

# La Administración Pública Durante la Dictadura Santanista\*

*Por José E. Iturriaga*

Como se sabe, de cuantas veces Antonio López de Santa Anna estuvo al frente del Poder Ejecutivo, su más larga estancia en la presidencia fue la última, la undécima, en la cual consolidó su dictadura durante dos años y tres meses y medio, o sea en el lapso comprendido entre el 20 de abril de 1853 y el 11 de agosto de 1855, día éste en que lo desplazó definitivamente del poder político la triunfante revolución de Ayutla.

Y, tal como suelen obrar los regímenes que reposan en la fuerza, Santa Anna quiso justificar la mano dura de su gobierno mediante un reajuste o reforma en la administración pública que prestase mayor eficiencia para desarrollar materialmente el país, el cual se hallaba en trance progresivo de involución en este aspecto material merced a la guerra intestina recurrente desde que treinta y dos años atrás México alcanzara su independencia del dominio español.

Es decir, Santa Anna —al igual que Porfirio Díaz lo hiciera un cuarto de siglo más tarde— quiso mostrar y contrastar la eficacia

de un orden administrativo basado en un régimen de fuerza, frente a los gobiernos de inspiración liberal cuya sabiduría administrativa permaneció casi inédita por falta de estabilidad política y de continuidad pacífica en el mando. No había surgido aún esa síntesis de dos elementos aparentemente antitéticos que sólo los gobiernos posteriores a la Carta de 1917 han hecho posible: la estabilidad política por un lado, y, por el otro, las libertades públicas y la promoción del desarrollo material del país mediante reformas a la administración pública, no siempre inspiradas —hay que reconocerlo así— en planes de tecnificación del aparato administrativo. Antes de la Revolución tal parecía que el precio de la nación debía pagar por su paz interior y una administración pública propiciatoria de nuestro desarrollo económico, consistía en acatar un gobierno de fuerza y antilibertario.

Más, sea ello lo que fuere, lo cierto es que Antonio López de Santa Anna, siguiendo puntualmente los consejos de Lucas Alamán, a los dos días de haber iniciado su último gobierno, o sea el 22 de abril de 1853, fraguó desde lue-

\*Revista de Administración Pública. Núm. 3 julio-septiembre 1956 (pp.7-15).

go unas Bases para la Administración de la República mientras promulgaba el decreto que estableció las *Bases para la Administración de la República*, el cual en su artículo primero decía que para el despacho de los negocios habría cinco secretarías de Estado, a saber: la de Relaciones Exteriores, la de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; la de Guerra y Marina; la de Hacienda, y una de nueva creación, la Secretaría de *Fomento, Colonización, Industria y Comercio*, subrayando así Santa Anna su intención de cargar el acento de su régimen en el desarrollo material del país.

Y, reservando para después la fijación de atribuciones de las primeras cuatro secretarías de Estado citadas, se precisaba desde luego en las *Bases* las funciones que habría de tener la nueva dependencia del Ejecutivo, funciones éstas que muestran mejor todavía el afán que abrigaba Santa Anna de modernizar el país en su estructura material, bien que en otros órdenes, como es sabido, el dictador hubo de hacer recular el país hacia formas de vida social propias del virreinato.

La jurisdicción del nuevo ministerio de Fomento comprendía los siguientes ramos: formación anual de la estadística general del país, tanto la industrial y agrícola, como la minera y mercantil, colonización; fomento de todos los ramos mercantiles e industrial; expedición de patentes y privilegios o concesiones; organización de exposiciones industriales, agrícolas y mineras; construcción de caminos, canales y otras formas de comunicaciones; las obras del desagüe del Valle de México, y las obras públicas de utilidad y de ornato.

Como fácilmente se advierte, Santa Anna se proponía significarse como un buen administrador a fin de asentarse vitaliciamente en el poder, propósito este que evidenció el 17 de di-

ciembre de 1853 al darse a sí mismo facultades omnímodas, prolongación indefinida de su estancia en el mando y derecho a nombrar un sucesor.

Más, para comprender mejor el afán de reforma administrativa que prohijaba Santa Anna, conviene ofrecer íntegro el decreto de 22 de abril de 1853 ya que dicho documento constituye un episodio importante para la historia de nuestra administración pública.

He aquí, pues, el aludido decreto:

Antonio López de Santa Anna, benemérito de la patria, general de división, presidente de la república, a los habitantes de ella, sabed: Que en uso de las facultades que la nación se ha servido conferirme he tenido a bien decretar lo siguiente:

## **BASES PARA LA ADMINISTRACION DE LA REPUBLICA HASTA LA PROMULGACION DE LA CONSTITUCION**

### **SECCION PRIMERA**

#### **Gobierno Supremo**

Artículo 1o. Para el despacho de los negocios habrá cinco secretarios de Estado con los nombres siguientes:

De relaciones exteriores.

De relaciones interiores, justicia, negocios eclesiásticos e instrucción pública.

De fomento, colonización, industria y comercio.

De guerra y marina.

De hacienda.

Artículo 2o. Se hará una distribución conveniente de los negocios entre estas secretarías, para el más pronto despacho de ellos.

Artículo 3o. Los asuntos de que debe ocuparse el nuevo ministerio de fomento, colonización, industria y comercio, son los siguientes:

Formación de la estadística general, de la industrial, agrícola, minera y mercantil, siguiendo en cada año el movimiento que estos ramos tengan.

La colonización.

Las medidas conducentes al fomento de todos los ramos industriales y mercantiles en todas líneas.

La expedición de las patentes y privilegios.

Las exposiciones públicas de productos de la industria agrícola, minera y fabril.

Los caminos, canales y todas las vías de comunicación de la república.

El desagüe de México y todas las obras concernientes al mismo.

Todas las obras públicas de utilidad y ornato que hagan con fondos públicos.

Artículo 4o. En consecuencia de la creación de este ministerio, queda suprimida la dirección de industria y colonización, y todas las direcciones particulares de los diversos ramos que las atribuciones de dicho ministerio abrazan. Los empleados en esta oficina serán considerados según sus méritos.

Artículo 5o. Con el fin de que haya la regularidad necesaria en el despacho de los negocios, todos aquellos que importen alguna medida general, que causen gravamen a la hacienda pública o que su gravedad lo requiera a juicio del gobierno, se tratará en junta de ministros, por informe escrito que presentarán los ministros del ramo; y adoptado por el presidente el parecer de la junta, quedará encargado de la ejecución de lo que se acuerde el ministerio respectivo bajo su responsabilidad.

Artículo 6o. Al efecto, se tendrá un libro de acuerdos de la junta de ministros, que llevará el oficial mayor del ministerio de relaciones,

y otro particular en cada ministerio, en que se anotarán los asuntos acordados por el mismo ministerio.

Artículo 7o. Se revisarán las plantas y reglamentos actuales de las secretarías del despacho, de la contaduría mayor, de la tesorería general y demás oficinas, para hacer en ellas las variaciones y mejoras que parezcan convenientes.

Artículo 8o. Se formará un presupuesto exacto de la nación, que se examinará en junta de ministros, el cual servirá de regla para todos los que han de erogarse, sin que pueda hacerse ninguno que no está comprendido en él o que se decrete con las mismas formalidades.

Artículo 9o. Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuanto convenga a la hacienda pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, se nombrará un *procurador general de la nación*, con sueldo de cuatro mil pesos, honores y condecoración de ministro de la corte suprema de justicia, en la cual y en todos los tribunales superiores será recibido como parte por la nación, y en los inferiores cuando lo disponga así el respectivo ministerio, y además despachará todos los informes en derecho que se le pidan por el gobierno. Será amovible a voluntad de éste, y recibirá instrucciones para sus procedimientos de los respectivos ministerios.

Artículo 10. Se dictarán las medidas conducentes para que a la mayor brevedad puedan formarse y publicarse los códigos civil, criminal, mercantil y de procedimientos, y todas las demás que sean convenientes para la mejora de la administración de justicia.

Artículo 11. Se tomarán en consideración todas las disposiciones y medidas que se hayan dictado por los individuos que ejercieron el po-

der ejecutivo desde la disolución del congreso, para resolver lo que más convenga al mejor servicio de la nación.

## SECCION SEGUNDA

### Consejo de Estado

Artículo 1o. Debiendo procederse al establecimiento del consejo de Estado, se nombrarán las veintiuna personas que deben componerlo, que estén adornadas de las cualidades necesarias para el desempeño de tan alto cargo.

Artículo 2o. Este cuerpo se distribuirá en cinco secciones, correspondiente a cada una de las secretarías de Estado, las cuales evacuarán por sí todos los dictámenes que se les pidan en los ramos respectivos, como consejo particular de cada ministerio; reuniéndose todas las secciones para formar el consejo pleno cuando se tengan que discutir en él los puntos que a juicio del gobierno lo requieran por su gravedad e importancia, o por ser de aquellos en que el gobierno tiene que proceder de acuerdo con el consejo.

Artículo 3o. Además de los veintiún individuos que han de componer el consejo, se nombrarán otros diez que reemplacen a los primeros en ausencias o enfermedades, para que este cuerpo tenga siempre el número requerido. El gobierno proveerá las vacantes que ocurrieren.

Artículo 4o. El presidente y vicepresidente del consejo, así como los de las secciones, serán nombrados por el presidente de la república, e igualmente el secretario, que será de fuera de aquel cuerpo. El consejo tendrá sus sesiones en el salón destinado al senado.

## SECCION TERCERA

### Gobierno interior

Artículo 1o. Para poder ejercer la amplia facultad que la nación me ha concedido para la reorganización de todos los ramos de la administración pública, entrarán en receso las legislaturas u otras autoridades que desempeñen funciones legislativas en los Estados y territorios.

Artículo 2o. Se formará y publicará un reglamento para la manera en que los gobernadores deberán ejercer sus funciones hasta la publicación de la constitución.

Artículo 3o. Los distritos, ciudades y pueblos que se han separado de los Estados y departamentos a que pertenecen, y los que se hayan constituido bajo una nueva fórmula política, volverán a su antiguo ser y demarcación, hasta que el gobierno tomando en consideración las razones que alegaren para su segregación, provea lo que convenga al bienestar de la república. Se exceptúa de la anterior disposición al partido de Aguascalientes.

Artículo 4o. Para la defensa de los distritos invadidos por las tribus bárbaras, seguridad de los caminos y de las poblaciones, y que los habitantes todos disfruten de una manera efectiva las garantías sociales, se tomarán las medidas necesarias para evitar los desórdenes y para el castigo de los malhechores.

Artículo 5o. Los cuatro secretarios del despacho firmarán este decreto, y comunicarán a quienes corresponda las órdenes convenientes para la ejecución de todo lo prevenido en estas Bases, según los ramos que a cada uno pertenecen.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en el palacio nacional de México, a 22 de abril

de 1853. —Antonio López de Santa Anna. —Lucas Alamán. —Teodosio Lares. —José María Tornel. —Antonio Haro y Tamariz.

Como se nota de las firmas que calzan el decreto anterior, éste se halla refrendado por Alamán, que ocupó la cartera de Relaciones Exteriores; por Lares, que ocupó la cartera de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; por Tornel, quien desempeñó el ministerio de Guerra y Marina, y por Haro y Tamariz, a quien se le confió el ministerio de Hacienda.

La Secretaría de Fomento la encargó Santa Anna desde luego a un hombre idóneo, Joaquín Velázquez de León, quien a los quince días de haberse creado la nueva dependencia ya había organizado diligentemente la planta de empleados y el presupuesto respectivo, y el decreto que detalla una y otro constituye no sólo una mera curiosidad historiográfica, sino un motivo de reflexión que nos conduce a advertir — independientemente de la hipertrofia burocrática actual— en qué medida se ha desarrollado el país durante un siglo, cuando hace cien años era manejada tan *solo* por seis funcionarios y diez y nueve empleados una dependencia del Poder Ejecutivo que abarcaba los ramos

administrativos que hoy comprenden la Secretaría de Economía, la Secretaría de Agricultura, la Secretaría de Comunicaciones y parte de las secretarías de Recursos Hidráulicos y Gobernación, en cuanto estas dos últimas manejan ahora, respectivamente, el desagüe del Valle de México y el Archivo General de la Nación.

Ofrezcamos, pues, el decreto de 7 de mayo de 1853 en virtud del cual se fija la planta de empleados y el presupuesto de la nueva Secretaría de Fomento. Helo aquí:

Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio. El Exmo. Sr., presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto siguiente:

Antonio López de Santa Anna, benemérito de la patria, general de división, caballero gran cruz de la real y distinguida orden de Carlos III, y presidente de la República Mexicana, a los habitantes de ella, sabed: Que en uso de las facultades que la nación se ha servido conferirme, he tenido a bien decretar lo siguiente:

La planta de empleados y sueldos del nuevo Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, será la que a continuación se expresa:

| PLANTA  |          |          |
|---|----------|----------|
| Oficial mayor con.....  |          | \$ 4,000 |
| <i>Sección Primera. Estadística general de la República</i>   |          |          |
| Un jefe de sección.....   | \$ 2,500 |          |
| Dos escribientes de a 800 pesos.....  | 1,600    | 4,100    |
| <i>Sección Segunda. Industria agrícola, minera y fabril o manufacturera.—Exposiciones.—Patentes.—Privilegios.</i> |          |          |
| Un jefe de sección.....   | \$ 2,500 |          |
| Tres escribientes de a 800 pesos.....   | 2,400    | 4,900    |
| <i>Sección Tercera. Comercio interior y exterior.</i>   |          |          |
| Un jefe de sección.....   | \$ 2,500 |          |

|   |          |           |
|---|----------|-----------|
| Dos escribientes de a 800 pesos.....  | 1,600    | 4,100     |
| <i>Sección Cuarta. Colonización.—Terrenos baldíos</i>   |          |           |
| Un jefe de sección.....   | \$ 2,500 |           |
| Un escribiente que posea el inglés y el francés.....  | 1,200    |           |
| Otro ídem.....  | 800      | 4,500     |
| <br><i>Sección Quinta. Caminos, canales y toda clase de vías de comunicación.—Desagüe del Valle de Méjico.—Toda clase de obras de utilidad u ornato que se hagan con fondos públicos.</i> |          |           |
| Un jefe de sección.....   | \$ 2,500 |           |
| Tres escribientes de a 800 pesos.....   | 2,400    | 4,900     |
| Dos facultativos a.....   | \$ 1,200 | 2,400     |
| <br><i>Archivos e Indiferente</i>   |          |           |
| Archivero.....  | 1,200    |           |
| Dos escribientes de a 400 pesos.....  | 800      |           |
| Portero.....  | 600      |           |
| Mozo de oficios.....  | 300      | 2,900     |
| Suma.....   | \$       | \$ 31,800 |

Por tanto mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en el palacio nacional en Méjico, a 7 de mayo de 1853.—*Antonio López de Santa Anna.*—A. D. *Joaquín Velázquez de León.*

Cabe repetir: es ciertamente un dato en extremo interesante para la historia de nuestra administración pública saber que veintinco personas, además del titular, manejaban hace cien años un ministerio que hoy comprende las atribuciones de tres secretarías de Estado y parcialmente las de otras dos, todo ello con una erogación de sueldos de \$ 36,800.00 —incluyendo los 6 mil anuales— que cobraba el Ti-

tular, don Joaquín Velázquez de León. Y, aun cuando calculáramos el poder adquisitivo del peso actual como treinta veces menor que el de hace un siglo, de todas suertes resulta reducida la cifra de \$ 1,400.000.00 correlativamente a los 26 funcionarios y empleados que manejaban la Secretaría de Fomento hace una centuria.

Y por ello, por ser reducida la cifra presupuestal y ser raquíticas las partidas asignadas a las otras cuatro secretarías existentes hace un siglo, como reducidas eran también sus respectivas plantas de empleados —tal como lo veremos en artículos posteriores—, es por lo que

resulta un tanto cómica la estampa de empleomanía que sabrosamente describe una carta aparecida en *El Universal*, el diario conservador que reflejaba el pensamiento de Lucas Alamán.

En efecto, siendo tan reducido el presupuesto con que Santa Anna habría de iniciar su último gobierno, resultaba absurdo como un nutrido —o desnutrido— haz de pretendientes de empleos o de cazadores de *chambas* se hubiese trasladado violentamente en pos de Santa Anna a Veracruz, cuando aún no había ferrocarril, un poco como ocurre en nuestros días durante las jiras electorales de los candidatos presidenciales triunfantes.

Mas transcribamos esa carta anónima procedente de Jalapa publicada el 5 de abril de 1853 en *El Universal*, en cuyo texto está descrito ese síndrome sociológico tan nuestro, que Francisco Bulnes se complacía en llamar *empleomanía*:

“Lástima señores redactores, que no puedan ustedes, ya por las muchas ocupaciones que les ocasionan las malas aventuras de nuestra pobre patria, ya por los pocos asientos vacíos que deben ofrecer las diligencias que dejan ese manantial de charreteras, galones, empleos y miserias, para correr a escape entre las nubes de polvo, los hoyos inmensos y el miedo de ser atacados por las innumerables cuadrillas de mafiosos que infestan el camino que les conduce a nuestro Estado. . .”

“Son tantos los grupos que en cada calle, en cada esquina y en cada puerta se nos presentan a la vista, que no podemos menos de dirigirnos unos a otros infinidad de preguntas. ¿Quién es este bigotudo? ¿y ese señor seco? ¿y aquel chato? ¿y el otro, y el de más allá? . . .”

“¿Pero no temen todos estos señores que el general Santa Anna, que no es nada lerdo y que los conoce bien a todos, los mande muy enho-

ramala? —No señor, ¿no ve usted que le vienen a dar la enhorabuena? —Pero él sabe todo lo acaecido y. . . —Precisamente vienen con el intento de hablar de sí mismos y de la parte que han tomado en aporrear al caído (Mariano Arista) del modo que más les convenga; pero esperamos que no logren su intento y que se queden con un palmo de narices, pues de algo deben servir seis años de migración y otros tantos de desengaños”.

“Nos vemos acosados por tantas fajas, tantos galones y tantos trajes de diplomático, se ha desarrollado entre cierta clase de nuestra juventud una fiebre empleitis que sepa Dios hasta dónde irá a parar. Suéñanse charreteras, administraciones de aduanas, ídem de correos, e ídem de otras cosas; y no faltan aspirantes a carteras. . .” “No parece sino que basta con gritar viva Santa Anna para que caigan como llovidos los medios para satisfacer su ambición, y en muchos de los gritones se nota lo áspero que les es dar semejante viva. ¡Lo que puede un pronunciamiento! Los de México van a Puebla, donde parece que empujan a los pacíficos habitantes, quienes llegando a esta ciudad (de Jalapa) empujan a su vez a los que aquí encuentren, y estos últimos, como sin poderlo remediar, siguen el empuje hacia abajo, y ahí tienen ustedes que ya deben estar en Veracruz, cuyos habitantes, si es que siguen el orden del empuje, estarán nadando por el Golfo para dejarles espacio y adelantárseles según les corresponde. Si es que las poblaciones a la espalda de México han seguido el mismo sistema de avanzar, creemos que los pueblos de la costa del Sur se habrán quedado sin gente, y no podían desear mejor ocasión los contrabandistas, especialmente si los administradores de aduana son los únicos que han quedado”.

En la propia carta del corresponsal anónimo jalapeño publicada en *El Universal*, se trans-

cribía una parodia de la conocida fábula de Iriarte, que iba muy al cuento a la *empleitis* de aquella época:

“a un panal de patria miel  
pretendientes acudieron;  
mas al fin les conocieron

y nada sacaron de él.

Harto en el patrio pastel  
la máscara está quitada,  
y aunque las manos estienden,  
conocen los que pretenden  
que al fin no han de sacar nada”