

SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO Y MEDIOS DE MEJORARLA*

Luis de la Rosa

(PROEMIO)

Yo escribí esta obra, y aun comencé á imprimirla en circunstancias en que todavía se podía esperar que la paz y el orden se conservarían por materiales, en fomentar la instruccion pública y en morigerar todas las clases de la sociedad por medio de una buena administra-

cion. Todo hacia creer que la nacion, cansada ya de disensiones y discordias, iba á disfrutar los inmensos beneficios de una civilizacion siempre creciente. El espíritu de empresa comenzaba á reanimarse; no se hablaba ya sino de caminos y telégrafos, de navegacion por medio del vapor, de esposiciones industriales, de fundacion de hospicios y penitenciarias, de mejoras en todos los establecimientos de instruccion pública, de construccion de nuevos teatros, dentro y fuera de la capital, de introduccion al pais de nuevas máquinas, de instrumentos agrarios ó industriales; y, en fin, las artes de la paz comenzaban á florecer, y hacian esperar al país un porvenir muy lisonjero. Pero todas las previsiones han fallado, todas las esperanzas se han desvanecido, y sobre los escombros de las instituciones ya destruidas,

* Publicado originalmente en 1852 por la Editorial Prospec-to. Ha sido reproducido parcialmente —incluye veintinueve de las noventa páginas que comprende el original—, pero abarca los puntos sustanciales, omitiendose una gran cantidad de información sobre temas de colonización y geografía considerados accesorios para esta edición. N. del D.

irán cayendo una por una esas obras de utilidad pública, esas mejoras administrativas que se habian realizado ya, ó que se iban planteando cada día.

Y en estas circunstancias, ¿podrá ser de utilidad una obra sobre la administracion pública? ¿Habrá personas dotadas de bastante calma y serenidad para leer un escrito sobre la administracion pública en el que no se puede hablar sino de mejoras y adelantos, de civilizacion y de progreso?

Confieso que al meditar sobre esto, he dudado si deberia continuar la impresion de esta obra, y poseido de desaliento mi corazon, mas de una vez he dejado la pluma, y he puesto á un lado mis manuscritos, considerándolos estemporáneos ó inoportunos en la época desgraciada en que vivimos. Pero despues he reflexionado, que no pudiendo ecsistir ninguna sociedad política sin una regular administracion, todo lo que es relativo á ella debe tener un grande interes para todas las clases del Estado, sean cuales fueren las instituciones políticas, y aun cuando no haya en el pais mas institucion que un poder absoluto, ni otras leyes que la voluntad del hombre que ejerza aquel poder. Esta consideracion me ha reanimado, y resuelto á continuar la impresion de mi obra, voy á dar una idea sucinta de ella, esponiendo cuál es su objeto, y la distribucion de materias que en ella he ecsaminado.

Estoy lejos de creer que la administracion pública de México haya empeorado despues de consumada la independendencia; y este error, sostenido solo por espíritu de sistema, es uno

de los que me propongo combatir. Pero sí creo que hemos cometido grandes errores en materias de administracion; ó por mejor decir, que nos hemos obstinado en conservar y sostener muchos errores administrativos del gobierno colonial. Tambien es un hecho que nuestras interminables disensiones políticas han puesto al pais y á su gobierno en la imposibilidad de formar y realizar un sistema completo de administracion. Las cuestiones políticas todo lo han invadido, todo lo han envenenado; los mejores talentos de nuestro pais se han ocupado del ecsámen y discusion de esas cuestiones que irritan el espíritu y estravián las mas nobles pasiones. Los gobiernos no han podido pensar sino en sostener á toda costa su efímera autoridad, y el tesoro se ha consumido estérilmente en pagar con dificultad los intereses de una deuda, que una buena administracion amortizaria tan fácilmente, y en sostener un ejército escesivamente numeroso, escesivamente costoso para nuestro país. Muy poco, pues, ha podido hacerse en clase de mejoras administrativas, desde que se consumó la independendencia nacional hasta nuestros días; y sin embargo, cuando se compara el estado actual de nuestra administracion con lo que era bajo el sistema colonial, se necesita mucha ceguedad para no ver nuestras mejoras y progresos. Este es tambien un hecho que creo quedará demostrado en este escrito.

El tiene por objeto establecer los verdaderos principios de una buena administracion, esponer las opiniones mas fundadas sobre materias administrativas, que aun no están bien dilucidadas; reasumir, en fin, las doctrinas de los escritores mas eminentes que en nuestra época

han comenzado á formar con sus escritos una nueva ciencia, la ciencia de la administracion. Pero no he considerado en este Ensayo la administracion como una pura teoríá, sino como una ciencia que tiene una aplicacion práctica al estado de cada país. Al tratar sobre cada materia, asiento los principios que creo mas seguros, y hago luego su aplicacion á la situacion actual de México.

El S. D. Teodosio Lares ha publicado recientemente una obra bajo el título de: *Lecciones de derecho administrativo*. * Entre esta obra y el Ensayo que yo voy á publicar, hay esta diferencia: la obra del Sr. Lares ecsamina las materias legales relativas á la administracion: yo me propongo ecsaminar la teoríá de la administracion pública en su aplicacion á la moral y á la economía. La obra del Sr. Lares será consultada principalmente por los tribunales y por todos los que se ocupan en cuestiones jurídicas de administracion. Mi Ensayo podrá ser consultado con algun provecho por los funcionarios y agentes de la administracion pública, siempre que se trate de reformas é innovaciones, de mejoras y adelantos en materias prácticas de administracion. Sin embargo de estas diferencias entre uno y otro escrito, yo he encontrado en las *Lecciones de derecho administrativo* del Sr. Lares, escelentes doctrinas, de que me he aprovechado al escribir el Ensayo que voy á publicar.

Cuando comencé á escribir esta obra, pen-

saba presentarla como un programa, segun el que me proponia dirigir la administracion pública de Zacatecas, si llegaba á tomar posesion del gobierno de aquel Estado: por eso en algunas páginas hablo de este escrito como de un *programa administrativo*, aplicable principalmente al Estado de Zacatecas. Habiendo cambiado completamente las circunstancias políticas del país, he dado, por decirlo así, mas vuelo y amplitud á mis ideas, ecsaminando en esta obra, no los intereses particulares de un solo Estado, sino los intereses generales de toda la nacion.

He dividido este Ensayo en ocho grandes secciones, que he subdividido en párrafos. La 1a. seccion contiene *ideas generales sobre la administracion pública*, sobre su importancia para el bienestar de las sociedades, sobre la diferencia que debe establecerse entre el gobierno y lo que propiamente se llama la *administracion*.

La seccion 2a. trata de la *administracion general de la república*, y como correspondientes á ella se ecsaminan las materias siguientes: Enagenacion de tierras públicas, colonizacion y emigracion extranjera.—Division territorial de la república; espíritu de escision y de desmembracion que predomina en nuestro país; dificultades que hay que vencer y consideraciones que deben tenerse presentes para hacer una division territorial, la mas conveniente al interes general de la república.*—Censo y po-

* Ver artículo precedente, que comprende la reproducción de las lecciones I-V de la obra de Lares. N. del D.

* De la Rosa solo logró publicar hasta este capítulo de la sección 2a. N. del D.

blacion de México. Dificultades que se presentan para la formacion del censo; consideraciones sobre las causas que impiden el rápido aumento de la poblacion de México.—Del catastro general del país, y medios de formarlo; intereses que se oponen á la formacion del catastro ó apreciacion general de todos los ramos de riqueza.—Medios que el gobierno nacional puede adoptar para fomentar eficazmente la agricultura, las artes y la industria, y para conciliar los intereses de estos diversos ramos de riqueza.—Del comercio y la navegacion; medios de mejorar los caminos generales de la república; empresas de caminos de fierro, puentes y calzadas, telégrafos, correos, líneas de diligencias; carestía de los carruajes en México; navegacion fluvial y marítima; arsenales y astilleros; medios de fomentar la navegacion en México. Faros; lanchas de salvamento. Escuela de marina.—Necesidad de uniformar en la república los pesos y medidas; arreglo de todo lo relativo al ensaye, apartado y amonedacion; graves inconvenientes que resultan de poner en arrendamiento estos ramos importantes de la administracion.—Necesidad de una ley general sobre quiebras y bancarotas; inutilidad de los tribunales mercantiles.—Establecimientos generales de educacion y de enseñanza, sostenidos por cuenta del erario federal. Necesidad de fomentar y proteger la literatura, las bellas artes y las ciencias.—Comercio de la república con las tribus salvajes; idea general de estas tribus; su barbarie, su carácter, índole y costumbres, sus invasiones desastrosas en las fronteras de la república. Antiguas misiones y presidios colonias militares; nuevas poblaciones que conviene fundar en la frontera.—Temores fundados de una guerra de cas-

tas; necesidad de civilizar á la raza indígena de México; medios adaptables para acelerar su civilizacion.—Necesidad de establecer un ministerio del interior, encargado de todo lo relativo á la administracion general de la república.—De la centralizacion administrativa, sus ventajas y sus inconvenientes.

La seccion 3a. trata de la *administracion interior de los Estados*; de los caminos pertenecientes á cada Estado, y medios de mejorarlos; del fomento que cada Estado debe dar á la minería, á la agricultura y á la industria y el comercio.—De los establecimientos de instruccion secundaria.—Del establecimiento de penitenciarías y casas correccionales; de hospicios, hospitales y otras instituciones de caridad y beneficencia; de la policia de seguridad pública.—De la fundacion de nuevas poblaciones en los Estados.

La seccion 4a. trata exclusivamente de la *administracion particular del Distrito federal y territorios de la república*.

En la seccion 5a. se trata de la *administracion municipal*, y como ramos pertenecientes á esta administracion, se ecsaminan las materias siguientes: Necesidad de abolir en todas sus partes el sistema de abastos, establecido bajo el gobierno colonial. De los mercados, alhóndigas y casas de matanza.—De los acueductos y fuentes públicas.—De los hospitales, comentarios, baños y lavaderos públicos; de la vacuna y su propagacion.—De las cárceles y casas de correccion; de la policia municipal.—De la instruccion primaria y escuelas de pri-

meras letras.—De la policía de ornato y recreo. —Necesidad de conceder á las municipalidades toda la posible independencia en el ejercicio de la autoridad municipal, y asegurarles fondos y recursos suficientes para mejorar en todos sus ramos la administracion local.—Organizacion de los ayuntamientos. Necesidad de separar á estas corporaciones de toda intervencion en negocios políticos.

La seccion 6a. trata de la *Estadística considerada como base de una buena administracion*. En esta seccion espongo los principios fundamentales é invariables de la estadística, tomados de las ciencias físicas y de las ciencias naturales.

En la seccion 7a. se ecsamina lo relativo á la *organizacion del ejército, de la marina y de la guardia nacional*, y al sistema de *defensa militar en toda la república*.

La sección 8a. y última trata de la *moral pública, y del catolicismo en sus relaciones con la administracion*.

Por apéndice á este Ensayo, se publicarán varios manuscritos inéditos y curiosos sobre la administracion pública bajo el gobierno colonial.

La obra contendrá como cuatrocientas páginas en un volumen en 4. Se publicará por entregas de 40 páginas cada una, cubierta con forro de papel de color, é irá adornada con una litografía que representa una hermosa vista interior de la penitenciaría de Filadelfia. La

primera entrega está ya impresa. Al recibir cada entrega los suscritores, pagarán el importe de ella. Toda la obra se publicará en 10 entregas.*

Por ahora solo se reciben suscripciones á esta obra en la alacena de D. Antonio de la Torre, esquina de los portales de Mercaderes y Agustinos

IDEAS GENERALES SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA **

Un gobierno tiene por principal objeto defender y conservar la nacionalidad é independencia del país, mantener inviolables sus instituciones políticas y proteger al pueblo en el goce de sus derechos, si la constitucion es popular, ó sostener las prerogativas é inmunidades de las clases privilegiadas, si el gobierno es una aristocracia. La administracion pública tiene por único objeto satisfacer las necesidades mas imperiosas y ecsigentes de toda sociedad; la seguridad personal y de las propiedades, y el

* Aunque al final de la obra existe una nota manuscrita que señala que "no se publicó más", de autor desconocido, probablemente existan las fichas de trabajo y los manuscritos del Sr. de la Rosa. Como entre las páginas 39 y 40, y páginas circundantes, no se señala terminación de un volumen ni el comienzo del otro, de ello se infiere que la primera entrega fue doble. N. del D.

** Esta sección, la Primera, fue publicada íntegramente en la época de De la Rosa, integridad respetada en esta edición. N. del D.

decoro y honor de las familias: la salubridad é higiene pública, la abundancia de recursos necesarios para la subsistencia, la moralidad y buenas costumbres, la instruccion pública; el socorro de las miserias y calamidades á que están sujetas las clases mas menesterosas de la sociedad, y si es posible, el goce de todos los beneficios, de todas las comodidades y ventajas proporciona al hombre la civilizacion: tales son los grandiosos é importantísimos objetos de la administracion, y para llenarlos cumplidamente se necesita un vasto conocimiento de los recursos y necesidades de un país, de su clima y producciones naturales, de la naturaleza y configuracion de sus terrenos, de su mayor ó menor poblacion, de los usos, costumbres y carácter de las diferentes clases de la sociedad, y del estado de rudeza ó de cultura y civilizacion en que se encuentran. Una acertada administracion, para cumplir los benéficos objetos con que ha sido establecida, necesita desarrollar todos los gérmenes de prosperidad de un país, poner á la sociedad en un estado de animacion, de vida y de progreso, hacer multitud de obras y crear multitud de instituciones, sin las que las sociedades viven durante siglos en un estado de rusticidad, sometidas hasta cierto punto á las necesidades y privaciones de la vida salvaje. Son necesarias cárceles, presidios ó penitenciarias, casas de correccion y una buena policia para dar garantías á la vida de los hombres, á sus propiedades y al honor de sus familias. Es necesario fomentar la agricultura, proteger la industria manufacturera, abrir caminos, espeditar los medios de comunicacion y de trasporte, facilitar el comercio y librarlo de toda especie de trabas y de inútiles restricciones, para que todo

esto dé por resultado la abundancia de todas las cosas indispensables para la vida. Son necesarios hospicios y otras casas de caridad para acoger en ellas á la indigencia desvalida, para inspirar allí mismo á los indigentes amor al trabajo y hábitos de sobriedad y economía. Son necesarios hospitales, lazaretos ó enfermerías y otras benéficas instituciones, dirigidas todas con inteligencia, para hacer que el país esté constantemente en un buen estado sanitario, ó que se remedien, se reparen ó disminuyan hasta donde sea posible los estragos de las pestes ó epidemias. Son necesarias escuelas, colegios y academias para instruir á la juventud y á la niñez de uno y otro sexo; para darles, á unas de los conocimientos que ilustran su razon, la enseñanza moral que rectifica el corazon y la enseñanza religiosa que realza el carácter del hombre, elevando su alma sobre las miserias y pequeñeces de la tierra. Son necesarios una buena policia y un buen sistema correccional para reprimir los vicios y poner un freno á la inmoralidad para conservar las buenas costumbres, ó restablecerlas cuando se han relajado, y sobre todo, para reprimir el funesto ejemplo que da á la sociedad el vicio escandaloso, el vicio que corrompe y que insulta en cierto modo, haciendo ostentacion de su impunidad y sus escesos. A mas de esto, si una sociedad quiere salir de su rusticidad y rudeza primitiva, quiere desembarazarse de todos los usos, instintos y costumbres de la vida salvaje, es necesario crear establecimientos, construir obras y monumentos públicos, que dén elevacion al carácter y al espíritu del hombre, que le inspiren ideas de belleza y de buen gusto, que introduzcan la urbanidad y la benevolencia en todos los usos y costumbres de la

vida, es preciso, en fin, que la administracion fomenta ó promueva por lo menos todo lo que puede contribuir al ornato y embellecimiento de un país, así en el campo como en el interior de las poblaciones.

Conociendo, pues, cuanta es la importancia de una buena administracion, no parecerá extraño decir que una sociedad puede subsistir como nacion durante siglos, y aún hacerse respetar en lo exterior por medio de alianzas ó convenciones diplomáticas, viviendo, no obstante, bajo un gobierno mal organizado y bajo instituciones políticas convenientes a la dignidad ó á la libertad del hombre; pero bajo una mala administracion, bajo una administracion torpe y negligente, desacertada en sus disposiciones ó corruptora por su inmoralidad, los Estados decaen de su prosperidad, retrogradan en civilizacion, é inevitablemente vuelven á la barbarie primitiva de las sociedades, aún cuando sus instituciones políticas se consideren como las mas libres y perfectas. Bajo una mala administracion se agotan y esterilizan todos los manantiales de la prosperidad y de la riqueza; tal vez con un clima benigno y en un suelo fértil y fecundo el pueblo está menesteroso y las clases mas numerosas de la sociedad plagadas de miseria; los campos están incultos y la tierra árida, desnuda de árboles y privada de los adornos de la vegetacion, comarcas enteras están desiertas, y no se ven en ellas sino una que otra choza de un campesino, y una que otra cabaña de pastores, todo en fin está como esterilizado, todo es improductivo; la agricultura descuidada, ó torpemente dirigido el cultivo de las tierras; la industria está lánguida ó por falta de inteligencia, ó por falta de

consumo, ó por la escasez y carestía de las primeras materias, el comercio está entorpecido por un mal sistema tributario, ó por falta de caminos y medios de conduccion, ó por trabas y restricciones mezquinas y por vejaciones odiosas, en cuya invencion son tan fecundas las malas administraciones. En medio de este atraso general, la carestía de víveres, las hambres, vienen con frecuencia á diezmar la indigente sociedad: los mendigos pululan por todas partes, como plagas que aparecen á devorar el fruto que ha cosechado con fatiga el hombre laborioso; y como no hay establecimientos de caridad en que recoger á los indigentes y dedicarlos á algun trabajo productivo, la mendicidad se hace un oficio, un arbitrio, una especulacion, y los mendigos agotan los escasos recursos de la sociedad y la inficionan con sus vicios, con su inmoralidad, con su suciedad repugnante y con el espectáculo de su impúdica desnudez. A los estragos de la hambre siguen inevitablemente las pestes desastrosas, y como nada hay preparado para esta nueva calamidad, como ni hay hospitales, ni enfermerías, ni recursos acopiados en tiempo para socorrer á la muchedumbre enferma y desvalida, las pestes se ceban primero en las clases mas indigentes, y despues el contagio alcanza aún á las clases opulentas, como si Dios quisiera castigarlas ó por su falta de caridad, ó por su falta de prudencia, y por su imprevision en el modo de ejercer la beneficencia. En medio de esta comun desolacion de la sociedad, todo lo que constituye la civilizacion se desatiende ó se abandona enteramente, y los vicios mismos se ejercen entónces con impunidad y con franqueza: ¿quién piensa entónces en las artes y en las ciencias? ¿quién en la educacion

y enseñanza moral y religiosa de los presos? ¿quién en fundar ó sostener escuelas para la instruccion y educacion de la niñez? ¿quién en adornar y embellecer las poblaciones, en construir monumentos ú obras de ornato y de buen gusto? ¿quién en la gloria de su patria y en el porvenir que se le aguarda? Cuando las miserias son generales, cuando afligen y ponen en estado de duelo aún á las clases mas opulentas de la sociedad cuando las quiebras y bancarotas de algunos poderosos arruinan á millares de familias; cuando la usura, semejante al buitре, devora hasta las entrañas de sus víctimas, los hombres se concentran en sí mismos y aislándose de los demas, creen hacerse superiores á la comun adversidad, reduciéndose al abandono y á la indolencia. Entónces los extranjeros mismos no van á aquel país desventurado sino para hacer grangería de las necesidades de los pueblos y especular con su miseria. Y todavía... idichoso entónces aquel país, si á lo ménos no pierde su fé en la Providencia, y aquella esperanza con que la religion consuela siempre las cuitas y miserias de los hombres! Tales son y serán constantemente las consecuencias inevitables de una mala administracion.

¡Y cuán difícil es por otra parte establecer una administracion adecuada á las necesidades y á los intereses de los pueblos! Un mal gobierno puede sostenerse mucho tiempo por solo la fuerza y el terror, por solo los hábitos de obediencia ciega que el pueblo haya contraído, por solo el temor de los pueblos á las consecuencias desastrosas de las convulsiones políticas. Pero una buena administracion no puede fundarse en la fuerza, porque ninguna medida

grandiosa de administracion puede ejecutarse sin la espontánea é ilustrada cooperacion de todas las clases del Estado. El gobierno manda y se hace obedecer; la administracion mas bien que mandar dirige á la sociedad, y la conduce á su engrandecimiento y prosperidad por la persuasion y el convencimiento. Una buena administracion se apoya principalmente en la discusion franca é ilustrada, pero pacífica y decorosa, de todo lo que concierne á los grandes intereses de la sociedad; se apoya en la instruccion y en la inteligencia, en la inteligencia é instruccion del que dirige los negocios administrativos, del que da el primer impulso, del que concibe en grande las medidas de interes público y los planes bajo los que han de ejecutarse, en la instruccion é inteligencia de los talentos ausiliares, de los agentes superiores y subalternos de la misma administracion, y mas que todo en la ilustracion del pueblo. Dedúcese de aquí que una buena administracion léjos de buscar arrimo en el oscurantismo y la ignorancia, debe emplear y aprovechar en beneficio público todos los talentos, debe buscar por todas partes como ausiliar la capacidad y la instruccion, debe promover las ciencias y la difusion de todos los conocimientos útiles, y debe considerar la educacion y la enseñanza popular como el medio mas eficaz de preparar la sociedad á las pacíficas mejoras y reformas que en dias mas felices ejecutará un gobernante benéfico é ilustrado.

Un gobierno inmoral puede subsistir por largo tiempo aún al frente de una poderosa nacion, siendo intrigante y astuto para con todos, cauteloso y sagaz para no contraer compromisos con los fuertes, y falso, injusto y

desleal para con los débiles, moderado para con aquellos que pueden reprimir su osadía, y osado, ambicioso y agresor para los que no pueden resistirle. Pero una buena administracion jamas puede apoyarse en la inmoralidad, porque uno de sus principales objetos es hacer respetar la virtud y la probidad, aún cuando sea débil, reprimir el vicio aún cuando sea fuerte y poderoso, evitar el crimen y corregir á los culpables inspirándoles ideas y hábitos de moralidad que no habian conocido. La administracion pública tiene bajo su proteccion la inocencia de la niñez, la sencillez é inesperienza de la juventud, la debilidad de la muger, la buena fé y lealtad de todos los hombres en sus transacciones civiles, el honor de los hombres de bien y el decoro y reputacion de las familias. ¿Qué sería de todo esto si la administracion fuese inmoral, si fuese corruptora, como algunas veces podría serlo, si dejase subsistir y aún fomentase la disolucion y el escándalo del vicio, si tolerase y disimulase la inmoralidad de las cárceles y presidios, si viese con indiferencia la vergonzosa desnudez del pueblo, si no procurase sustraer á lo ménos á la juventud de los estragos del juego y la disipacion, si dejase impunes las estafas y raterías, si faltase ella misma á la buena fé y á la lealtad en sus transacciones, y si convirtiese á la policia en un espionaje político y en un instrumento de opresion y tiranía? Y tales son sin embargo los resultados inmorales de las providencias desacertadas de una mala administracion.

Una de las grandes dificultades para el establecimiento de una buena administracion consiste en los cuantiosos gastos que ella ecsige.

El hombre que dirija la administracion pública de un Estado, por vasta que sea su capacidad, no podrá sino concebir en grande los planes administrativos y dictar medidas generales para su ejecucion; necesitará siempre, necesitará indispensablemente; por el bien mismo de la sociedad, numerosos agentes cooperadores y ausiliares, á quienes encomiende el desarrollo y ejecucion de los planes administrativos en cada ramo; necesitará sobre todo hombres peritos, hombres especiales y versados en cada uno de los ramos que corresponden á la administracion, agentes dotados de toda la instruccion, experiencia y aptitud necesaria para el desempeño de su deber; necesitará, en fin, empleados, ausiliares, agentes y oficinas, un numeroso personal esclusivamente dedicado al servicio de la administracion. Pues bien: todo este personal de la administracion debe ser remunerado, y debe serlo competentemente, debe disfrutar sueldos ó gratificaciones correspondientes á la importancia de sus servicios y á la capacidad é instruccion que se necesita para desempeñar un destino con acierto. En todos los países mas civilizados del mundo los agentes superiores y subalternos de la administracion están ampliamente remunerados, y lo están principalmente los empleados en el ramo de policia. Ecsigir que todo el servicio público de la administracion se haga gratuitamente, y como decimos comunmente, por *carga concejil*, es desconocer del todo los verdaderos intereses de la sociedad, desconocer tambien el corazon del hombre que no se mueve á consagrar su tiempo y su capacidad á ningun trabajo, á ningun servicio, sea el que fuere, sino con la esperanza, ó mas bien con la seguridad de una competente remuneracion. Muy caro

ha costado á nuestro país en todos tiempos el servicio gratuito de los hombres públicos. No es una economía sino una mezquindad, ruinoso para los intereses públicos, un resultado de la incapacidad y negligencia de los gobernantes, lo que ha introducido en nuestro país las *cargas concejiles*, ese sistema de vejaciones arbitrarias, y que el capricho ó la venganza hace pesar muchas veces sobre unos cuantos, y de cuyo gravámen se libran comunmente los mas fuertes. Como es mas fácil imponer cargas concejiles que hallar recursos para costear los gastos públicos de la administración, los gobernantes negligentes ó ineptos han preferido á las dificultades de crear y organizar las rentas públicas, los inconvenientes y malos resultados del servicio gratuito en materia de administracion. Imposible es que en un país haya abundancia, si no se fomentan la agricultura y las artes mas indispensables para las necesidades de la vida; si no hay caminos y toda clase de medios para las conducciones y transportes. Imposible es que haya una higiene pública y que disminuyan los estragos de las pestes, si no hay un cierto grado de comodidad y bienestar en las clases mas numerosas de la sociedad, si no hay, por otra parte, hospitales y enfermerías; si no se conservan las poblaciones constantemente en el mejor estado posible de aseo y limpieza; si no se construyen albañales y se desecan los estanques y pantanos; si no se procura que en el campo los jornaleros tengan habitaciones sanas y de bastante capacidad para el albergue de toda una familia; si no hay, en fin, una inspeccion de higiene y policia sanitaria que consulte al gobierno y que lo ilustre en materias que son verdaderamente científicas y facultativas. Imposible es

que desaparezca la mendicidad con su repugnante aspecto é inmoralidad, miéntras no se establezcan hospicios en que se recoja á los indigentes; no para especular ni permitir que otros especulen con su trabajo (porque esto seria indigno de una buena administracion); pero no tampoco para que vivan en aquellos establecimientos entregados á la holgazaneria, y fomentando con la ociosidad las mas viciosas propensiones, sino que debe recogerseles allí para inspirarles amor al trabajo, vergüenza á la mendicidad, hábitos de orden, de sobriedad y economía, y sobre todo orgullo y dignidad; aquel orgullo que inspira al hombre la consideracion de que se basta á sí mismo por medio del trabajo, y que se hace por su industria y su talento tan independiente como puede serlo de la voluntad y del arbitrio de otros. Imposible sera que haya seguridad en nuestro país para las personas y para las propiedades, miéntras las cárceles sean lo que fueron siempre desde el tiempo del gobierno colonial; miéntras haya presidios que son una escuela horrible de corrupcion; miéntras no se establezcan penitenciarías y otros establecimientos carcelarios adecuados para el castigo, pero tambien para la correccion y enmienda de los culpables; miéntras subsista el castigo ignominioso, y por lo mismo ineficaz de los trabajos públicos forzados y en calidad de correccion; miéntras no haya una numerosa y bien organizada policia, tendida como una red sobre todo el país y pronta en todas partes para evitar el crimen ó para aprehender á los culpables; miéntras haya, en fin, caminos desiertos y grandes despoblados. Imposible es que deje de haber una grande inmoralidad y disolucion en las costumbres, miéntras no se generalicen aún mas

de lo que están ya, las escuelas de primeras letras, y mientras no se castigue en las casas correccionales á los jóvenes delincuentes y á los hombres que se entregan á los vicios de una manera escandalosa. Imposible es, en fin, que los lugares de segundo orden atraigan hacia sí la poblacion superabundante de las grandes ciudades, hasta que en los pueblos y villas á mas de otros establecimientos de utilidad pública, se construyan baños, acueductos y fuentes públicas, empedrados y embanquetados, alumbrado, arbolados y paseos, y cuanto mas pueda hacerse para hermostrar las localidades y para hacerlas cómodas, salubres y agradables. Mas para construir todas las obras de utilidad y de beneficencia pública, para erigir y sostener todas las instituciones que exigen las necesidades de la sociedad, y para remunerar á todos los empleados y funcionarios que deben dirigir ó administrar aquellas instituciones, son necesarios fondos muy cuantiosos; estos fondos no pueden salir sino de las contribuciones, y en muy corta parte de los donativos de algunos hombres generosos. Sería en vano esperar que la caridad y beneficencia pública bastasen á todas las atenciones de la administracion. Es escaso, y sobre todo demasiado precario y eventual este recurso para que una administracion inteligente y previsora pudiese fundar en él la esperanza, y mucho ménos la seguridad de realizar grandes mejoras.

En materia de gastos, una buena administracion no puede hacer mas que proveer á las necesidades de la sociedad con el menor gravámen posible de los contribuyentes, y cuidar sobre todo de que los fondos públicos sean administrados con pureza é invertidos con le-

galidad y economía. En materia de administracion, si no siempre se pueden hacer los gastos con economía, hay la circunstancia de que un exceso en estos gastos (como no haya mala versacion), es siempre provechoso á los intereses de la sociedad por la importancia y necesidad de los objetos en que los fondos públicos se invierten. Así, por ejemplo, si se habia de haber construido con cierta cantidad y bajo un plan sencillo y económico un puente, un acueducto, un hospicio ó una escuela, y si sucedió que los directores, escediéndose de presupuesto, construyeron obras suntuosas y de un gran mérito arquitectónico, se habrá faltado sin duda á la economía; pero el lugar donde aquellas obras se han construido tendrá, á mas de unas obras de pública utilidad, unas construcciones de ornato y de buen gusto que lo embellezcan. Puede decirse en general que los gastos hechos por una buena administracion, principalmente en las grandes obras de utilidad y de ornato público, en que se ocupan tantos jornaleros, artistas y menestrales, son unos gastos fecundos para la sociedad, que la animan y vivifican, léjos de empobrecerla.

A estas consideraciones se opone comunmente el ejemplo del gobierno español, que se dice era muy económico en los gastos de administracion. Lo era, en efecto, y mas bien que económico era avaro y ruin, aún cuando se trataba de proveer á las ecsigentes necesidades de los pueblos. Pero yo pregunto ¿qué había en México bajo el gobierno colonial que se pareciese á una buena administracion? Despues de tres siglos de haber esplotado los inagotables tesoros de México y de haber acumulado en el erario, con horrorosas vejaciones y

gabelas, millones sobre millones, ¿qué mejoras materiales ó morales hizo aquel gobierno á nuestro país con las rentas públicas? ¿En qué estado se hallaban con respecto á su administracion municipal los principales pueblos y villas y aún algunas ciudades de México, al consumarse la independendencia nacional en 1821?... Todo lo que hizo aquel gobierno en clase de mejoras administrativas, es de muy poca monta, comparado con el mucho tiempo que duró su dominacion, con la paz no interrumpida de cerca de tres siglos en que se mantuvo la colonia, y con los inmensos recursos de que aquel gobierno pudo disponer. Al consumarse la independendencia nacional, apénas habia los puentes y caminos mas indispensables; la mayor parte del país estaba inculto y despoblado; comarcas inmensas de las provincias fronterizas no tenian mas habitantes que los salvages y las fieras. En lo interior del país, el pueblo, la muchedumbre que constituye la verdadera esencia de la sociedad, estaba desnuda, indigente, horriblemente trabajada y abatida, hambrienta, en fin y llena de lacérias. Las hambres venian con frecuencia y hacian estragos espantosos en la poblacion: un gobierno obstinado en sus errores, torpe y negligente en su administracion, no podia preveerlas, ni evitarlas, ni reparar sus consecuencias. A las hambres seguian los tumultos que se reprimian con el terror de la muerte; á las convulsiones de un pueblo hambriento, ecsasperado, seguian las epidemias que se cebaban en él horrorosamente. La agricultura estaba descuidada y ligada con prohibiciones de todo género; las artes estaban ligadas tambien con los reglamentos de los gremios y con otras restricciones; la industria fabril estaba casi prohibida entera-

mente; el comercio embarazado por todas partes con los numerosos monopolios y especulaciones del gobierno; con las alcabalas, con los impuestos y reglamentos municipales, y con el funesto sistema de abastos; la minería era el único ramo de riqueza que recibia proteccion, muchas veces á costa de las demas especulaciones y de la agricultura principalmente. En lo municipal todo era un caos, una constante malversacion y bancarota de los caudales públicos. En la capital de vireinato y en algunas capitales de provincia habia hospicios, hospitales y otros establecimientos de caridad erigidos los mas por la caridad de los obispos y de otros benefactores de la humanidad; muy pocos de aquellos establecimientos habian sido costeados ó eran sostenidos por el gobierno. En los principales pueblos, villas y aún ciudades no habia ni hospitales, ni casas de pobres, ni fuentes, ni acueductos, ni alumbrado, ni limpiezas; no eran, en fin, aquellas poblaciones sino unas grandes rancherías. La instruccion primaria de la niñez estaba casi enteramente abandonada. Las cárceles, tales como por desgracia las vemos todavía, focos perpetuos de corrupcion moral y de epidemias. ¿Y esto podia llamarse una administracion?... Y lo que he dicho son hechos que están comprobados con el testimonio de historiadores y cronistas contemporáneos, y lo que es mas, están justificados con documentos oficiales, principalmente con lo que podria llamarse los antiguos *Misterios de México*; con las *instrucciones reservadas* que los vireyes dejaban á sus sucesores.

No podia ménos de estar en este horrible desórden todo lo relativo á la administracion

pública de México bajo el gobierno colonial. Aquel gobierno no empezó á manifestar ideas exactas de administracion, hasta que sancionó á fines del siglo anterior las *ordenanzas de intendentes*. En esas ordenanzas fué donde el gobierno colonial comenzó á abandonar, aunque todavía con reserva y timidez, sus errores económicos y administrativos, aquellos errores que habian prolongado como un martirio el malestar y la miseria del país durante tanto tiempo. Pero hasta entónces el gobierno español no habia concebido plan alguno de administracion para un país tan vasto como México.

Conviene tanto mas formarse una idea exacta de lo que era la administracion pública bajo el gobierno colonial, cuanto que los errores de aquella administracion están arraigados todavía, y son á mi modo de ver uno de los obstáculos que mas fuertemente se oponen á los adelantos de los pueblos.

Habíanse distribuido todos los negocios oficiales del vireinato en cuatro ramos, que los oficinistas de aquella época llamaban *las cuatro causas*: de justicia, gobernacion, guerra y hacienda. Bajo el nombre de gobernacion se comprendia todo lo que ahora conocemos por administracion pública, inclusa la administracion municipal. Todos los negocios del vireinato se despachaban por una misma secretaría y por un mismo secretario; pero en cada ramo se oían y eran consultadas, aún para los mas pequeños pormenores, diversas juntas que se formaban de oidores y fiscales, y de empleados habituados á sus rutinas, embrollones los mas, ritualistas y formularios, y mas ó ménos interesados en evitar reformas y en conservar los

abusos y desórdenes de la administracion. El gobierno tenia la manía de querer arreglar los negocios de la administracion tan minuciosamente, que casi no dejaba á sus agentes y funcionarios sino la simple y literal ejecucion de sus mandatos. Para la mas sencilla resolucion se formaba un grande espediente: se oía en él á los fiscales y á los empleados de diferentes ramos; se tropezaba en todo con los obstáculos que presentaban los privilegios, las preeminencias y fueros de las corporaciones: años enteros se acumulaban cuadernos y cuadernos en cada espediente; se abrian nuevas discusiones y todavía el cumuloso espediente quedaba sin concluir, por falta de informes y documentos que siempre se pedian y que casi nunca daban las oficinas y empleados subalternos. Al fin se ponía un término á tantos trámites, á tantas moratorias; pero era una vez cuando habia ya pasado la oportunidad de arreglar algun grave negocio concerniente á los intereses de los pueblos; y todavía sucedia muchas veces que la mas ligera cavilesidad introducía una duda, y daba lugar á que el espediente pasase á España al Consejo de Indias, donde quedaba como otros mil, sepultado en los archivos como un monumento de los errores de aquella época. Puede formarse una idea de lo que era aquella administracion y de los embarazos que ella misma presentaba á los progresos del país, cuando se considera que aún para el arreglo de los mas urgentes negocios de la administracion municipal, se ocurría á México á pedir licencia y autorizacion de los vireyes, y cuando esta licencia se llagaba á obtener, ya no ecsistía la necesidad á que se trataba de proveer, ó la calamidad que se queria remediar habia hecho ya todos sus estragos.

El personal de la administracion, la gerarquía de sus empleados estaba arreglada de este modo: no habia inspecciones ó direcciones especialmente encargadas de dirigir ó inspeccionar los principales ramos de la administracion, y de preparar los trabajos del gobierno; habia solo, como hemos dicho, juntas consultivas formadas de empleados en las oficinas. Muy tarde fué cuando se establecieron los consulados y el tribunal de mineria. Estas corporaciones que manejaban fondos muy cuantiosos, comunmente los malversaron y cubrieron sus dilapidaciones con cohechos y con donativos hechos al gobierno. Ejercían á un tiempo jurisdiccion como tribunales y facultades administrativas y económicas en asuntos de minería y comercio. Estaban siempre llenas de pretensiones y animadas de aquel espíritu de cuerpo que hace al hombre olvidar enteramente los intereses públicos de su país por el deseo de engrandecer la clase á que él mismo pertenece. Casi siempre estaban de choque ó etiqueta aquellas corporaciones con el gobierno, y por lo mismo fueron de muy poca utilidad á la administracion. El tribunal de minería construyó y formó el colegio de minas, y los consulados hicieron los pocos caminos ó carreteras que hubo en México bien construidos bajo el gobierno colonial.

Los vireyes comunicaban, pues, sus órdenes casi siempre directamente á los corregidores de provincia y estos á los alcaldes mayores. Cualquiera que haya leído la historia de México sabe lo que fueron esa especie de bajás que *por economía* no tenian asignado sueldo alguno; pero que estando autorizados para hacer en los pueblos todo género de monopolios y

grangerías, causaban estorsiones enormes y eran una verdadera calamidad para las poblaciones. Eran a un mismo tiempo jueces, encargados de la policia y régimen interior de los pueblos, y recaudadores del tributo y otras rentas.

El gobierno vireinal habia confiado la seguridad pública á unas cuadrillas de genízaros capitaneados por lo que se llamaba *el Juez de la Acordada*. Estos agentes armados de la policia, cometian en los caminos y despoblados y aún en los pueblos, todo género de excesos y arbitrariedades, á pretesto de perseguir á los miserables como medio de especulacion para subsistir, pues esceptuando el gefe de la Acordada, ni sus cuadrilleros, ni sus soldados estaban remunerados por el erario; todos servian y se ofrecian á servir por carga concejil.

Establecidos los intendentes y los subdelegados, en lugar de los antiguos corregidores y alcaldes mayores, se comenzó á ver en México lo que era una administracion. Las ordenanzas de intendentes contenian todavía muchos errores económicos y administrativos, muchas medidas mezquinas en materias de fomento; pero al fin los objetos de la administracion se habian clasificado y deslindado con alguna claridad, y se habian criado funcionarios capaces de dar en cada provincia alguna direccion y algun impulso á la administracion interior del vireinato.

No obstante, Revillagigedo que gobernaba cuando se establecian las intendencias, nunca pudo plantear un completo sistema administrativo; hizo reformas importantes, principal-

mente en la capital; pero ninguna medida de grande trascendencia pudo realizar por los obstáculos que le ponian por todas partes un mal sistema tributario, la pereza, negligencia é ineptitud de los empleados, el espíritu de embrollo y caviliosidad que dominaba en el país, la ignorancia casi general sobre todas las materias científicas y económicas que tienen conecion con los asuntos administrativos; las restricciones y prohibiciones impuestas por las leyes á todo género de industria, y sobre todo, la rutina, que comienza por negarse á ecsaminar toda innovacion, toda mejora, y que arraiga los errores de tal manera en el espíritu del hombre, que renacen sin cesar y se reproducen como el pólipó, que vuelve á aparecer cuando se creía ya esterminado.

Tal fue la administracion pública de México bajo el gobierno colonial; esa administracion que todavía tiene panegiristas y admiradores en nuestros días. Los errores y desaciertos de aquella administracion no deben admirarnos. Por una parte el carácter mismo del gobierno colonial se oponia á que la colonia desarrollase con amplitud y libertad todos sus recursos naturales, á que se ilustrase profundamente sobre sus intereses, y á que llegara á bastarse á sí misma, satisfaciendo sus necesidades sociales con independecia de la metrópoli. A mas de esto, los errores y preocupaciones del gobierno español en materias de administracion, eran hasta mediados del siglo anterior, casi generales en las naciones mas ilustradas de la Europa. Lo que admira es ver que cuando la España, nuestra maestra é institutó en todas materias ha abandonado ya los errores económicos y administrativos de su antiguo régimen, y ha

hecho innovaciones y mejoras importantísimas en la administracion pública, así de la metrópoli como de sus colonias, nosotros nos obstinamos en sostener todavía las alcabalas y gabelas municipales, el sistema de cargas concejiles, las prohibiciones, los monopolios, la miserable renta de naipes y las loterías, como recurso del gobierno; el desórden y prodigalidad en la venta ó distribucion de las tierras públicas, la ilimitada adquisicion de tierras por las manos muertas, la complicacion de lo político con lo municipal, el pupilaje de los ayuntamientos en el manejo de los bienes de las municipalidades, las leyes bárbaras é ineficaces sobre ladrones, el fatal sistema de abastos, y tantos otros errores que en su mayor parte ha abjurado la España en su administracion interior como en la de sus colonias. No solo se han hecho en España grandes é importantes innovaciones y mejoras administrativas, sino que muchos escritores españoles de nuestros días han ecsaminado é ilustrado en escritos generales ó tratados especiales de administracion, la teoría de la administracion pública, que es ya una nueva ciencia y que se enseña como cualquiera otra en España y aún en Cuba, como debería enseñarse en la República.¹

No diré que en los códigos y leyes antiguas de España no haya algunas disposiciones administrativas dignas de conservarse ó adoptarse

¹ Al imprimirse esta parte de mi programa, han salido á luz las *Lecciones de derecho administrativo*, dadas en el Ateneo Mexicano y publicadas despues por el Sr. Lic. D. Teodoro Lares, que puede tener la satisfaccion de haber sido el primero que haya escrito en México una obra completa sobre esta importante materia.

nuevamente, pero querer sostener que el sistema administrativo del gobierno colonial era una obra completa, una obra acabada, un modelo de perfeccion, es querer sostener una paradoja.

La ciencia de la administracion, como todas las ciencias morales y económicas, se ha ido formando con el tiempo, y se ha ido perfeccionando lentamente segun que las teorías de esta ciencia han sido confirmadas ó desmentidas por los hechos. Por otra parte, la ciencia de la administracion, aunque notablemente perfeccionada ya, no es ni será jamas una ciencia tan esacta y segura como la geometría. Un hombre que se vea en la necesidad de dirigir prácticamente la administracion de algun estado, deberá, pues, estudiar profundamente la ciencia; pero deberia estudiar tambien las antiguas teorías de la administracion, la historia económica y administrativa de las naciones mas adelantadas en civilizacion, y las instituciones administrativas que han planteado esas mismas naciones ó que están actualmente ensayando; deberá sobre todo tener presente que las mas seguras teorías de la ciencia administrativa deben modificarse hasta cierto punto por la grande influencia que ejercen en cada país, el clima, la configuracion y naturaleza del terreno y sus producciones naturales, bien entendido de que esta influencia no debe ser ecsagerada, como lo ha sido muchas veces. Yo he consultado, pues, al formar mi programa, las teorías mas seguras de la administracion espuestas principalmente por escritores españoles y franceses, he procurado tambien formarme una idea esacta de los principales planes

é instituciones administrativas de Francia, de Bélgica, de España, de Inglaterra y de los Estados—Unidos, y de todo he adoptado lo que me ha parecido mas adaptable al estado físico y moral, y sobre todo á la civilizacion actual de Zacatecas. Con respecto á las instituciones administrativas de los Estados—Unidos, al ver la frecuencia con que me refiero á este país, se creerá acaso que es porque haya adoptado ciegamente como bueno en sí y como adaptable á nuestra patria cuando constituye la administracion pública en aquella nacion. Estoy léjos de creerlo así; y si hablo con frecuencia de los Estados—Unidos en este escrito, es porque ellos son el único país extranjero que yo haya visitado y que haya podido estudiar detenidamente. Admirador como el que mas, de muchas de las leyes é instituciones administrativas de aquellos Estados, estoy léjos de creer que allí la administracion pública haya llegado á su perfeccion. Todo lo relativo á la administracion general de aquella república está casi en embrion, y solo de poco tiempo á esta parte se ha llegado á conocer allí que el gobierno debe dirigir la administracion; que no debe dejarse el arreglo de los grandes negocios administrativos á solo el interes individual, al curso comun de las transacciones de los hombres; y en fin, que debe haber un plan general de administracion, y todas las oficinas y empleados necesarios para preparar y ejecutar las medidas administrativas. Con el objeto, pues, de sistemar la administracion general de aquella república se ha criado recientemente en ella el ministerio del interior.

Una circunstancia hay en nuestra época que ecsige del que gobierna los mas profundos

cálculos y los mas variados conocimientos para dirigir la administracion pública con prevision y con acierto. La multitud de invenciones y descubrimientos que mejoran cada dia el bienestar de las naciones, y la celeridad con que se suceden esas innovaciones, deben tenerse muy en cuenta por el que gobierna, y deben estudiarse profundamente, por una parte, para poner á los pueblos al nivel del progreso á que llegan los demas, y por otra, para que los gobiernos no sean el juguete de los especuladores y charlatanes proyectiles. Un gran número de antiguas teorías administrativas se han falsificado ó se han hecho absolutamente inútiles desde que se han descubierto y adoptado en la economía industrial el vapor como motor casi universal, las bombas hidráulicas movidas por aquel agente poderoso, las fonteo-minas ó pozos artesianos, los caminos de hierro y los telégrafos magnéticos, el electro-magnetismo, el daguerreo tipo y los para-rayos perfeccionados, el alumbrado por gas, el nuevo sistema adoptado para la construccion de las carreteras, los puentes colgados, y tantas otras invenciones que sería difícil referir... En lo intelectual y moral tambien ¡cuántas innovaciones y mejoras! Las escuelas lancasterianas, las escuelas de sordo-mudos y de ciegos, las escuelas dominicales, las cajas de ahorro, las sociedades de templanza, los socorros domiciliarios á los enfermos é indigentes, las casas de parto, las casas de mugeres arrepentidas, el nuevo sistema de cárceles, las penitenciarías y el sistema correccional...

Pero al lado de todas estas mejoras, de todos estos adelantos que debe costear ó fomentar

una buena administracion, han aparecido tambien las teorías absurdas, inmorales y anárquicas del socialismo y del comunismo, la invencion de los talleres públicos establecidos por cuenta del gobierno, las especulaciones de los falsos filántropos, y las empresas irrealizables de los charlatanes, con que tantas veces se ha engañado á los gobiernos; empresas de colonizacion y de caminos de fierro, por ejemplo, en las que los gobiernos lo ponen todo, y los sagaces empresarios no dan ni las garantías suficientes para cumplir sus convenciones, empresas que despues de haber perjudicado de mil modos á los intereses de los pueblos, se convierten al fin en *vegigas de viento*.

Una buena administracion debe conducirse con una prudencia suma para introducir en un país todas las invenciones y mejoras con que otros pueblos se han enriquecido, sin dejarse sorprender ni fascinar por los charlatanes y por los que especulan con empresas imaginarias, útiles para ellos y ruinosas para los pueblos.

ADMINISTRACION GENERAL DE LA REPUBLICA

Adoptado el sistema federal como base de la organizacion política de México, ha sido preciso dividir la administracion pública en dos ramos principales: administracion general de la nacion y administracion particular é interior de los Estados. Se han deslindado hasta cierto

punto los objetos que corresponden á cada una de estas administraciones; pero hay todavía mucha confusion de ideas y de principios con respecto á este, y generalmente hablando, las leyes de la federacion son en esta materia absolutamente defectuosas. Este es un mal muy grave, porque el arreglo de la administracion interior de los Estados, y aún de muchos ramos de la administracion municipal depende en gran parte del arreglo que previamente ha debido hacerse de todo lo concerniente á la administracion general de la república. Hasta aquí, casi todo lo relativo á esta administracion ha sido un caos, porque no ha habido unidad de plan, ni unidad de accion, ni principios generalmente reconocidos á que atenerse en medio de tantas cuestiones de administracion general á que ha dado lugar el choque frecuente del interes general del país con el particular de algunos estados, ó la oposicion de intereses entre dos ó mas Estados de la confederacion. Esas cuestiones, en su mayor parte, han quedado indecisas, y se presentan por todas partes como obstáculos insuperables al progreso del país. Han quedado indecisas esas cuestiones administrativas porque los debates políticos, las discusiones apasionadas sobre el poder público y la libertad, sobre las teorías y sistemas políticos, han absorbido nuestra atencion durante mucho tiempo, y nos han hecho olvidar los asuntos vitales de la administracion. Las cuestiones administrativas no tienen atractivo ni para los corazones apasionados, ni para las imaginaciones enardecidas; porque estas cuestiones no granjean á los que las resuelven ni prestigio ni popularidad, no halagan el espíritu de partido, y por otra parte no pueden resolverse ni por teorías, ni por sistemas, sino por

los principios mas generalmente reconocidos de la estadística y de la ciencia de la administracion.

Ha sido tanto mas difícil arreglar esta materia y deslindar con toda claridad lo que pertenece á la administracion general de la nacion y lo que toca exclusivamente á la administracion interior de los Estados, cuanto que México y los Estados—Unidos son las únicas naciones que por su organizacion política están en la necesidad de organizar dos diferentes administraciones, la general del país, íntimamente ligada con la independencia y unidad nacional, y la administracion interior de los Estados, en la que consiste su individualidad política. En las cuestiones relativas á la administracion pública no hay, pues, otro ejemplo que imitar ó á que atender que el de los Estados—Unidos. La confederacion suiza, la confederacion germánica, la confederacion indefinible de Buenos—Aires, y la confederacion ya destrozada de Centro—América, no tienen ni semejanza ni analogía con la federacion establecida primitivamente en los Estados—Unidos, ni con la federacion mexicana, calcada, por decirlo así, sobre aquel modelo primitivo. Un gran número de circunstancias locales, que establecen una enorme diferencia entre México y los Estados—Unidos, hacen que México no pueda adoptar sino con graves modificaciones los principios administrativos de aquella república. Mas no habiendo otro término de comparacion, la analogía ó casi identidad de nuestras instituciones políticas con las de los Estados—Unidos, me hará citar con frecuencia los principios administrativos adoptados en aquel país, como los mas seguros para resolver

cuestiones de administracion pública, que en nuestro país están por decidirse todavía.

Conforme á las disposiciones adoptadas por la constitucion federal, todo lo relativo á la administracion general de la república puede dividirse en los ramos siguientes: arreglo del comercio interior, ó sea del comercio de los Estados entre sí y del comercio que se haga con las tribus de indios salvages: establecimiento de un sistema uniforme de pesos y medidas en toda la nacion: uniformidad en toda la república, en todo lo relativo á la amonedacion, igual uniformidad en lo relativo á las leyes sobre bancarotas; apertura de caminos ó canales pertenecientes á la federacion; bases para la colonizacion del país; proteccion á la ilustracion pública; fomento de los principales ramos de la riqueza nacional.

Hay, á mas de esto, ciertas atribuciones de los poderes federales, que son verdaderas atribuciones políticas, aunque íntimamente ligadas con las cuestiones relativas á la administracion. tal es la organizacion de la milicia nacional, la facultad del congreso general para segregar una parte ó seccion de un Estado y hacer de ella un nuevo Estado soberano é independiente. Sobre todos esos puntos de administracion general, que quedan especificados, y sobre otros que tienen con ellos una íntima conexcion, voy á presentar algunas observaciones que creo de interes, mas bien para hacer conocer las dificultades que presenta esta materia, que para fijar principios conforme á los que puedan resolverse. Recorreré estos puntos en el orden en que me parece se pueden examinar mas claramente.

Tierras Públicas. Colonizacion. Inmigración Estrangera

Desde los días de la conquista hasta la consumacion de la independencia nacional, todo lo relativo á la venta de los terrenos realengos, ahora nacionales, estuvo siempre en el mas completo desórden bajo el gobierno colonial. Era dilatadísima la estension de los terrenos que España habia conquistado en México la venta de estos terrenos á muy ínfimos precios, pero hecha con arreglo, con prevision y economía, no solo habria producido el erario muchos millones de ingresos, sino que de ella habria resultado en beneficio inmenso de que el país se hubiese poblado y cultivado, y de que la propiedad territorial hubiera sido distribuida entre millones de propietarios. Pero el gobierno colonial jamás llegó á ocuparse seriamente en arreglar de una manera estable este ramo importantísimo de la administracion y de la hacienda. Poco tiempo despues de la conquista, todos tomaban para sí ó distribuían entre otros las tierras públicas, con la mayor prodigalidad, con el mayor desórden. Distribuían tierras los vireyes, las audiencias, los adelantados y otros gefes militares y aún los ayuntamientos, y comunmente no se conocia ni la estension, ni la calidad, ni el valor, y ni aún la ubicacion de los terrenos distribuidos. Las ordenanzas que se daban para reprimir de algun modo este desórden, introducian nueva confusion en el repartimiento de las tierras. Al principio se repartian por estancias, terrenos que los ganaderos podian disfrutar, abandonándolos cuando ya hubiesen talado sus montes y sus pastos, y pasando á otros terrenos á hacer

en ellos igual devastacion. Segun las ordenanzas primitivas, los terrenos mercenados ó vendidos se debian medir en forma circular, la ménos á propósito para hacer una arreglada y económica distribucion de tierras. Esto no fué solo una disposicion de las ordenanzas, sino que de hecho así se midieron los terrenos que primitivamente se mercenaron ó vendieron. De aquí resultó como era necesario, que entre dos, tres ó mas terrenos medidos en forma circular, quedasen muchos huecos, que por largo tiempo fueron objeto de cuestiones y litigios. De cuando en cuando algun oidor era comisionado para vender terrenos realengos con el título de juez de tierras y aguas, y este juez nombraba agrimensores que midiesen y entregasen los terrenos á los que los denunciaban como realengos. Pero no se trataba entónces, como parecia regular, de hacer un deslinde general de los terrenos que pertenecian á la corona, de levantar planos de estos terrenos; de formar una descripcion de ellos que hiciese conocer su calidad y cuantas circunstancias podian hacerlos mas ó ménos valiosos, de distribuirlos en sitios ó caballerías y ponerlos en venta al mejor postor, ó de cualquier otra manera. Todo esto habria sido una operacion muy difícil y prolija para una administracion tan negligente y tan inepta como lo fué casi siempre la administracion colonial de México. La comision de los jueces de tierras y aguas se limitaba á medir las haciendas de campo de los particulares para conocer por esta medida qué terrenos realengos habian ido tomando á su arbitrio los propietarios, para dar mas amplitud á sus posesiones, y se entraba en arreglo ó composicion con dichos propietarios para venderles aquellos realengos á muy ínfimo

precio. Así se facilitó por pura negligencia la acumulacion de la propiedad territorial en muy pocas manos. Los miserables, y principalmente los indios, que bajo otro orden de cosas habrian entrado por millares á la clase de propietarios, adquiriendo pequeños terrenos para su cultivo, quedaban como siempre, reducidos á formar una muchedumbre de siervos, una muchedumbre proletaria é indigente.

Esto era lo que pasaba en las provincias mas centrales de la colonia, los financieros, los economistas de la época, conocian el mal y se lamentaban de él, pero no acertaban con los medios de remediarlo. En las provincias fronterizas el desórden era mas grande todavía, ó por mejor decir, la administracion habia abandonado allí las tierras públicas al arbitrio del primero que queria disfrutarlas y poseerlas. Como jamas conoció el gobierno colonial cuales eran al norte de Texas los límites de México, nunca pudo ni aún formarse una idea aprosimada de la estension y valor de los terrenos que allí poseía la corona. Se formaban en aquellas comarcas misiones y presidios; se demarcaban algunos terrenos como pertenecientes á cada mision, ó como egidos de las nuevas poblaciones; lo restante de aquellos inmensos terrenos se disputaba á fuego y sangre entre los colonos y salvages. Se cometió aún el error de no permitir que los soldados presidiarios se hiciesen colonos, y que adquiriendo en propiedad algunos pequeños terrenos, los cultivasen, estableciendo en ellos á sus familias. Esto les fué espresamente prohibido, y Revillagigedo se lamentaba con razon de un error tan funesto. Nadie, pues, podia calcular ni la estension ni el valor de los terre-

nos de Texas. ¿Quién recorrió, ni conocio jamás ese vasto terreno que en los mapas antiguos de México se denominaba *la Apache-ría?*... En Nuevo-México ni aun llegaron á distribuirse las tierras en propiedad particular; no hubo allí jamas verdaderos propietarios; no se conoció allí esa fuerte adhesion, ese vivo amor al país, que solo inspira la propiedad, y principalmente la propiedad de un terreno que el hombre ha desmontado ó cultivado, en el que ha visto morir á sus padres, nacer á sus hijos y regocijarse á su familia á la sombra de árboles que habian plantado sus antepasados. En Nuevo-México se demarcó á cada nueva poblacion que se formaba una cierta estension de terreno que todos los ganaderos disfrutaban en comun; y ved aquí por qué aquel pueblo nunca llegó á un alto grado de civilizacion, nunca fué siquiera agricultor, sino un pueblo pastoril, un pueblo ganadero. Consecuencia precisa del comunismo de las tierras, que estorbó tambien durante siglos la civilizacion de todos los indígenas de México. En las Californias tampoco se llegaron a distribuir las tierras en propiedad bajo el gobierno colonial; se iban estableciendo misiones, y los misioneros asignaban á su arbitrio terrenos comunes á cada mision. Esta fué la causa principal de la despoblacion y rudeza de aquel país; sus misioneros, á costa de muy grandes esfuerzos introdujeron allí en muy corta estension el cultivo del trigo, de la viña y del olivo, y esta fué cuanta mejora pudo hacerse allí durante tres siglos. Las Californias, cuyos indígenas son apacibles por carácter, se habrian poblado y cultivado y habrian tenido una organizacion política aunque imperfecta, ni no se hubiese establecido allí la teocracia como único gobierno, la mancomunidad de tierras como

base de la organizacion social; si para propagar allí la civilizacion y el cristianismo se hubiese comenzado por cimentar aquella nueva sociedad en la propiedad territorial, en la distribucion de las tierras en cortas posesiones, entre muchos millares de propietarios.

La España, pues, no supo jamas aprovechar en México el inmenso tesoro de tantas tierras que habian sido adquiridas por el valor de los conquistadores y á costa de su sangre. No llegó siquiera á conocer lo que era y lo que valia aquel rico tesoro, lo prodigó, lo disipó sin conocerlo. El último acto de prodigalidad de España con respecto á las tierras públicas de México, fué la cesion de los grandes é indeterminados terrenos de Texas, á los aventureros que se ofrecieron á colonizarlos, acto de improvisacion y necedad, que condujo á México á tantas desventuras como hemos lamentado.

Nosotros hemos sido en esta parte dignos herederos de los errores y de la negligencia de nuestros padres; hemos prodigado como ellos las tierras de la nacion, el mas rico patrimonio que nos dejaran nuestros antepasados, y no hemos sabido siquiera lo que valdrian esos terrenos, que á manos llenas hemos disipado. Todas nuestras disposiciones relativas á la distribucion de tierras públicas han llevado consigo este carácter peculiar: el de disponer de un objeto cuyo valor no conociamos: el de ceder y enagenar por todas partes grandes terrenos, que no habian sido medidos, ni deslindados, ni fijada su ubicacion, ni aún calculado aprocsimadamente su valor. No los hemos conocido siquiera por planos y por mapas que de ellos se hubiesen formado; ni aún hemos podido calcular con vista de estos planos y de

la descripción de los terrenos, si convendría cederlos á los proyectistas de colonización, ó formar en ellos nuevas poblaciones de origen nacional, ó distribuirlos por sitios ó caballerías, ó bajo cualquiera otra forma para facilitar su enagenación entre muchos millares de propietarios. No hemos llegado á conocer que bajo un buen arreglo hecho para la enagenación de aquellas tierras, el valor de ellas habría bastado para amortizar tres veces nuestra deuda. Así ha sucedido, que siguiendo la conducta negligente é imprevisora del gobierno colonial, hemos enagenado millares de leguas cuadradas, hemos disipado esa riqueza territorial que no se reproduce como las demas riquezas, sin haber sacado provecho alguno de esta disipación. Y ¡ojalá y el mal estuviera solo en no haber sacado provecho de ella! Nuestra imprevisión ha sido tal, que en cada enagenación que hacemos de una parte de los terrenos de la nación, ponemos mas en peligro la independencia y la nacionalidad de México. Y entre tanto que nosotros seguimos así obstinados en los errores de nuestros antepasados, la república vecina, la república que hemos adoptado por modelo al formar nuestras instituciones, nos está enseñando con su ejemplo por qué medios tan sencillos y económicos se puede lograr que las tierras públicas, distribuyéndose entre muchos millares de propietarios, sean al mismo tiempo un raudal de riqueza para el erario.

División Territorial de la República

Uno de los trabajos mas difíciles de que tiene

que ocuparse en todo país la administración, consiste en hacer una división política del territorio, que concilie, hasta donde sea posible, el interés general de la nación con los diversos intereses de las localidades. Del acierto en esta materia depende que la acción de la administración pública sea pronta, fácil y económica: que los funcionarios que dirigen la administración en cada una de las grandes secciones del país, conozcan á fondo las necesidades y recursos de las poblaciones que la forman, y que estas poblaciones obtengan con el menor costo posible todos los beneficios que deben esperar de una buena administración. Una mala división política del territorio de un país, entorpece todos los trabajos de la administración, hace costoso para los pueblos el servicio público, y dificulta todas las mejoras y progresos. Por otra parte, la administración pública se facilita extraordinariamente cuando al hacerse la división política del territorio de una nación, se ha adoptado por base la homogeneidad de intereses de todas las poblaciones de que se ha de formar cada sección, ya sea que esta sección se denomine Estado, provincia, departamento, ó que tenga cualquiera otra denominación.

Bajo el gobierno colonial, jamás llegó á hacerse en México una buena división política del vasto territorio que formaba la colonia. La primera división fué en provincias, pero formadas al acaso, y sin haber adoptado por base, ni la configuración del país, ni la manera con que en él estaba distribuida la población. Posteriormente se dividió el territorio de la Nueva España en provincias, gobiernos ó corregimientos, subdivididos estos en partidos ó alcaldías mayores.

Tiempo es ya de buscar una base sólida en que apoyarse para hacer una buena division política del territorio nacional, una division que atienda y favorezca, hasta donde sea posible, los intereses locales de cada poblacion; pero en la que se sacrifiquen tambien estos intereses cuando el bien general lo hiciere necesario. Al hacer definitivamente esta division territorial, será preciso no atender á las rivalidades mezquinas, á las miserables antipatías de que están animadas entre sí, no algunas poblaciones, sino los partidos políticos que en ellas se han formado, los partidos que aspiran solo á dominar las localidades, monopolizando los empleos públicos y los sueldos y grangerías de esos empleos. Tomar por base la poblacion para igualar con respecto á ella las grandes secciones en que se ha de dividir el país, parece á primera vista la mas conveniente; pero esta base tan recomendada por Mr. Humboldt, es inadmisibile en un pais como México, cuya poblacion está distribuida con tanta desigualdad y desproporcion.

Nos parece, pues, que la base mas sólida, la mas estable, la mas invariable que puede adoptarse en esta materia, es la de dividir el territorio en tantas secciones, á poco mas ó menos, cuantas sean las grandes comarcas que la misma naturaleza ha formado en nuestro suelo, y que están demarcadas por rios ó profundos barrancos, ó por grandes grupos de montañas,

ó por las costas, ó por el perfil de las serranías ó cordilleras de que están circundados nuestros valles. Habrá sin duda casos escepcionales en que será preciso separarse algo de esta base; pero en lo general nos parece la mas adaptable, la mas conforme á los verdaderos intereses de nuestras mas numerosas poblaciones, y la mas independiente del capricho y de las veleidades de los hombres.

Cuando en un país se ha hecho una division política de su territorio, tan ajustada como ha sido posible á la division natural del mismo país, resulta que todos los habitantes de cada grande seccion, de cada comarca natural, viven bajo un mismo clima, disfrutan de unas mismas producciones naturales, tienen unas mismas necesidades, unas mismas costumbres y unos mismos intereses.

Si llegara á adoptarse el principio que hemos propuesto, como base fundamental de una nueva division política del territorio de la república, este importantísimo trabajo no podría ser preparado sino por un cuerpo científico, que reuniese los vastos conocimientos de estadística y geografía física, que son necesarios para el acierto en materia de tan grave importancia. Esa corporacion no podría ser otra que la *Sociedad de geografía y estadística*, tan acreditada ya por sus tareas científicas.