

Examen de la organización general de la administración pública*

A. Lucas Alamán

La comisión nombrada para reparar las bases y distribuir los trabajos relativos a la organización general de la administración pública, apenas ha puesto mano en tan importante negocio, se ha persuadido de la necesidad de emprender simultáneamente la reforma de todos los ramos, pues ligados entre sí con tanta inmediación, sería imposible reformar el uno dejando subsistir los abusos e inconvenientes que se toquen en los otros. Bien conoce la comisión cuán vasta y difícil es esta empresa, pero conoce todavía más que si de una vez no se acomete, imposible será que la República, pueda salir jamás de las dificultades en que se encuentra, y el gobierno luchando siempre con ellas, tampoco podrá desempeñar sus altas funciones con el decoro que exige la dignidad de la nación.

Desde lograda nuestra feliz emancipación comenzaron a introducirse reformas parciales en el sistema administrativo que antes regía demasiado alterado ya por el establecimiento de la Constitución Española se empezó a notar un desconcierto general, resultado necesario de la variación que habían sufrido algunas partes del sistema, sin establecer la necesaria armonía

entre todas ellas, y como desde entonces hemos caminado de revolución en revolución, cada una no ha hecho más que empeorar este estado de cosas. Este ha sido el mal, no sólo de nuestra República sino de todas las que se han formado en los países Hispano Americanos: en todos ellos se ha desorganizado el antiguo sistema que regía, por el establecimiento de otros nuevos, sin regularizar según cada uno de ellos lo exigía todos los ramos de la administración en consonancia con la ley fundamental que se había adoptado, y como sin esto es imposible que ninguna forma de gobierno subsista, se ha atribuido a defectos e inconvenientes de los sistemas políticos, lo que no era más que falta de medios de ejecución para llevarlos al cabo. Entonces se ha ocurrido a nuevas revoluciones, aprovechando la ocasión lo que por miras particulares promueven siempre éstas, y como es más fácil escribir nuevas constituciones que organizar efectivamente gobiernos, se ha tomado aquel partido en vez de emprender la obra de arreglar la administración: obra ciertamente ardua, trabajo prolijo, y que requiere constancia, tesón, conocimientos más bien prácticos que teóricos y sobre todo, un plan bien concebido y seguido con uniformidad, cuya última circunstancia no ha podido llenarse aun menos que ninguna otra

* Este estudio se halla entre los papeles de Alamán del Archivo Noriega sin ningún título o encabezado. *Febrero 8 de 1838.*

por gobiernos efímeros, constantemente atacados por facciones, y que más que en gobernar, no han podido pensar más que en defender su mal segura existencia.

Mas como todo debe partir de un principio firme y estable y éste no puede ser otro que el sistema político que hoy existe, la comisión asienta por base de sus trabajos de organización la necesidad en que se está por parte del gobierno de sostenerle a todo trance y con toda la energía que sus deberes y juramentos exigen: Nunca ha podido dudar la comisión que tales sean los principios que sigue el digno Presidente que se halla al frente de la República y cuando no se tratase del cumplimiento de un deber todavía la comisión podría presentar en apoyo de la base que ha asentado, multitud de razones de conveniencia pública y general. Nunca en efecto pudieran ser de tan funestas consecuencias como en la época presente las turbaciones a que darían lugar nuevas variaciones políticas que vendrían a consumir los males inmensos que han acarreado a la nación las que por desgracia se promovieron a principios del año de 1932.

Esto, pues, supuesto, y en la necesidad en que la comisión se halla de ir tocando uno por uno todos los ramos administrativos, ha debido escoger para dar principio a sus operaciones aquellos puntos más esenciales, y más inmediatamente ligados con el actual estado de cosas, para atender a lo más urgente e ir aplicando primero remedios a los males más ejecutivos, dejando para la continuación de sus operaciones aquello que admite mayor demora. La carrera que se propone correr es larga, y en un sistema que va a abrazar todos los ramos de la administración era menester dar principio por lo que más inmediatamente es causa del estado difícil en que la República se encuentra; así es que ha escogido en los cuatro departamentos del gobierno los puntos siguientes para de preferencia se ocupen de ellos las respectivas comisiones y son los que pasa a exponer al Consejo.

Ministerio de Guerra

Las circunstancias hace más que nunca necesaria, una fuerza efectiva y bien organizada de que el gobierno pueda disponer, tanto para las atenciones exteriores, como para las interiores; más esto no puede lograrse

sin una buena ley de reclutamiento 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 número de tropa suficiente para cualquiera operación, sea preciso acumular muchos de aquellos, resultando de aquí sumamente costoso el moverlos pues es menester pagar muchas planas mayores, muchos bagajes de oficiales y otros gastos consiguientes, para un corto número de soldados. Hállase además la contabilidad de los cuerpos en un estado extraordinario de confusión, y las ordenanzas tanto las generales como las particulares de algunas armas complicadas con disposiciones que ya no pueden considerarse como vigentes supuesta la independencia y la variación de sistema. La comisión de organización propone pues, para atender a estas urgentes necesidades lo siguiente:

1o. Que la comisión de guerra presente inmediatamente una iniciativa para una ley de reclutamiento que reparta equitativamente la contribución de hombres y la haga pronta y efectiva proponiéndose en la misma, las medidas conducentes para evitar y corregir la desertión.

2o. Que por la misma comisión se presente una iniciativa de amnistía para los desertores que se presentaren a continuar su servicio en los términos 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 a todos los cuerpos del ejército, sino que se destinen a completar aquellos que el gobierno tenga por conveniente y de cuya perfecta organización se cuidará de preferencia.

4o. Que la misma comisión, presente el plan de fuerza total de que el ejército deba constar, armas que deban componerlo y distribución que deba dársele.

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

6o. Que para simplificar la contabilidad de los cuerpos, dejando para más adelante los ajustes de éstos, se les abran nuevas cuentas desde la época que la comisión proponga, la cual deberá consultar también el modo de llevarlas con claridad en lo sucesivo, y el sistema de pagos que convenga seguir.

7o. Que se revise la ordenanza general y los reglamentos particulares de las armas que los tienen, no para formar nuevas ordenanzas, sino para suprimir todo lo que ha venido a quedar en ellas inútil, e intercalar en sus lugares respectivos las disposiciones posteriores y vigentes, haciéndose una nueva edición de ellos en la forma expresada.

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

Hacienda

La atención preferente que este ramo exige ha fijado como era necesario la de la comisión. En medio de la escasez que sufre el erario nacional el desorden en que se halla es tal que la comisión encuentra que el desorden, es todavía mayor que la escasez, y que es menester comenzar por corregir aquél para conseguir remediar ésta. La comisión pasa a proponer algunos puntos que le ocurren para que se tomen en consideración por la comisión respectiva, sin detenerse en mayores explicaciones y reservándose a dar verbalmente en la deliberación las que convengan.

1o. El presupuesto anual no es más que una cuenta que se le abre al gobierno autorizándole a gastar aquello, y nada más que aquello que el presupuesto contiene. Terminado el año para que éste 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 debió haberse perdido de vista: pero muy lejos de verificarse así, se hacen indebidamente pagos que no están en el presupuesto del año actual, sólo porque estuvieron en algunos de los años pasados, y de aquí resulta que mientras que no se pagan los sueldos corrientes a empleados que se hallan en la miseria, se satisfacen sueldos atrasados por favor y predilección a los que acaso no están 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 día 1o. comenzó a correr el año económico: prevéngase así a las oficinas pagadoras, advirtiéndoles a sus jefes que será 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 a cubierto de la infracción de ésta, y como la comisión tiene entendido que se han mandado hacer recientemente exhibiciones en cuenta de sueldos atrasados, pásese inmediatamente la orden preventiva de suspender todo cuanto sea contrario a los principios que van asentados procediéndose a liquidar las cuentas de los sueldos de los empleados hasta fin de junio del año anterior, y quedando como crédito a 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, estableciéndose que en lo de adelante no se hará pago alguno sino por mesadas o partes de mesadas de los años corrientes a cada oficina sin que pueda mandarse hacer algún pago extraordinario en favor de algún empleado sino en un caso de necesidad extrema y calificada y sin exceder de dos mesadas correspondientes al mismo año económico corriente si en él hubiera habido algún atraso de pago.

2o. Por efecto de las conmociones políticas han sido removidos de sus empleos varios empleados y nombrados otros para sucederles. De aquí ha resultado que haya dos o más empleados para 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 a los Ministros de la Tesorería sobre el pago de los sueldos, pues no estando en el presupuesto más que el de uno sólo de estos empleados no hallan partida adonde aplicar los de los demás. La comisión propone que se forme por los ministros de la Tesorería una lista de estos empleados dobles y triples y que se haga iniciativa para que se les paguen sus sueldos en calidad de cesantes en tanto puede colocárseles si tuvieren para ello aptitud.

3o. Como han quedado sin pagarse de un año para otro varias libranzas a cargo de la Tesorería general no hallándose sus valores comprendidos en el presupuesto

no hay legalmente fondos con qué satisfacerlas, mas como es un deber sagrado del gobierno pagarlas y que por otra parte su crédito se arruinaría si no lo verificase, la comisión opina se sigan satisfaciendo con la mayor prontitud posible, pero que a fin de que en esto haya el arreglo debido se forme lista por la Tesorería de las libranzas 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 demás pagos que se hayan mandado hacer por cualquier género de deudas, indemnizaciones, y de que se deberá formar lista por los ministros de la Tesorería y pasarse al Consejo con distinción de los que se están haciendo por esta Aduana o 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 a las oficinas recaudadoras, y a otras en que hay alguna mayor probabilidad de pago y lo mismo tiene entendido la comisión han obtenido algunos cesantes y pensionistas, de donde ha resultado que aquellas oficinas se hallen con un gran número de manos y que se pague a los que de nada sirven mientras que nada perciben los que trabajan o deben trabajar porque su servicio es indispensable, como los empleados de las Secretarías del Despacho y otras oficinas. Este favoritismo en todos tiempos perjudicial, es una horrible iniquidad en épocas de escasez pues lo que a unos se les da se defrauda a los demás. La comisión, por estas sólidas razones, propone se mande: 1o. que todas las oficinas, queden únicamente reducidas a los empleados que deben tener según su planta. 2o. que por las oficinas recaudadoras no se paguen más sueldos ni pensiones que las de sus propios empleados. 3o. que cuando en una oficina de esta naturaleza haya algún empleado que por haberlo sido antes en otra disfrute un sueldo mayor, que el que en aquélla le corresponda, no se le pague por la oficina en la que actualmente sirve más sueldo que el que corresponde a la plaza que en ella obtiene. 4o. que en los cuerpos del ejército se verifique también la separación de todos los oficiales agregados, no quedando más que los propios de los cuerpos.

6o. Y como la expedición de certificados de suel-

dos atrasados da lugar a multitud de abusos, que todos son en perjuicio de los empleados, la comisión propone que no se expidan ninguno más en lo de adelante, ni se paguen los que se hubieren expedido y que no hubieren rendido todavía los empleados.

La comisión de Hacienda al tomar en consideración todas estas medidas podrá proponer todas las demás que sean conducentes al objeto de aprovechar mejor lo que hay, y de hacer pagar con exactitud aunque no sea más que alguna parte del sueldo de los empleados sin más preferencia que la de la mayor o menor importancia de las oficinas en que prestan sus servicios.

La misma comisión deberá ocuparse de preferencia de proponer todas las medidas que puedan conducir a la formación de un sistema arreglado de Hacienda, y según el plan que se formare para éste irá iniciando sucesivamente las nuevas contribuciones que es indispensable establecer para llenar el deficiente que ahora se encuentra para cubrir los presupuestos, así como la supresión de las que tuviere por perjudiciales.

La comisión de organización propondrá en otra vez sus ideas acerca del arreglo del crédito público mas como paso previo, se deberá prevenir por avisos al público, que todos los que tengan créditos contra el gobierno que no sean procedentes de las deudas que se están satisfaciendo con el 15 y 17% de los productos de las administraciones marítimas o de libranzas y otros créditos flotantes sobre la Tesorería, o por alcances de sueldos, los hayan de presentar dentro de un término señalado en la Contaduría mayor, la que tomando razón de ellos, los devolverá a los interesados con la constancia correspondiente cuidándose al mismo tiempo por los S. S. ministros de la Tesorería de hacer que se enteren en ella sin demora los créditos que hayan hecho parte de contratos con el gobierno y que no hayan sido enterados todavía.

La comisión de Hacienda podrá pedir al Ministerio del ramo, no solamente todos los datos que sean necesarios, sino también 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 desórdenes, en ningun-

no han sido una trascendencia tan funesta como en el de lo exterior. Las relaciones de la República con las potencias extranjeras que habían llegado a adquirir un grado notable de consistencia y respetabilidad, han quedado reducidas a reclamos de una naturaleza muy desagradable y comprometida y puede decirse que nuestra posición actual con respecto a las otras potencias es con las unas hostilidad y desagrado manifiesto y con las otras una frialdad e indiferencia tal, que no se nos considera más 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 a esto deben dirigirse los esfuerzos del gobierno y los de la comisión de lo exterior.

1o. La comisión de organización piensa que es muy urgente restablecer bajo un pie de paz y de armonía 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 fe la justicia de los reclamos que se hacen y en todos aquellos en que la hubiere o en que sin desdoro de la nación convenga ceder, hacerlo pronta y francamente en obvio de mayores males.

2o. Mas para evitar en lo de adelante los inconvenientes que ahora han sobrevenido y las dificultades con que estamos luchando, es menester, guiados por lo que ha sucedido, evitar la ocasión de su repetición, para esto la comisión propone: 1o. Que se examinen cuidadosamente todos los motivos de reclamo que se han ofrecido para tenerlos presentes en los tratados que en lo sucesivo se celebren precaviéndolos con estipulaciones claras y terminantes. 2o. Que para esto se forme un proyecto de tratado que venga a ser la norma de todos cuantos en lo sucesivo hayan de celebrarse exceptuando los casos particulares que requieran alguna estipulación especial. 3o. Que se celebren convenios particulares con las naciones con quienes tenemos relaciones, para establecer por medio de ellos cuáles deban ser las facultades consulares, cuyo ejercicio ha venido a ser uno de los más frecuentes motivos de reclamaciones.

3o. Y como que uno de los motivos que más ha contribuido a entorpecer el progreso de nuestras relaciones exteriores y al descrédito del gobierno ha

sido el retardo extraordinario que han experimentado para su aprobación los tratados celebrados con diversas potencias, sería muy conveniente se obtuviese del Congreso que aprobada por él la pauta que se propone en el artículo precedente para los tratados que en lo sucesivo hayan de celebrarse, en todos los que estuviesen literalmente conformes con ella, no hubiese de requerirse nuevo examen y aprobación del cuerpo legislativo al cual sólo hubiesen de presentarse aquellos artículos que variasen de la norma general, lo cual en manera alguna repugna a lo que se halla prevenido por la Constitución.

4o. Remediados por los medios arriba especificados los males que hoy nos aquejan nuestras relaciones exteriores saldrán del afrentoso y triste círculo a que hoy se hallan reducidas, y cuando se haya logrado este importante objeto es menester pensar en darles la extensión y dignidad que el decoro de la nación requiere siendo el punto esencial estrechar nuestra unión con las demás potencias Hispano Americanas, y fijar nuestra frontera por el lado del sur haciéndola respetar por el del norte, nada de lo cual puede lograrse entretanto no se venzan las dificultades en que hoy nos hallamos.

5o. Habiéndose tocado el punto de la seguridad de la frontera del norte la comisión debe manifestar que en su concepto, nunca podrá ésta resguardarse suficientemente si no es oponiendo a la invasión iguales medios de repulsión pues el uso constante de fuerzas militares es tan inadecuado como gravoso.

Sería pues necesario pensar en establecer un sistema de colonización que dé garantías a la nación y para hacerlo de una manera formal y solemne sería muy conveniente celebrar tratados especiales a este fin con aquellas potencias europeas de donde pueden sacarse colonos más útiles.

6o. Para realizar todas estas ideas es preciso contar con que la nación esté digna y suficientemente representada entre las extranjeras no pudiendo dudarse que muchos de los males que hoy padecemos, no hubieran llegado al grado en que 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 comisión de lo exterior el ocuparse de las mejoras de que sea

susceptible la organización de nuestras legaciones, fijando cuántas y cuáles deben ser éstas y arreglando al mismo tiempo el servicio consular.

7o. Una parte no menos esencial de este arreglo es el de la Secretaría del Despacho de este ramo, de cuyo punto volverá a ocuparse la comisión al tratar del Departamento de lo interior.

Departamento de lo Interior

El medio necesario para hacer practicables todas las medidas concernientes a los ramos de guerra y hacienda es el arreglo de la administración interior. Sin ésta, en efecto, ni pueden colectarse bien las contribuciones, ni evitarse el contrabando ni corregirse el robo, ni hacer efectivo el reclutamiento ni tampoco corregir la deserción sino con una buena policía interior. La Constitución ha dado facultades a los gobernadores pero no les ha señalado medios eficaces para hacerlas efectivas, y por otra parte estas facultades aplicadas a la organización de la policía, usándose aisladamente, van produciendo en cada Departamento reglamentos muy desemejantes que acabarán por causar gran embarazo y confusión en el gobierno. Como que este Departamento es el que requiere trabajos más extensos, la comisión de organización se contentará por ahora con indicar los que pueden ser el principio de las tareas de la comisión respectiva.

1o. Revisar todos los reglamentos de policía que se han ido dando por los gobiernos de diversos departamentos, confrontándolos entre sí y con otras disposiciones anteriores para formar un proyecto de reglamento general extensivo a toda la República salvo aquellas circunstancias locales que deben ser del resorte particular del gobierno de cada Departamento. Este reglamento deberá comprender aquellas medidas acomodadas a los tiempos de paz y de tranquilidad y otras más estrechas que robustezcan la autoridad del gobierno para usarlas en los casos extraordinarios de turbaciones e inquietudes públicas.

2o. Un proyecto de reglamento para la formación de presidios en el interior de la República destinados a la mejora de los caminos y sostenidos con los peajes que en éstos se establezca.

3o. El establecimiento de una fuerza de policía dependiente de los gobernadores de los Departamen-

tos, destinada exclusivamente a asegurar la tranquilidad interior de éstos, y organizada por el estilo que lo estaba la antigua Acordada.

4o. La continuación de los trabajos estadísticos, aprovechando en cuanto a fincas y sus valores, los trabajos que se han adelantado por la Dirección de contribuciones directas.

5o. Un proyecto de organización municipal explicando las funciones de los Ayuntamientos y asignando fondos a éstos.

6o. Los proyectos de ley que la comisión juzgue a propósito presentar sobre las reformas más urgentes en la administración de Justicia que vayan conduciendo a la compilación de los códigos de que debe ocuparse más adelante la comisión, pidiendo los auxilios que crea necesarios para éste y los demás trabajos importantísimos de que va a ocuparse.

La antigua Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores abrazaba, como su título lo indica, ambos departamentos, a excepción del ramo de justicia y negocios eclesiásticos, que tenía Secretaría particular. A ésta han pasado hoy todos los ramos del interior, quedando en aquélla sólo los negocios del exterior; mas como no se ha hecho en la planta y en el personal de ambas la variación que era una consecuencia indispensable de esta alteración, una y otra han quedado inadecuadas para sus respectivos objetos, y siendo indispensable para el buen servicio que este punto se arregle, debe él ser materia del examen preferente de las respectivas comisiones.

Tal es la primera idea que la comisión de organización puede presentar de lo que en su opinión debe ser materia de los trabajos preferentes de cada comisión en particular. Este prospecto basta para indicar lo mucho que hay que hacer pero que, como se ha dicho al principio de este dictamen, es indispensable se haga, si se quiere que la República llegue a disfrutar tranquilidad estable, orden seguro, abundancia y prosperidad en el interior así como consideración y aprecio en el exterior.

La comisión, al presentar el primer resultado del importante trabajo que se le ha encargado, por el Consejo, celebrará haber llenado las miras de este ofreciendo a su deliberación los puntos expuestos. México, febrero 8 de 1838.