que hubiera cumplido sus propósitos vitales, que no los estuviera cumpliendo o que operara inconvenientemente con referencia a estos objetivos. Los segundos aluden a los proyectos gubernamentales nacionales planteados en el *Plan Nacional de Desarrollo* y los planes de mediano plazo, básicamente, además de los criterios de sectorización vigentes. El destino de una institución de larga vida queda así determinada, digamos trágicamente, porque su existencia, propósitos históricos y modo de operación son fácilmente cuestionables, más todavía cuando las unidades de medida son sus aspectos financieros, operativos, comerciales, administrativos y legales, todos ellos cuantificables en cifras de más y menos, y traducidos a criterios de rentabilidad.

En presencia de fórmulas evaluatorias técnicas y contables muchas empresas de Estado deficitarias e inefficientes tenían sus días contados, pero aquellas otras rentables y solventes gozarían de plena salud en su pertenencia estatal. Estaban en notable desventaja las instituciones descentralizadas propias de la vida personal y la vida social, sobre todo las relativas a la salud, educación, trabajo y similares, ajenas por sus fines a los criterios de análisis antes mencionados y que se debieron pasar por un tamiz diverso. Veamos como operó en el sexenio pasado la desincorporación al través de estos criterios.

La razón general expuesta por el Gobierno federal como justificación del proceso de desincorporación de estas entidades, fue la crecida dimensión del organismo del Estado. También se argumentó su peso presupuestario negativo para la hacienda pública, ser motivo de subsidios en lugar de ingresos y operar

deficientemente. En fin, ser una carga no una ayuda. Quizá por eso se estén extinguiendo y suprimiendo. De ser así, una empresa deficitaria no sería un beneficio para una entidad federativa, pero sí otra que fuera rentable. A falta de información, pues sólo se han publicitado listas de entidades, era de suponerse que en tratándose de liquidación y supresión el procedimiento obedeció al estado deficitario de la entidad, a que cumplió sus fines o que no los podría cumplir. Cuando se tratara de fusión debía entenderse que su dispersión era perjudicial y que su agregación analógica rendiría beneficios para su administración. Que optándose por la venta, se ofertaba una empresa redituable.

Si esto fuera así, el *quid* consistiría en saber quién se benefició por la operación de venta, pues se trata de una transferencia de capital y una cesión del patrimonio nacional. De acuerdo con la tradición del país los beneficiarios debieran ser los que menos han usufructuado los logros de la Revolución: los trabajadores en general, porque de no ser así el Estado no debió desprenderse de empresas rentables y transferir capital a la burguesía haciendo más grande la brecha de las desigualdades.

Por efecto de la sectorización cierto número de entidades descentralizadas fueron agrupadas bajo la cabeza de las dependencias centralizadas de la administración pública federal. La desincorporación se efectuó respetando este marco' antes de suma, después de resta, y de ella se manifiestó la variedad casi infinita que había sido la actividad del Estado hasta el año en curso. La versatilidad del Estado para formar entidades descentralizadas dio pie a su intervención directa en materias tales como la industria cinematográfica, radiofónica y televisiva. Ya se han desincorporado cinco radiodifusoras por vía de liquidación, tres compañías cinematográficas fueron enajenadas y cinco distribuidoras de películas fusionadas. Algo que llama la atención es la condición del Estado como propietario de cines y era de suponerse que una actividad tal, secundaria a sus cometidos fuera suprimida pero no ocurrió así: las compañías estatales propietarias de cines fueron fusionadas, metiéndose en la misma canasta a los cines Cantarell, Continental, Imperial, Cinemas SA y Cinemas del Mante.

Dentro del sector hacendario proliferan las instituciones de crédito por efecto de la expropiación bancaria. Aquí los procedimientos que se usaron fueron la extinción y la fusión. Esta última involucró a 27 instituciones, entre ellas al antiguo Banco Provincial de Sinaloa, en tanto que el no menos antiguo Banco Nacional Cinematográfico se encuentra en proceso de liquidación.

Las instituciones sectorizadas en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos han tenido gran merma. Destaca la enajenación de la muy conocida Unión Forestal de Jalisco y Colima, filial de la Compañía Industrial de Atenuique, también vendida a favor de empresarios privados. Han sido enajenadas empresas públicas de las más variada índole: Resinera Ejidal de Michoacán, Maderas Industrializadas de Nayarit y Alimentos del Fuerte, en tanto que se liquidaron Insecticidas y Fertilizantes Ejidales Mexicanos, Productos Lácteos Ejidales de San Luis Potosí y Promotora Ejidal, que pudieron haberse transferido a los ejidatarios para su beneficio, siempre y cuando fueran rentables o útiles para este castigado sector del campesinado. Este procedimiento también hubiera podido beneficiar a varias entidades federativas que habrían recibido empresas públicas transferidas, en lugar de que el Gobierno federal las vendiera: la Unión Forestal de Jalisco y Colima, Resinera Ejidal de Michoacán y Maderas Industrializadas de Nayarit, ya enajenadas a favor de empresarios privados. Esta última pudo haber tenido dos opciones: cederse a los ejidatarios o al Gobierno de Nayarit.

También se liquidaron empresas viables de transferencia a los estados: Agroplásticos de Tlaxcala, Cales de Chiapas, Impulsora Ganadera de Michoacán, Maderas Moldeadas de Durango, Productos Lácteos de San Luis Potosí, Promotora Agroindustrial del Henequén y Sales de Zacatecas. Estaban por venderse tres empresas del mismo nombre: Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Colima, de Guerrero y de Oaxaca, así como la Impulsora Guerrerense del Cocotero, Aceitera de Guerrero, Maderas Industrializadas de Quintana Roo, Triplay de Palenque y Beneficiadora de Coco de Acapulco, que de transferirse a los estados respectivos producirían dos beneficios: impulsaría la producción del campo e industrializaría a la entidad federativa, y fortalecería el

pacto federal. El sector de reforma agraria ha concluido el proceso de desincorporación por medio de la extinción del Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural y el de Cumbres de Llano Largo.

El sector de comunicaciones y transportes se caracterizó por un repliegue de la actividad del Estado, tanto en lo referente a los ferrocarriles como en lo relativo a la aeronáutica. El procedimiento adoptado preferentemente ha sido la liquidación, que se aplicó ya a Aeronaves del Centro, del Este, del Norte, del Oeste y del Sur, empresas de participación estatal minoritaria, en tanto que estaban en proceso el Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, del Pacífico, Sonora-Baja California, Unidos ~~del~~ Suroeste y Servicios de Coches, Dormitorios y Conexos, además de Servicios Aéreos Especiales. Estaban por enajenarse Turborreactores SA y la importante Compañía Mexicana de Aviación, aunque al través de los diarios se dijo que la venta de la última se había suspendido. Sin embargo, pocos días antes Aeroméxico había sido declarada en quiebra y sujeta al procedimiento de liquidación. La sindicatura de la quiebra estuvo a cargo del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos durante 90 días, antes de su venta a particulares.

También la liquidación se ha empleado preferentemente en el sector comercio y fomento industrial, por medio de la cual fueron abolidos el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y la antigua Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas.

El Estado mexicano se replegó también en el ramo pesquero, alternándose la venta y la liquidación. Ya se enajenaron la Productora Nacional de Redes y Yávaros Industriales. El Estado es propietario de un conjunto de empresas llamadas Productos Pesqueros de Michoacán, de Guaymas, de Mazatlán, de Yucatán, de Campeche, de la Paz, de Guerrero, de Topolobampo, de Isla de Cedros, de Bahía de Tortugas, de Sinaloa, de Yucalpetén y de Salina Cruz, que estaban en proceso de venta, pero que pudo favorecer a los propios pescadores o a los Gobiernos locales y los municipios. No sabemos que pasará en este

sector, pero su destino debía favorecer a los productores directos y a las entidades federativas, pues de la segunda forma podría fortalecer al pacto federal.

El sector turístico ha sido una de las fuentes de ingresos más grande después del petróleo. Aquí el Estado no ha sabido medir el alcance de su intervención, pues se ha hecho propietario de cadenas hoteleras -muy probablemente quebradas-, operando inmobiliarias turísticas y construido centros vacacionales para el turismo internacional. La justificación se encuentra en la rentabilidad de esta "industria sin chimeneas". Sin embargo, el turismo nunca debió de dejar de ser un campo de fomento y haberse transformado en un ámbito de intervención directa del Estado, a menos que se tratara de turismo social. Ya mencionamos giros comerciales inconciliables con su condición de Estado. Aquí está ocurriendo un repliegue de la actividad estatal perfectamente explicable por el procedimiento preferente de la venta a empresarios particulares que, posiblemente, estén recibiendo cadenas hoteleras rentables que antes vendieron al Gobierno quebradas. Se trata, sencillamente, de un método de reprivatización.

Hay un sector, el de Desarrollo Urbano y Ecología, que no ha sido desincorporado por procedimiento de enajenación, sino mediante liquidación y extinción. Tal como lo anunciamos arriba este sector manifiesta más que ninguno los efectos perniciosos de la centralización. Una de las bajas más significativas fue la del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (Indeco), suprimida por extinción. A favor del federalismo se han hecho ocho transferencias a gobiernos estatales: Desarrollo Urbano del Ostión a Veracruz, Cementerios de Cuernavaca a Morelos, Fideicomiso Ciudad Industrial de Torreón a Coahuila, Fideicomiso para el Fomento Metropolitano de Monterrey a Nuevo León, Fideicomiso Submetropolitano de Tijuana a Baja California, Fideicomiso Traslativo de Dominio e Irrevocable de Terrenos en el Municipio de Tepeapulco a Hidalgo, Fideicomiso para el Parque Industrial de San Juan del Río a Querétaro y Fideicomiso Ciudad Industrial de Framboyán a Veracruz.

El que estas instituciones se hayan transferido a los estados significa una redistribución del peso organizativo del Estado-nación entre la República y las

entidades federativas, y un procedimiento ideal para compartir responsabilidades públicas. Si este método fue viable no entendemos cómo no se siguió para transferir otros fideicomisos en lugar de ser suprimidos, como el Fideicomiso para Cooperar en la Solución de los Problemas de las Colonias Proletarias de Ciudad Juárez, el de Ciudad Madero, el de Tampico y el de Tijuana, que según se desprende de su misión debieron de ser vitales para aliviar la magra condición de vida de estas poblaciones habitadas por personas de escasos recursos. Estaban por liquidarse otras más que aún se podrían transferir: Urbanizadora de Celaya, Urbanizadora Potosina y Urbanizadora de Tuxpan. También está por serlo la empresa pública Jardines del Pedregal de San Angel, antípoda de fideicomisos proletarios antes mencionados.

Páginas atrás hablábamos de la edad de la supercentralización cuando nos referíamos a los régimenes posrevolucionarios. He aquí el mejor testimonio de esta noción, que muy bien trasluce lo que puede ser la exacerbación de los procesos centralizadores, cuando la centralización gubernamental y la centralización administrativa corren de la mano.

Pasemos a examinar a la empresa pública industrial, sin duda uno de los aspectos más notables de la economía de Estado desde siempre. El sector de energía, minas e industria "paraestatal" estaba formado por un total de 263 entidades, pues 129 se desincorporaron y 135 estaban por serlo. El procedimiento más frecuente fue la venta, de las que se han hecho 74 y restaban 58. Estas cifras hablan por sí mismas: las empresas públicas industriales no han de ser tan mal negocio pues ya tienen compradores efectivos y potenciales. También se utilizó la liquidación, por la cual se han efectuado 36 y faltan 61. Las fusiones fueron las menos, sólo 15, una consumada y 15 en la sala de espera. Se efectuaron tres extinciones y estaban por hacerse dos.

Vistas así las cosas, la nación parece no haberse beneficiando, pues la enajenación de empresas atractivas supone su rentabilidad actual o futura y por tanto una transferencia de capital a los particulares, principales usufructuarios de

la enajenación, porque el llamado sector social sólo ha adquirido unas cuantas, como Bicicletas Cón dor, cuya propietaria es la CfM. En todo caso, se supone que los trabajadores no pueden transformarse en patrones y de hacerlo deberían seguir caminos distintos a los de las empresas privadas capitalistas. Volviendo a la rentabilidad, las empresas de Estado industriales se podrían haber transferido a las entidades federativas siguiéndose el criterio de la fuente principal de materia prima o algo similar. Los casos típicos son Atenquique y Cananea, dos emporios de Estado de elevados rendimientos que no se enajenó uno y no se enajenará el otro por deficiencia, sino por suficiencia y solvencia económica y administrativa, cuando seguramente Jalisco y Sonora se habrían beneficiado grandemente con su transferencia.

La industria estatal fue retraída completamente en el ramo automotriz, donde fueron enajenadas Renault de México, Dina Cummins y Manufacturera Mexicana de Partes de Automóviles, así como Fairbanks Morse de Centroamérica. Estaban en proceso de liquidación la Compañía de Luz y Fuerza del Centro - proceso que ya suma varios años - y sus similares de Toluca y Pachuca.

Se hicieron ya cuatro transferencias al estado de Michoacán, provenientes de la Comisión del Balsas: Gasolinería, Materiales para Edificaciones, Promotora Inmobiliaria y Tortilladora del Balsas, además de la Panificadora Las Truchas. Asimismo, Cordemex pasó a Yucatán y Minerales no Metálicos a Guerrero, estando por transferirse la Impulsora Minera de Angangueo a Michoacán y la Impulsora Minera e Industrial de Baja California.

Ahora examinemos otros casos de desincorporación, relativos a la administración de la vida social.

Conasupo, a pesar de su importancia dentro de la administración de la vida social, sufrió la liquidación de Materiales Conasupo, y se encuentran en proceso de liquidación Centros Conasupo de Capacitación y Trigo Industrializado Conasupo. Por extinción desapareció también el Fideicomiso Comisión Promotora Conasupo para el Mejoramiento Social. No es explicable que el Estado

conservara cines y suprimiera estas importantes filiales. Afortunadamente ha tenido mejor suerte otra subsidiaria de Conasupo: Miconsa Atlacomulco, que en beneficio del Estado de México se ha transferido a su Gobierno, quien ya recibió por vía idéntica Tapetes Mexicanos, en tanto que Baja California se benefició con el Fideicomiso Centro Cívico y Comercial de Mexicali.

También la administración de la vida intelectual ha sido afectada por la liquidación de entidades del sector educación: Centro de Investigación para la Integración Social, Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial (CENETI) y el Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados de la Educación (CEMPAE). Dentro de la inmensidad de este sector tres instituciones parecen poca cosa, pero pudieran ser muy útiles de haberse conservado en beneficio quizá de una entidad federativa, para una clase social, un colegio profesional u otra entidad descentralizada. Corrieron mejor suerte el Centro de Investigaciones de Quintana Roo y el Colegio del Bajío, pues el primero ya se transfirió al Estado de su nombre y el segundo está por serlo al de Guanajuato.

Otro aspecto de la administración de la vida social que ha sufrido bajas de consideración y el proceso de desincorporación concluido: el sector de trabajo y previsión social, que sufrió la liquidación del Consejo Nacional para la Cultura y la Recreación de los Trabajadores, Editora Popular para los Trabajadores, Instituto Nacional de Productividad e Instituto Nacional del Trabajo. Fueron extintos el Fondo de Garantía y Descuento para las Sociedades Cooperativas, Fideicomiso para el Centro Nacional de Productividad de México y Fideicomiso para el Centro de Estudios Históricos del Movimiento Obrero. No sabemos porqué las grandes centrales de trabajadores no adquirieron estas instituciones que debieron de servir a la clase laboral.

La administración de la salud ha sido mermada con la liquidación de una institución de abolengo: el Centro Materno Infantil "General Maximino Avila Camacho", que fue acompañado por método igual por los Institutos de Gastroenterología, de Oftalmología y de Urología. Posiblemente sus funciones hayan sido recogidas por otras instituciones de salud, pero no lo sabemos a ciencia

cierta. Están en proceso de liquidación el Hospital Regional de Veracruz, que se podría transferir a la entidad federativa, y el Patronato Casa Hogar "Soledad G. de Figaredo".

Dos instituciones sectorizadas en la Secretaría de Programación y Presupuesto han cambiado de condición: una fue transferida al Gobierno de Oaxaca: Centro de Investigación y Asistencia Técnica del Estado de Oaxaca; la otra, de idéntica denominación, al Estado de Chihuahua. Pero fue liquidado el Centro Mexicano de Desarrollo e Investigación Farmacéutica.

Incorporación y desincorporación

Volvamos a los criterios de desincorporación y hagamos una comparación con los principios de incorporación al Estado, tomando como caso a la empresa pública industrial. En el capítulo anterior anotamos que el procedimiento de incorporación en la fase de los gobiernos revolucionarios fue la creación, en tanto que durante los regímenes posrevolucionarios han sido la creación y la adquisición. Pero, comprendido el México moderno de 1917 a la fecha, la adquisición ha sido el método más usual. Esto quiere decir que el estado no ha proyectado conscientemente el desarrollo del sector "paraestatal" y que la adquisición tampoco ha seguido una práctica histórica de trascendencia nacional, como un acto expropiatorio, que es netamente una excepción. En suma: el procedimiento de adquisición debería ser excepcional, no la regla, pero no ocurre de tal modo, no al menos completamente.

Uno de los casos que muestra los excesos del procedimiento de adquisición más claros es la absorción de la industria refresquera: el Estado incorporó por esta vía al consorcio Garci Crespo integrado por la Embotelladora, Manantiales San Lorenzo, Refrescos y Alimentos, y Transportes Garci Crespo, pero toda esta industria ya ha sido reprivatizada. No sería difícil pensar en una compra onerosa y después una venta desventajosa.

El hecho que encontramos contrastes tan grandes en la industria estatal radica en buena medida en la forma de incorporación. Por otra parte, ya que el

Gobierno debe regirse por el criterio de la racionalidad, los programas y proyectos calculables, según tónica de la moderna razón de Estado, hace suponer que como norma el procedimiento de incorporación debía condicionar el procedimiento de desincorporación, es decir, que la forma de *estatización* de una entidad debía dar pauta a su *desestatización*. Que una entidad creada debía ser conservada porque se supone que su nacimiento obedeció a un criterio de utilidad pública y nacional, conservándose por medio de transferencia o fusión, siempre y cuando su objeto siguiera vivo y no fuera un lastre para el país. Que una entidad adquirida y por tanto *publicitada* podía ser *reprivatizada* siempre y cuando no hubiera asumido un interés estatal, fuera parte importante del patrimonio nacional o trabajara con altos índices de rendimiento, caso en el cual no debía enajenarse sino ser mantenida como empresa de Estado. Veamos si estos supuestos operaron como criterios de la desincorporación.

Usemos la clasificación de incorporación empleada por Alfredo Acele y Juan Vega, de su obra sobre empresa pública citada en el capítulo final de esta investigación. Recordemos que distinguen entre la creación y la adquisición, y que a cada apartado le subdividen según caso concreto. Aquí vamos a ceñirnos a los dos grandes apartados, sin hacer distinciones internas, pero faremos una separación entre empresas desincorporadas y las que están en proceso de serlo:

Empresas desincorporadas. Comenzamos por algunas que creó directamente el Estado, a saber: Astilleros Unidos del Pacífico y Astilleros de Veracruz, que a pesar de la debilidad de la flota mercante mexicana fueron liquidados. Otro más, Proquivemex División Agroindustrial se transfirió a Oaxaca. Nos preguntamos si la transferencia a entidades federativas de los dos primeros no hubiera sido mejor, salvo que su situación fuera ruinosa. El hecho de su abolición marca una falla de cálculo del Estado para cumplir un deber. Ahora examinemos el caso de dos más creadas indirectamente por el Estado: Cloro de Tehuantepec y Minerales no Metálicos de Guerrero, la segunda transferida y la primera enajenada. Si se pudo efectuar una transferencia como la última, ¿por qué Cloro de Tehuantepec no pasó a propiedad del Estado de Oaxaca? y fue conserva-

da como patrimonio nacional Fmalmente citemos tres creaciones de Nafinsa o Somex: Acros, Acrotee y **Estufas y Refrigeradores Nacionales**, así como dos filiales creadas por el Gobierno federal: Hules **Mexicanos** y Tractosidena. Todas ellas fueron enajenadas, lo que **nos** hace suponer que no son ningún negocio **ruinoso**. Ahora un juicio personal: si fueron creaciones del **Estado** y se presume que son o pueden ser rentables, ¿por qué fueron vendidas?

Pasemos a las **reprivatizaciones**, es decir, la reversión a los particulares. Debemos considerar que las adquisiciones del **Estado** de empresas privadas rentables debió ser una excepción, tan grande como el Popocatépetl. La adquisición de las empresas ferrocarrileras y eléctricas ocurrió por las deficiencias del servicio que prestaban, por lo que, a pesar de su estado decadente, se asumieron por su carácter estratégico. Pero ésta no ha sido la regla: muchas compañías privadas se absorbieron estando quebradas para proteger a la planta productiva y mantener el nivel de ocupación, pero esto no eliminó la enfermedad sino que la cambió de lugar. Los casos de desprivatización y reprivatización son Nueva San Isidro, **Productos Químicos Industriales** del Bajío, Avantram de México, **Cerámica y Ladrillos**, Confecciones de Occidente, Adhesivos SAo Torres Mexicanas y la más importantes: Compañía Industrial de Atenquique. Todas fueron enajenadas. Destaca la última, que trabajando con números negros y habiendo adquirido por antigüedad carta de naturalización estatal, fue incomprensiblemente reprivatizada. Por su parte, Fosforitas Mexicanas fue liquidada y Corde-mex transferida a Yucatán.

Debemos agregar que también fueron liquidados dos organismos descentralizados: Establecimiento Público Federal Ingenio El Mante y Uranio Mexicano (Uramex).

Empresas en proceso de desincorporación. Por creación directa del Estado nacieron Grafito de México, Compañía Naviera Minera del Golfo y Barita de Sonora, que estaban en vías de enajenación. Por vía de Nafinsa y Somex, así como por el Gobierno para formar filiales, nacieron AHMSA Fabrica Nacional de Máquinas y Herramientas, Tetraetilo de México, dina Rockwell, Compañía

Industrial Azucarera, Ingenio San Francisco el Naranjal, Zincamex, AHMSA Ingeniería, Grupo Rassini, Ingenio Puruarán y el Ingenio Benito Juárez. Todas estas empresas, creación indirecta del Estado se enajenaron a favor del capital privado.

Por cuanto a empresa desprivatizadas, ahora en proceso de reprivatización, se incluye a 11 ingenios, Azucarera de la Chontalpa, Compañía Azucarera del Istmo y otras compañías entre las que destaca Sosa Texcoco, la mayoría en venta y algunas en liquidación. Con relación a los ingenios se podrían transferir a las entidades federativas. lo mismo que las dos empresas relacionadas con el procesamiento del azúcar.

Tal como se puede observar no hay relación de condicionamiento entre la forma de incorporación y desincorporación en tratándose de creaciones, pero sí cuando se trata de ventas. Ni la incorporación ni la desincorporación obedecieron generalmente a reglas explícitas. Asimismo. los criterios de desincorporación de febrero de 1985 se aplicaron diferencialmente porque la desestatización no procedía en tratándose de empresas solventes —como Atenquique-, que habían cumplido con sus objetivos. lo seguían haciendo y operaban convenientemente en función de su objeto económico.

Parece haber ocurrido un cambio de signo en el Gobierno mexicano en el sexenio pasado, evidenciado esencialmente a partir de 1986 y que consiste en una variación de rumbo sustancial. Habiendo comenzado en las líneas tradicionales de intervención, que todavía se evidencia en los criterios estatistas de desincorporación de 1985, ocurrió una exacerbación de desestatización en gran escala de la administración interna esgrimiéndose criterios disímbolos y casuísticos para llevarla al cabo. pero bajo la regla única de la contracción generalizada de la actividad del Estado.

Futuro de la economía de Estado

A la fecha el éxito vital del México independiente ha descansado en la amplitud, variedad y versatilidad de la actividad del Estado. en contraste a países

donde el papel de la burguesía nacional ha sido más preponderante que el del Estado. No es de despreciarse y ni siquiera soslayar este éxito existencial, pues se trata de un país que sufrió trágicos capítulos en su historia que recuerdan guerras civiles interminables, agresiones coloniales e imperialistas y la amputación de gran parte del espacio geográfico nacional. Esta forma de ser y actuar del Estado edificó al país que tenemos, con todas sus virtudes y todos sus defectos. El escenario histórico estuvo abierto a la actividad estatal, pero el Estado fue el que abrió los cauces para la acción de los particulares.

La economía de Estado ha sido la consecuencia histórica de la actividad creciente del Estado, sea por vía de su acción directa y positiva por medio de empresas públicas, sea indirectamente por conducto de sus prácticas de fomento. La importancia de la empresa de Estado ya ha sido resaltada, pero no está de más que recordemos que la renta del tabaco sostuvo a la hacienda pública y con ello al país en los terribles días de la catástrofe de 1847 y que el Fondo Piadoso de Californias fungió frecuentemente como banca que subsidiaba con préstamos al mermado erario nacional. No podemos olvidar que el Banco de Avío, institución descentralizada ejemplar, fue el semillero del cual brotó la industria nacional y que la Dirección General de la Industria Nacional mostró el camino por el cual se podrían agremiar a los empresarios privados.

La empresa de Estado ha sido sucedánea de las grandes gestas históricas como la expropiación de los ferrocarriles y la industria petrolera, y cuando se le requirió fue la empresa de Estado la que posibilitó el proceso de nacionalización de la industria eléctrica. La economía de Estado es una consecuencia histórica natural de la forma de vida del país y su debilitamiento acarrearía el ocaso de todo un pueblo. El hecho de que las funciones exclusivas que el Estado se reserva en la vida económica se hayan elevado a nivel constitucional desde 1857 y que con las reformas de principios del sexenio pasado éstas se confieran a instituciones descentralizadas, corroboran sin equívoco la importancia nacional que tienen estas entidades.

Un desbordamiento del programa de desincorporación implicaría dos cosas: primero, que el Estado podría debilitarse y quedar al margen de su papel rector del desarrollo, pues las grandes empresas públicas estratégicas cuentan con el auxilio de otras más que complementan su funcionamiento. No olvidemos que el Estado ha sido debidamente definido por su capacidad de monopolizar el uso efectivo y potencial de la fuerza física. Lo segundo, como expectativa, suele ser más eficaz para el logro de sus propios fines. Pero existen otros muchos medios, probadamente más eficaces, para estimular la prosperidad del Estado y el bienestar de la sociedad, como el patrimonio del Estado. Un estrechamiento exagerado del patrimonio del Estado en el sector de instituciones descentralizadas resta un instrumento muy solvente de gobierno formado por años de probada capacidad que no vale la pena desmantelar. Inclusive es mejor seguir soportando el riesgo de la inefficiencia de algunas empresas, que carecer de ellas para propósitos no rentables ni económicamente atractivos. En México más vale que sobre a que falte.

En segundo lugar no debemos olvidar que el Estado constituye un organismo que ha desarrollado sus propios intereses, distintos a los de la sociedad y que su cuerpo humano, la burocracia, existe por su capacidad de hacerse autónoma. Son muchos los intereses existenciales de la sociedad que dependen de la burocracia, miles de familias cuya subsistencia se nutre del Estado. Casi dos centurias las que han servido para formar al Estado y su economía, y ello supone un conjunto de fuerzas interiores que lo han independizado de la sociedad. En este proceso se ha gestado una paradoja: en ausencia de una clase dominante que sustituya a los estamentos suprimidos en la Segunda Reforma y con base a su inveterado intervencionismo, el Estado llenó la laguna de poder existente pero bajo el signo del desarrollo del modo de producción capitalista que proyectó la formación de una nueva clase social: la burguesía. Esta clase debía superar el modo de ser rentista y especulador de los estamentos, según proyecto de Lucas Atamán, y encabezar la modernización industrial del país. No fue otra la finalidad, en última instancia, del Banco de Avío y la Dirección General de la Industria Nacional en la etapa originaria y no es otra la de Nafinsa y Somex en la actualidad.

La paradoja consiste en que, al paso del tiempo, el proyecto parece realizado y la burguesía aparenta haber alcanzado la madurez de clase para asumir la conducción del desarrollo nacional. La desincorporación "paraestatal" parece asentir en esta tesis, pues la enajenación de empresas de Estado traslada capital a los empresarios y los invita a ocupar un papel protagónico dentro de la vida económica. La cuestión consiste en saber si la burguesía ha podido conciliar su interés económico con su interés potítico, si sus fraccionamientos interiores podrán ser superados por su unidad de clase, y si el Estado efectivamente cederá los campos conspicuos de la vida económica. Esto último no parece posible ni conveniente. La ratificación del artículo 28 constitucional, a pesar de la retracción estatal en la petroquímica, la industria automotriz, la industria pesada y la industria azucarera, lo parece corroborar, toda vez que para el Estado se estableció en otro artículo de la Constitución su indeclinable posición de rector del desarrollo.

No parecen cercanos *todavía* los días en los cuales la burguesía mexicana pueda asumir el liderazgo nacional. La Carta Magna del 17 no lo prevé de tal modo, todo lo contrario: el Estado regirá los destinos del desarrollo y mantendrá empresas estratégicas y prioritarias, pero deberá reconsiderar sus pactos con los trabajadores del campo y la ciudad. Una posición hegemónica del capital en México supone un liderazgo no sólo económico, que como observamos no está constitucionalmente previsto, sino también un caudillaje político y por ende el desplazamiento del Estado como conductor de la sociedad. Tampoco esto parece encontrarse en condiciones históricas propicias.

Revolución y expropiación

Con referencia al efecto formativo y multiplicador de las revoluciones sobre la administración pública y la elección del procedimiento de expropiación para el establecimiento de las grandes instituciones descentralizadas. Debemos recordar que los hechos expropriatorios generalmente tienen una amplia repercusión histórica como lo hemos podido apreciar a lo largo de estas páginas. Es-

ta repercusión tiende a establecer líneas de desarrollo que se proyectan al futuro, es decir, son acontecimientos que construyen el destino de las naciones. En México las expropiaciones han sido un efecto natural, de las revoluciones que han marcado a la historia de México y forman una cadena cuya influencia se deja sentir hoy día. Así, sin dejar de tener un carácter excepcional, las expropiaciones se han convertido en una tradición ancestral que el Estado mexicano ha desarrollado como una especie de *conciencia gubernativa*, que forma parte principal de la razón de Estado.

Dentro de esta tradición histórica la expropiación ha tenido un significado esencialmente político, al cual se han subordinado sus propósitos económicos. La expropiación ha sido básicamente un arma del vasto arsenal político del Estado para obtener autonomía, desarrollar sus fuerzas interiores y crear las bases del bienestar social. Ha sido de tal modo porque las expropiaciones han sido esgrimidas en fases históricas trascendentales para el país y en momentos de desafío para el futuro nacional, y generalmente durante procesos revolucionarios radicales y de importancia decisiva para México.

Existen numerosos ejemplos del uso de la vía expropiatoria como salvaguarda de la seguridad del Estado. Uno cercano a nuestra historia, antes comentando, fue la expatriación y posterior confiscación de las propiedades de los musulmanes por decreto de Felipe II de España. Independientemente de los marcos éticos de esta extrañación, la Corona explicó que la decisión se tomó por la resistencia de los mahometanos para asimilarse al catolicismo y al modo de vida hispánico, y al peligro que representaban como aliados potenciales del Imperio otomano, en plena expansión, y a sabiendas que España era uno de los principales valladares para contener su avance. La consecuencia fue la asunción del Estado de un cuantioso capital sustraído a los musulmanes y la necesidad histórica del propio Estado para hacerse cargo por administración directa de parte de los bienes.

Hemos hecho una referencia prolífica de la expropiación de los bienes de la Compañía de Jesús y sólo volvemos a ella para recordar brevemente que este

hecho fue enmarcado en la Nueva España dentro de dos prácticas gubernamentales novedosas: por un lado, la revocación de funciones de Estado, concesionados a corporaciones y particulares, unida a la supresión de negocios que beneficiaban a empresarios novohispanos, y su administración por el Estado reclamando su interés público. Por el otro, el establecimiento de monopolios marginando expresamente la intervención de los particulares. Esta forma de obrar sentaría bases de una tradición vigente hoy día.

Aquí no estudiamos a la expropiación en general, sino sus consecuencias administrativas, y pudimos observar que los actos expropiatorios dieron vida a importantes instituciones descentralizadas creadas al efecto y que esta vía sentó bases para la asunción del papel estatal como empresario público. Hay que destacar que dentro del marco de las revoluciones, la transformación de la propiedad ha sido causa de la generación de instituciones administrativas de la más variada índole, pues las revoluciones son un gran semillero institucional por el formidable desdoblamiento de fuerzas que producen. Al trastocarse el estatuto formal de la propiedad se convuelven las bases de una sociedad dada y las relaciones de producción, en tanto que las formas de conciencia son transformadas. Así, la expropiación constituye más que un mero hecho material, es la sustracción de bienes, fuerzas y manifestaciones ideológicas poseídas por las clases dominantes y que son base de su poder. Todo ello ocurrió en las dos Reformas del siglo pasado, cuya vocación fue la supresión de la forma de vida de la sociedad colonial y con ello la transformación del estatuto de la propiedad.

La desamortización de la propiedad y su posterior nacionalización, con la finalidad de asignarla a nuevos dueños -los antiguos arrendatarios-, fue acompañada con una expropiación generalizada que implicó una formidable revolución de las relaciones de producción la liberación de las conciencias atadas a los prejuicios de la fe católica. Así, los primeros reformadores instituyeron a la Dirección General de Instrucción Pública para sustituir a la Nacional y Pontificia UDiversidad y los segundos reformadores a la Dirección General de Instrucción Pública para expropiar los recursos destinados hasta entonces a la

enajenación de las conciencias, para ponerlos al servicio de la educación laica, formándose al efecto la Dirección General de Fondos de la Instrucción Pública.

En la Constitución de 1857 se pusieron límites al poder material del clero, dentro del artículo 27. La incorporación de las Leyes de Reforma a la Carta Magna hizo de sus expropiaciones un logro histórico, que fue conservado como herencia por la Constitución de 1917. Sin embargo, el artículo 27 de esta Carta no sólo significó el legado histórico de las expropiaciones, sino su posibilidad permanente por haberse definido la función social de la propiedad. Es decir, el legado de la historia se convertía en fuente del futuro porque se había declarado que las tierras yaguas eran propiedad originaria de la nación, y que ella tenía y tiene el derecho de transmitirla a particulares constituyendo la propiedad privada; que se podrían efectuar expropiaciones por causa de utilidad pública y que la propiedad privada tendría las modalidades que dictara el interés público. Habida cuenta que el petróleo y la energía eléctrica -movida esencialmente por agua- estaban en manos del capital extranjero y que la propiedad de la tierra permanecía acumulada en pocas manos, el futuro del país estaba de tal modo definido y su vía expropiatoria legitimada. La consecuencia natural fue la *Ley de Expropiación de 1937* que sirvió de fundamento legal a la nacionalización de los ferrocarriles y la industria petrolera, así como de la industria eléctrica y la banca privada.

Las expropiaciones subvienten la forma actual de la propiedad y transforman su estatuto, conmoviendo por tanto las relaciones de producción y otros vínculos civiles. Por consiguiente, reorganizan las relaciones entre las clases sociales y entre éstas y el Estado. Carlos III redefinió las relaciones entre el Estado y el clero por vía de la secularización, la expropiación y la reversión de cometidos estatales al Estado. Juárez y los reformadores siguieron métodos similares para redefinir también las relaciones entre el Estado y el clero, pero suprimieron del todo las bases materiales e ideológicas de su poder. La Revolución de 1910 abolió los latifundios, extinguiendo la modalidad de la propiedad territorial impuesta por el Porfirismo, y estableció nuevas relaciones de

producción en el campo por medio de la pequeña propiedad y los ejidos. La expropiación de los ferrocarriles y el petróleo reorganizó las relaciones entre el Estado y el capital extranjero, cuyo capítulo final fue la nacionalización de la industria eléctrica. Últimamente la expropiación bancaria reconstituyó las relaciones internas dentro de la buguesía nacional, mermando el poder económico de la fracción financiera que es aliada del capital financiero internacional. En suma: en México todas las expropiaciones históricas han afectado a las clases propietarias.

La Revolución de 1910 es el acontecimiento de repercusión más intensa y directa en el México contemporáneo. Su efecto se ha dejado observar trascendentemente por medio de las expropiaciones, de las cuales brotaron empresas públicas tan importantes como Ferrocarriles Nacionales de México y Petróleos Mexicanos. Asimismo, en forma más general, por la asimilación multiplicada de cometidos, el Estado nacido de la Revolución ha sido semillero de otras no menos conspicuas instituciones descentralizadas: el Banco de México, Nacional Financiera, Banco de Comercio Exterior, Banco Nacional Agropecuario y Banco Nacional de Crédito Agrícola -estos des fusionados en el Banco Nacional de Crédito Rural-, Banco Nacional Urbano y de Obras Públicas, Productora e Importadora de Papel, CEIMSA (hoy Conasupo), Dirección de Pensiones Civiles, Comisión Nacional de Irrigación y Dirección General de Bellas Artes - hoy, Instituto Nacional de Bellas Artes, institución desconcentrada de la Secretaría de Educación Pública-o

En suma: la Revolución de 1910 ha dejado como herencia histórica a las grandes instituciones descentralizadas y cuyo grupo conspicuo forma la élite del artículo 28 constitucional, a cuyo cargo se encuentran las funciones económicas que el Estado se ha reservado para sí. Estas funciones, herederas de los viejos estancos dieciochescos, han sido elevadas a nivel constitucional por la importancia nacional que suponen para el desarrollo y bienestar del país, y han sido definidas como estratégicas. De ello se deduce que la desincorporación no tocará a estas instituciones, salvo la petroquímica básica cuya redefinición ha ampliado la posibilidad de participación de empresarios privados. Sin embargo,

parece que ninguna otra función exclusiva deberá ser compartida con empresarios privados porque constituyen fundamento del poder del Estado nacional. En México había estancos de Estado, hoy existen funciones exclusivas del Estado en las áreas estratégicas. Mañana, probablemente segurán existiendo esas funciones, muy probablemente aumentadas por otras más, pues deben ser consideradas como último bastión contra el progreso de la desincorporación.

El Estado y el capital

En México, tal como lo hemos podido apreciar, la actividad del Estado es heredada y asumida. Heredada por las prácticas intervencionistas hispánicas, principalmente las establecidas por la Casa de Borbón; asumida por los espacios dejados por los estamentos y por los espacios no llenados por la burguesía y el proletariado.

Naturalmente también la actividad del Estado supone funciones típicas e inherentes a su condición de tal, como el servicio exterior, la defensa, la hacienda y la justicia. Pero aquellas otras, enmarcadas en la administración de lo interior, son en las que el perímetro de su extensión ha sido desusadamente amplio. Dentro de este marco las relaciones históricas entre el Estado y el capital han estado fundadas en una técnica permanente: la amplitud del espacio público ha sido directamente proporcional a la estrechez del espacio privado.

No hay que olvidar que la economía de Estado se ha ido formando al través de dos prácticas gubernamentales: el fomento a la empresa privada y la asunción del papel de empresario público, prácticas que en una economía capitalista clásica parecen repelerse. Pero no en México, donde al paso del fracaso continuo del fomento de la empresa privada el Estado asumía, una a otra, las actividades que aquélla desechara. Nada más contrastante que la coexistencia de la libertad de industria y los monopolios como elementos de la misma Constitución, y sin embargo así funcionan las cosas y parece que lo seguirán haciendo.

El fomento de la empresa privada fue implantada en la Nueva España por el Banco de Avío del Tribunal de Minería durante la reforma borbónica. La labor fue proseguida por el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional y la Dirección General de la Industria Nacional en el siglo pasado. Hoy día es tarea de la Nacional Financiera y de Somex, principalmente. Tarea continua pues, de finales del siglo XVIII a finales del siglo XX y con visos probables que continuará por muchos años más. El fomento se ha convertido en México en una actividad de subsidio de capital y tecnología del Estado a los empresarios privados, y una forma de relación directa entre la administración pública y la administración de particulares, en la que subyace el proyecto de industrialización. Los tiempos están cambiando y el ingreso al GATI demandan modificaciones en la práctica de fomento, que según programa de reconversión industrial era la vía a seguir. Del mismo modo, en el sexenio actual ha habido una retracción generalizada de subísidos en todos los órdenes, que debe ser extensivo a la empresa privada.

La erección de corporaciones privadas competitivas internacionalmente consiste en la supresión de la tutela estatal y con ello la redefinición del fomento. Este no debe seguir otorgándose indiscriminadamente y dejar de ser vía de redención de deudas por medio de la absorción de compañías quebradas. Parece que el fomento se dispensará selectivamente y se enderezará sólo hacia los aspectos de la economía que se juzgue estratégicos. Pero no se deben olvidar otros giros empresariales, no sólo los meramente capitalistas, y cubrir cooperativas y asociaciones de trabajadores pero bajo el signo de la responsabilidad. Finalmente, no vemos porqué instituciones como Nacional Financiera no pueden seguir formando nuevas empresas públicas, pero con brújula y teodolito para dar vida sólo a aquellas cuyo interés nacional así lo dicte, aunque su proyecto vital no sea necesariamente su rentabilidad.

Hay indicios que marcan la línea que se seguirá en la década futura y quizá por más tiempo: permanecerán conviviendo los monopolios de Estado y la libertad de industria. Pero ya no habrán requerimientos imperativos para que el Estado se homologue al empresario privado, aunque seguirán existiendo las

condiciones para que opere continuamente como empresario público, papel que le es inherente. En todo caso la expansión indiscriminada de su acervo "paraestatal" ocurrió por haber asumido un papel de empresario privado, por vía de la libertad de industria, no por desempeñar aquel otro que le está reservado exclusivamente: el de empresario público. La reforma del Estado se está gastando básicamente en este terreno intermedio en el que conviven el Estado y el capital, y están por definirse todavía los papeles empresariales que se asumirán por ambos bandos, aunque parece que el del primero será el que hemos explicado y el del segundo deberá ser el que le corresponde, pero bajo el criterio de la responsabilidad social.

Freno a la centralización

La centralización ha sido una de las fuerzas constructivas más poderosas del Estado nacional en México y la respuesta social y política a las tendencias centrífugas del siglo pasado. No hace mucho, durante la Revolución de 1910, los terratenientes de Yucatán hicieron el último intento de independizarlo del país. La centralización es uno de los fenómenos más complejos y por ende más difíciles de comprender. Generalmente se observa sin destacarse su carácter histórico y su parentesco con el moderno Estado capitalista. También se tiende a satanizar y atribuir las causas de los más funestos problemas del país. Finalmente se le considera más como un fenómeno natural, que como un fenómeno social.

La centralización es inherente al Estado moderno, sea capitalista o socialista, esté situado en Europa, América o Asia. Es propia de nuestro tiempo, como la descentralización lo fue del Medievo. Todos los estados están centralizados porque sus funciones básicas tienen un carácter nacional, general y público, a saber: servicio exterior, defensa, hacienda, justicia e interior. Pero existe una cuantía diferencial de centralización según dictado de la historia y la cultura de cada pueblo, de modo que los británicos y angloamericanos representan la parte baja de la escala y los franceses la más alta, en tanto que los

alemanes ocupan el punto intermedio. México ocupa un sitio junto a los franceses.

La tradición histórica, que modera o exacerba a la centralización, se representa en la organización específica que el Estado asume en su régimen interior, de modo que el Gobierno tiende a configurarse según la relación de dos líneas: el arreglo entre los poderes y la distribución de competencias entre las partes territoriales. La relación de ambas dimensiones produce regímenes unitarios o regímenes federales, gobiernos democráticos o gobiernos autocráticos. Pero todos ellos han concentrado las funciones estatales nacionales en el Estado nacional. El punto de variación consiste en la homologación de estas funciones cuando las partes territoriales tienen una fuerte tradición local y han asumido un alto grado de autogobierno. Algunos países han resuelto la incógnita haciendo convivir la centralización gubernamental y la descentralización administrativa dentro de un régimen federal, según atinada conceptualización debida a Alejandro de Tocqueville. Otros se han declarado a favor de hacer de interés nacional los asuntos locales, combinando a la centralización gubernamental y la centralización administrativa dentro de un régimen unitario.

México nunca disipó la incógnita y ha vivido desde 1824 en la insoluta disyuntiva del federalismo y la centralización, a pesar del triunfo de las corrientes históricas federalistas. Habiéndose sofocado la vitalidad local del siglo pasado, la centralización nutrió a la Ciudad de México a costa de la provincia, aboliéndose con hechos las formalidades del régimen federal. En México conviven la centralización gubernamental con la centralización administrativa y los grandes asuntos nacionales permanecen en el mismo lugar, en el centro, junto con los asuntos de puro interés local. Pero, así como la vida de provincia ha tendido a situarse en el centro, la vida federal se ha ubicado en cada punto, estableciendo cada estado una delegación en el DF y la administración pública una delegación por cada dependencia federal en cada uno de aquéllos, aparte de otras instaladas por las grandes instituciones descentralizadas.

El Gobierno federal podría y debería descentralizar en los estados todo aquello que es de su exclusivo interés. Podría comenzar transfiriendo las em-

presas públicas cuyas materias primas básicas yacen en su territorio o porque su lugar de residencia debía estar situado ahí. Pero ésto no se ha hecho y varias empresas se han enajenado en favor de empresarios privados, no en interés de las entidades federativas. Así como la desincorporación se ha agilizado, así se podría acelerar la descentralización que tiene, desde nuestro punto de vista, más trascendencia para el futuro del país.

y si de prospección se trata, qué mejor materia para la construcción de la administración pública mexicana que alcanzar, luego de más de 175 años de espera, los propósitos constitucionales relativos al federalismo y otros más que están a la espera en un país que, a decir de sus dirigentes, está entrando en las vías de la modernidad.

Lecciones del pasado para el futuro

Es evidente que la mejor forma de influir y aun de prever el curso futuro de la administración pública lo constituye nuestra propia historia y nada más pernicioso y fallido que recurrir a experiencias ajena. El fracaso del Porfirismo, cuyo régimen gubernamental se inspiró en modelos exóticos, corrobora este acierto. El sistema porfiriano rompió con la tradición hispánica de fuerte intervención estatal en la sociedad y ~~enajenó en beneficio de extranjeros las riquezas nacionales. Aquí el origen y destino de la Revolución de 1910, cuyo signo fue la recuperación de aquella riqueza para el bienestar de la nación.~~

Méjico está cambiando y lo está porque las fuerzas que lo trajeron traído al presente muestran síntomas inequívocos de agotamiento. El cambio es un resultado inevitable del debilitamiento de ~~un esquema de~~ organización social, económica y política establecido, y que fue exitoso hasta la actualidad. La perpetuación de este esquema fue posible por su capacidad de renovación, por su aptitud para adaptarse. Estas habilidades humanas de todo un pueblo construyeron al Méjico moderno y pueden ser la base más firme para la construcción

del futuro. Pero sin duda el factor decisivo de la edificación del México moderno han sido sus revoluciones como fuentes del avance y del bienestar social, revoluciones que han sido protagonizadas esencialmente por las fuerzas del progreso y el nacionalismo. Tanto la Constitución de 1857 como la de 1917 han significado notables avances en este sentido. Con respecto a la última queda mucho por hacerse en beneficio de la nación. Qué mejor prospección previsible, instrumentable y calculable por el Estado que hacer realidad los principios sociales que entraña la Carta del 17 Yque están aún por cumplirse. El Estado no puede ni debe cambiar de rumbo histórico cuando no ha terminado de saldar cuentas con las clases sociales que hicieron posible su existencia como cabeza de la moderna sociedad mexicana.

El destino del país parece todavía posible dentro de los marcos establecidos en 1910 y 1917, porque todavía no se agotan las potencialidades construidas a partir de estas fechas, a pesar de los métodos y los caminos seguidos, y que las fuerzas propulsoras parecen estar casi exhaustas. En la medida en que grandes metas revolucionarias están por cumplirse, estas metas parecen ser un propósito idóneo de la actividad estatal del mañana, pero en el seno de un México que debe mirar al futuro e incorporarse a los procesos de progreso que exige un mundo en perpetua transformación.



EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PÚBLICA EN MÉXICO, se terminó de imprimir en el mes de octubre de 1989, en Litográfica Maico el tiraje fue de 1,000 ejemplares más sobrantes para reposición.