

## EXAMEN DE LA ORGANIZACION GENERAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA\*

Lucas Alamán

La comision nombrada para reparar las bases y distribuir los trabajos relativos á la organizacion gral. de la admon.\*\* publica, apenas ha puesto mano en tan importante negocio, se ha persuadido de la necesidad de emprender simultaneamente la reforma de todos los ramos, pues ligados entre sí con tanta inmediacion, seria imposible reformar el uno dejando subsistir los abusos é inconvenientes que se toquen en los otros. Bien conoce la comision cuan vasta y dificil es esta empresa, pero conoce

todavia más que si de una vez no se acomete, imposible será que la República, pueda salir jamás de las dificultades en que hoy se encuentra, y el Gobno. luchando siempre con ellas, tampoco podrá desempeñar sus altas funciones con el decoro que exige la dignidad de la nacion.

Desde que lograda nuestra feliz emancipacion comenzaron á introducirse reformas parciales en el Sistema administrativo que antes regia demasiado alterado ya por el establecimto. de la Constitucion Española se empezó á notar un desconcierto gral., resultado necesario de la variacion que habian sufrido algunas partes del Sistema, sin establecer la necesaria armonia entre todas ellas, y como desde entonces hemos caminado de revolucion

\* Este estudio fue encontrado, sin título, en el Archivo Norriega. El documento fue elaborado por Lucas Alamán en 1838. N. del D.

\*\* Alamán es dado a abreviar, como en este caso, y en otros más que encontrará el lector. N. del D.

en revolucion, cada una no ha hecho mas que empeorar este estado de cosas. Este ha sido el mal, no solo de nuestra Repubca. sino de todas las que se han formado en los paises Hispano Americanos: en todos ellos se ha desorganizado el antiguo sistema que regia, por el establecimto. de otros nuevos, sin regularizar segun cada uno de ellos lo exigia todos los ramos de la admon. en consonancia con la lei fundamental que se habia adoptado, y como sin esto és imposible que ninguna forma de Gobno. subsista, se ha atribuido á defectos é inconvenientes de los sistemas politicos, lo que no era mas que falta de medios de ejecucion para llevarlos ál cabo. Entonces se ha ocurrido á nuevas revoluciones, aprovechando la ocasion los que por miras particulares promueven siempre estas, y como és mas facil escribir nuevas constituciones que organizar efectivamente Gobiernos, se ha tomado aquel partido en vez de enprender la obra de arreglar la administracion: obra ciertamente ardua, trabajo prolijo, y que requiere constancia, teson, conocimtos. mas bien prácticos que teoricos y sobre todo, un plan bien concebido y seguido con uniformidad, cuya ultima circunstancia no ha podido llenarse aun menos que ninguna otra por gobiernos efimeros, constantemente atacados por facciones, y que mas que en gobernar, no han podido pensar mas que en defender su mal segura existencia.

Mas como todo debe partir de un principio firme y estable y este no puede ser otro que el sistema politico que hoy existe, la comision asienta pr. base de sus trabajos de organizacion la necesidad en que se está por parte del go-

bierno de sostenerle á todo trance y con toda la energia que sus deberes y juramentos exigen: Nunca ha podido dudar la comision que tales sean los principios que sigue el digno Presidte. que se halla ál frente de la Repca. y cuando no se tratase del cumplimto. de un deber todavia la comision podria presentar en apoyo de la base que ha asentado, multitud de razones de conveniencia pública y gral. Nunca en efecto pudieran ser de tan funestas consecuencias como en la epoca presente las turbaciones á que darian lugar nuevas variaciones políticas que vendrian á consumir los males inmensos que han acarreado á la nacion las que por desgracia se promovieron á principios del año de 1832.

Esto, pues, supuesto, y en la necesidad en que la comision se halla de ir tocando uno por uno todos los ramos administrativos, ha debido escoger pa. dar principio a sus operaciones aquellos puntos mas esenciales, y mas inmediatamente ligados con el actual estado de las cosas, para atender á lo mas urgente é ir aplicando primero remedios á los males mas ejecutivos, dejando para la continuacion de sus operaciones aquello que admite mayor demora. La carrera que se propone correr és larga, y un sistema que vá á abrasar todos los ramos de la admon. era menester dar principio por lo que mas inmediatamente es causa del estado dificil en que la Repubca. se encuentra; así es, que ha escogido en los cuatro departamtos. del Gobno. los puntos sigtes. para que de preferencia se ocupen de ellos las respectivas comisiones y son los que pasa á esponer al Consejo.

## MINISTERIO DE GUERRA

Las circunstancias hacen mas que nunca necesaria, una fuerza efectiva y bien organizada de que el Gobno. pueda disponer, tanto para las atenciones exteriores, como pa. las interiores: mas esto no puede lograrse sin una buena ley de reclutamo. y sin organizar y completar algunos cuerpos. Hay en la actualidad multitud de estos que estando todos muy bajos de fuerza hacen que para reunir un numero de tropa suficiente para cualquiera operacion, sea preciso acumular muchos de aquellos, resultando de aquí sumamente costoso el moverlos pues és menester pagar muchas planas mayores, muchos bagages de oficiales y otros gastos consiguientes, para un corto número de soldados. Hallase además la contabilidad de los cuerpos en un estado extraordinario de confusion, y las ordenanzas tanto las generales como las particulares de algunas armas complicadas con disposiciones que ya nó pueden considerarse como vigentes supuesta la independencia y la variacion de sistema. La comision de organizacion propone pues, para atender a estas urgentes necesidades lo sigte:

1o. Que la Comision de guerra presente inmediatamente una iniciativa pa. una ley de reclutamiento que reparta equitativamente la contribucion de hombres y la haga pronta y efectiva proponiendose en la misma, las medidas conducentes para evitar y corregir la desercion

2o. Que por la misma comision se presente una iniciativa de amnistia para los desertores

que se presentaren a continuar su servicio en los terminos y con las condiciones que fueren convenientes.

3o. Que por efecto de una y otra medida se levanten con la posible brevedad, diez mil hombres, y que estos no se distribuyan en todos los cuerpos del ejercito, sino que se destinen a completar aquellos que el Gobno. tenga por conveniente y de cuya perfecta organizacion se cuidará de preferencia.

4o. Que la misma comision, presente el plan de fuerza total de que el ejercito deba constar, armas que deban componerlo y distribucion q. deba darsele.

5o. Que se restablezca la denominacion de los cuerpos permanentes por números en lugar de los nombres que ahora llevan.

6o. Que para simplificar la contabilidad de los cuerpos, dejando pa. mas adelante los ajustes de estos, se les abran nuevas cuentas desde la epoca que la comision proponga, la cual deberá consultar tambien el modo de llevarlas con claridad en lo sucesivo, y el Sistema de pagos que convenga seguir.

7o. Que se revise la ordenanza gral. y los reglamentos particulares de las armas q. los tienen, no pa. formar nuevas ordenanzas, sino para suprimir todo lo que ha venido á quedar en ellas inutil, é intercalar en sus lugares respectivos las disposiciones posteriores y vigentes, haciendose una nueva edicion de ellos en la forma espresada.

8o. Que para poder ejecutar estos trabajos con la prontitud que su importancia requiere, se pongan á disposicion del presidente de la Comision de guerra, aquellos gefes y oficiales que crea aptos por sus conocimientos para auxiliarle, y se pasen al Consejo las iniciativas q. estaban formadas por el ultimo Sr. Ministro del ramo sobre varios de estos puntos con todos los documentos que pueda ser necesario tener a la vista.

## HACIENDA

La atencion preferente qe. este ramo exige ha fijado como era necesario la de la comision. En medio de la escases que sufre el erario nacional el desorden en q. se halla es tal, que la comision encuentra que el desorden, és todavia mayor q. la escases, y que es menester comenzar pr. corregir aquel para conseguir remediar esta. La comision pasa á proponer algunos puntos que le ocurren para que se tomen en consideracion por la comision respectiva, sin detenerse en mayores explicaciones y reservandose á dar verbalmente en la deliberacion las q. convenga.

1o. (El presupuesto anual no es mas que una cuenta que se le abre ál Gobo. autorizandosele a gastar aquello, y nada mas que aquello que el presupuesto contiene. Terminado el año pa. que este se fijó, la cuenta debe cerrarse en el estado en que está, y no hacerse en el año siguiente gasto alguno que no esté señalado en el nuevo presupuesto, aunque haya estado comprendido en los anteriores. Esto es claro,

es terminante y nunca debio haberse perdido de vista: pero muy lejos de verificarse asi, se hacen indebidamente pagos que no están en el presupuesto del año actual, solo por que estuvieron en algunos de los años pasados, y de aquí resulta, que mientras que no se pagan los sueldos corrientes á empleados que se hallan en la miseria, se satisfacen sueldos atrasados por favor y predileccion á los que acaso no estan en igual necesidad. Siéntese pues por regla, que no se ha de pagar cosa alguna en cuenta de sueldos anteriores al mes de Julio del año pasado en cuyo dia 1o. comenzó á correr el año economico: prevengase así a las oficinas pagadoras, advirtiendole á sus gefes que sera punto de responsabilidad el hacer lo contrario, cualquiera que sea la orden que al efecto se les dé pues que siendo tales pagos contra ley, ninguna orden los puede poner á cubierto de la infraccion de esta, y como la comision tiene entendido que se han mandado hacer recientemente exiviciones en cuenta de sueldos atrasados, pasese inmediatamente la orden preventiva de suspender todo cuanto sea contrario á los principios que van asentados procediendose á liquidar las cuentas de los sueldos de los empleados hasta fin de Junio del año anterior, y quedando como crédito á su favor lo que se les estuviere debiendo y lo mismo se hará en los años sucesivos si no se pusieren en corriente los sueldos, hasta tanto que se propongan medios y se designen fondos para el pago de lo que por este título se quedare debiendo, estableciendose que en lo de adelante no se hará pago alguno sino por mesadas ó partes de mesadas de los años corrientes á cada oficina sin que pueda mandarse hacer algun pago extraordo. en favor de algun

empleado sino en un caso de necesidad extrema y calificada y sin exeder de dos mesadas correspondtes. al mismo año económico corte. si en el hubiese habido algun atraso de pago.

2o. Por efecto de las conmociones politicas han sido removidos de sus empleos varios empleados y nombrados otros pa. sucederles. De aqui ha resultado que haya dos o mas empleados pa. una misma plaza de donde provienen las diversas consultas que frecuentemente vienen al consejo sobre quien es quien deba ocuparla y las dificultades que ocurren á los Ministros de la Tesoreria sobre el pago de los sueldos, pues nó estando en el presupuesto mas que el de uno solo de estos empleados no hallan partida adonde aplicar los de los demas. La comision propone que se forme por los Ministros de la Tesoreria una lista de estos empleados dobles y triples y que se haga iniciativa para que se les paguen sus sueldos en calidad de cesantes entre tanto puede colocarseles si tuvieren para ello aptitud.

3o. Como han quedado sin pagarse de un año pa. otro varias libranzas á cargo de la Tesoreria gral. no hallandose sus valores comprendidos en el presupuesto no hay legalmte. fondos con que satisfacerlas, mas como es un deber sagrado del Gobno. pagarlas, y que por otra parte su credito se arruinaria si no lo verificase, la comision opina se sigan satisfaciendo con la mayor prontitud posible, pero que á fin de que en esto haya el arreglo debido se forme lista por la Tesoreria de las libzas. que en ese caso se hallen para comprender su importe en el presupuesto, y que lo mismo se haga al fin de cada año económico.

4o! Otro tanto debe hacerse con respecto a todos los demas pagos que se hayan mandado hacer por cualquier genero de deudas, indemnizaciones, & de que se deberá formar lista por los Ministros de la Tesoreria y pasarse al Consejo con distincion de los que se están haciendo por esta Aduana ó por otras oficinas particulares.

5o. A medida que se ha dificultado el pago de los sueldos de los empleados muchos de estos han logrado por un favor particular ser agregados á las oficinas recaudadoras, y a otras en que hay alguna mayor provabilidad de pago y lo mismo tiene entendido la comision han obtenido algunos cesantes y pensionistas, de donde ha resultado que aquellas oficinas se hallen con un gran numo. de manos y que se pague á los que de nada sirven mientras que nada perciben los que trabajan ó deben trabajar por que su servicio es indispensable, como los empleados de las Srias. del Despo. y otras oficinas. Este favoritismo en todos tiempos perjudicial es una horrible iniquidad en epocas de escacés pues lo que á unos se les dá se defrauda á los demas. La comision por estas solidas razones, propone se mande: 1o. que todas las oficinas, queden unicamente reducidas á los empleados que deben tener segun su planta. 2o. qe. por las oficinas recaudadoras no se paguen mas sueldos ni pensiones que las de sus propios empleados. 3o. que cuando en una oficina de esta naturaleza haya algun empleado que por haberlo sido antes en otra disfrute un sueldo mayor, que en aquella le corresponda, no se le pague por la oficina en que actualmente sirve mas sueldo que el que corresponde á la plaza que en ella obtiene. 4o.

Que en los cuerpos del ejercito se verifique tambien la separacion de todos los oficiales agregados, no quedando mas q. los propios de los cuerpos.

6o. Y como la espediçion de certificados de sueldos atrasados dá lugar á multitud de abusos, que todos son en perjuicio de los empleados, la comision propone que no se espidan ningunos mas en lo de adelante, ni se paguen los q. se hubieren expedido y que no hubieren rendido todavia los empleados.

La comision de Hacienda al tomar en consideracion todas estas medidas podra proponer todas las demas q. sean conducentes al objeto de aprovechar mejor lo que hay, y de hacer pagar con ecsactitud aunque no sea mas q. alguna parte del sueldo de los empleados sin mas preferencia que la de la mayor ó mejor importancia de las oficinas en que prestan sus servicios.

La misma comision deberá ocuparse de preferencia de proponer todas las medidas que puedan conducir a la formacion de un Sistema arreglado de Hacienda, y segun el plan que se formare para este irá iniciando sucesivamente. las nuevas contribuciones que es indispensable establecer para llenar el deficiente que ahora se encuentra pa. cubrir los presupuestos, asi como la supresion de las que tuviere por perjudiciales.

La comision de organizac. propondrá en otra vez sus ideas acerca del arreglo del crédito pubco. mas como paso previo, se deberá prevenir por avisos ál público, que todos los

que tengan creditos contra el gobno. que no sean procedentes de las deudas que se estan satisfaciendo con el 15 y 17 por ciento de los productos de las Ads. maritimas ó de libranzas y otros créditos flotantes sobre la Tesoreria, o por alcances de sueldos, los hayan de presentar dentro de un termino señalado en la Contaduria mayor, la que tomando razon de ellos, los devolverá á los interesados con la constancia correspondte. cuidandose al mismo tpo. por los S. S. Ministros de la Tesora. de hacer que se enteren en ella sin demora los creditos que hayan hecho parte de contratos con el Gobno. y que no hayan sido enterados todavia.

La comision de Hacienda podrá pedir al Ministerio del ramo, no solamente todos los datos que le sean necesarios sino tambien las manos auxiliares que juzgue útiles.

## DEPARTAMENTO DE LO EXTERIOR

Si en todos los Departamentos se han hecho sentir de una manera funesta los pasados desordenes en ninguno han sido de una trascendencia tan funesta como en el de lo exterior. ¡Las relaciones de la República con las potencias extranjeras, que habian llegado á adquirir un grado notable de consistencia y respetabilidad, han quedado reducidas á reclamos de una naturaleza muy desagradable y comprometida y puede decirse que nuestra posicion actual con respecto á las otras potencias és con las unas hostilidad y desagrado.manifiesto y con las otras una frialdad é indiferencia tal,

que no se nos considera mas que bajo el punto de vista del provecho que puede dar de sí nuestro comercio. Es menester pues salir de un estado tan penoso y degradante y á esto deben dirigirse los esfuerzos del Gobno. y los de la comision de lo exterior.

1o. La comision de organizacion piensa q. es muy urgente restablecer bajo un pie de paz y de armonia las relaciones que han sido turbadas de una manera desagradable con algunas potencias y que para esto, deben de toda preferencia examinarse los motivos de desavenencia que han sobrevenido, pesar con la mayor buena fé la justicia de los reclamos qe. se hacen y en todos aquellos en q. la hubiere ó en que sin desdoro de la nacion convenga ceder, hacerlo pronta y francamente en obvio de mayores males.

2o. Mas para evitar en lo de adelante los inconvenientes q. aora han sobrevenido y las dificultades con qe. estamos luchando, es menester guiados por lo q. ha sucedido evitar la ocasion de su repeticion, para esto la comision propone 1o. Que se examinen cuidadosamente todos los motivos de reclamc. q. se han ofrecido para tenerlos presentes en los tratados qe. en lo sucesivo se celebren precaviendolos con estipulaciones claras y terminantes. 2o. Que para esto se forme un proyecto de tratado que venga á ser la norma de todos cuantos en lo sucesivo hayan de celebrarse eceptuando los casos particulares que requieran alguna estipulacion especial. 3o. Que se celebren convenios particulares con las naciones con quienes tenemos relaciones para establecer por medio de ellos cuales deban ser las facultades

consulares, cuyo ejercicio ha venido á ser uno de los mas frecuentes motivos de reclamaciones.

3o. Y como que uno de los motivos que mas ha contribuido a entorpecer el progreso de nuestras relaciones exteriores y al descrédito del Gobno. ha sido el retardo extraord. q. han experimentado pa. su aprovacion los tratados celebrados con diversas potencias, seria muy conveniente se obtuviese del Congreso que aprobada por el la pauta que se propone en el arto. precedente pa. los tratados q. en lo sucesivo hayan de celebrarse, en todos los q. estuviesen literalmente conformes con ella, no hubiese de requerirse nuevo examen y aprovacion del cuerpo Legislativo al cual solo hubiesen de presentarse aquellos articulos q. variasen de la norma gral. lo cual en manera alguna repugna a lo q. se halla prevenido por la constitucion.]

4o. Remediados por los medios arriba especificados los males q. hoy nos aquejan nuestras relaciones exteriores saldrán del afrentoso y triste circulo á que hoy se hallan reducidas, y cuando se haya logrado este importante objeto es menester pensar en darles la extension y dignidad q. el decoro de la nacion requiere siendo el punto esencial estrechar nuestra union con las demás potencias hispano Americanas, y fijar nuestra frontera por el lado del Sur haciendola respetar pr. el del Norte, nada de lo cual puede lograrse entretanto no se venzan las dificultades en que hoy nos hallamos.

5o. Habiendose tocado el punto de la seguridad de la frontera del Norte la comision de-

be manifestar que en su concepto, nunca podrá esta resguardarse suficientemente sino es oponiendo á la invasion iguales medios de repulsion, pues el uso constante de fuerzas militares es tan inadecuado como gravoso.

Seria pues necesario pensar en establecer un sistema de colonizacion que de garantías á la nacion y pa. hacerlo de una manera formal y solemne seria muy conveniente. celebrar tratados especiales a este fin con aquellas potencias europeas de donde pueden sacarse colonos mas utiles,

6o. Para realizar todas estas ideas es preciso contar con q. la nacion este digna y suficientemente. representada entre las estrangeras no pudiendo dudarse q. muchos de los males q. hoy padecemos, no hubieran llegado al grado en q. los vemos, si desde el año de 1833 no se hubiese visto por lo general con tanta indiferencia este ramo importantísimo. Debe pues ser objeto muy inmediato y muy preferente de la comision de lo exterior el ocuparse de las mejoras de q. sea susceptible la organizacion de ntras. legaciones, fijando cuantas y cuales deben ser estas y arreglando al mismo tiempo el servicio consular.

7o. Una parte no menos esencial de este arreglo es el de la Sria. del Despo. de este ramo de cuyo punto volverá á ocuparse la comision al tratar del Depto. de lo interior.

## DEPTO. DE LO INTERIOR

El medio necesario para hacer practicables todas las medidas concernientes á los ramos de

guerra y hacienda es el arreglo de la admon. interior. Sin esta en efecto ni pueden colectarse bien las contribuciones, ni evitarse el contrabando ni corregirse el robo, ni hacer efectivo al reclutamiento, ni tampoco corregir la desercion sino con una buena policia interior. La Constitucion ha dado facultades á los Gobernadores, pero nó les ha señalado medios eficaces para hacerlas efectivas, y por otra parte estas facultades aplicadas a la organizacion de la policia usandose aisladamente van produciendo en cada Depto. reglamentos muy desemejantes que acabaran pr. causar grande embarazo y confusion en el Gobno. Como que este Departamto. es el que requiere trabajos mas extensos la comision de organizacion se contentará pr. aora con indicar los q. pueden ser el principio de las tareas de la comision respectiva.

1o Revisar todos los reglamentos de policia q. se han ido dando por los gobnos. de diversos departamentos, confrontandolos entre sí y con otras disposiciones anteriores pa. formar un proyecto de reglamento general extensivo á toda la Repca. salvas aquellas circunstancias locales que deben ser del resorte particular del Gobno. de cada Departamento. Este reglamento deberá comprender aquellas medidas acomodadas á los tiempos de paz, y de tranquilidad y otras mas estrechas que robustezcan la autoridad del Gobno. para usarlas en los casos extraordinarios de turbaciones é inquietudes públicas.

2o. Un proyecto de reglamto. pa. la formacion de presidios en el interior de la Repca.



destinados a la mejora de los caminos y sostenidos con los peages que en estos se establezca.

3o. El establecimiento de una fuerza de policia dependte. de los Gobes. de los Dptos. destinada esclusivamte. á asegurar la tranquilidad interior de estos organizada pr. el estilo q. lo estaba la antigua Acordada.

4o. La continuacion de los trabajos estadisticos aprovechando en cuanto a fincas y sus valores de los trabajos q. se han adelantado pr. la Direccion de contribuciones directas.

5o. Un proyecto de organizacion municipal explicando las funciones de los Ayuntamientos y asignando fondos á estos.

6o. Los proyectos de ley que la comision juzgue aproposito presentar sobre las reformas mas urgentes en la admon. de Justicia q. vayan conduciendo á la compilacion de los codigos de que debe ocuparse mas adelante la comision pidiendo los auxilios q. crea necesarios para este y los demas trabajos importantisimos de q. va a ocuparse.

La antigua Secretaria de relaciones exteriores é interiores, abrazaba como su título lo indica ambos departamentos, á excepcion del

ramo de justicia y negocios eclesiásticos que tenía Secretaría particular. A esta han pasado hoy todos los ramos del interior quedando en aquella solo los negocios del exterior; mas como no se ha hecho en la planta y en el personal de ambas la variacion que era una consecuencia indispensable de esta alteracion, una y otra han quedado inadecuadas para sus respectivos objetos, y siendo indispensable para el buen servicio, que este punto se arregle, debe el ser materia del examen preferente de las respectivas comisiones.

Tal es la primera idea q. la comision de organizacion puede presentar de lo que en su opinion debe ser materia de los trabajos preferentes de cada comision en particular. Este prospecto vasta para indicar lo mucho que hay que hacer pero q. como se ha dicho al principio de este dictamen es indispensable se haga si se quiere que la Republica llegué á disfrutar, tranquilidad estable, orden seguro, abundancia y prosperidad en el interior asi como consideracion y aprecio en el exterior.

La comision al presentar el primer resultado del importante trabajo q. se le ha encargdo. pr. el Consejo, celebrará haber llenado las miras de este ofreciendo a su deliberacion los puntos expuestos.