

Revista de

Administración Pública

ediciones
INAP

52

octubre - diciembre 1982

Órgano del Instituto Nacional de Administración Pública
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

**EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
EN MEXICO. AYER Y HOY (II)**

Traducción

Mary Lápídis
Fernanda Meraz
Araceli Carranza

Corrección

Domingo Cabrera
Noé Pérez Bello

Diseño

Domingo Cabrera

© Revista de Administración Pública
Instituto Nacional de Administración Pública
Coordinación de Difusión
Ave. Country Club Núm. 208
Delegación Coyoacán
04220 - México, D.F.
Tel. 549-10-19

Impreso y hecho en México / Printed and made in Mexico

Revista de
**Administración
Pública**

52

octubre - diciembre

ediciones



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

México, 1982

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Director

Omar Guerrero

Asistente

Isabel Sánchez

Administración editorial

Javier Muñoz Quiroga

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA
Sección Mexicana del Instituto
Internacional de Ciencias Administrativas

CONSEJO DIRECTIVO

Luis García Cárdenas
Presidente

Ignacio Pícharo Pagaza
Jacinto Faya Viesca
Vicepresidentes

Fernando Solana
Alejandro Carrillo Castro
José Chanes Nieto
Lidia Camarena Adame
Oscar Reyes Retana, Jr.
Adolfo Lugo Verduzco
Manuel Uribe Castañeda
Consejeros

Yolanda de los Reyes
Tesorera

José Luis Calderón A.
Secretario Ejecutivo

Coordinación de Investigación
Cipriano Flores Cruz

Coordinación de Docencia
Manuel Carrillo Poblano

Coordinación de Promoción Estatal
Laura Guadalupe Gutiérrez

Coordinación de Relaciones Internacionales
Severino Cartagena Hernández

Coordinación de Difusión
Javier Muñoz Quiroga

Coordinación General Operativa
Carmelina Borja de Perea

Coordinación de Administración
Blanca Deşentis de Zermeño

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

MIEMBROS FUNDADORES:

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

CONSEJO DE HONOR:

Gabino Fraga Gustavo Martínez Cabañas Andrés Caso

CONTENIDO

EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO AYER Y HOY (II)

Presentación	11
AYER	
Manual de Administración (II) <i>Francisco de Paula Madrazo</i>	15
La Ciencia Administrativa al Alcance de los Jóvenes <i>Charles Nordhoff</i>	67
Guía Práctica del Empleado en la República Mexicana <i>Alberto Díaz Rugama</i>	131
Organización y Tendencias de la Secretaría de Agricultura y Fomento <i>Manuel Gamio</i>	155
HOY	
El Bonapartismo en México. Surgimiento y consolidación <i>Carlos Sevilla</i>	163

VARIOS

Estudios Prácticos de Administración
Francisco Agustín Silvela

207

Las Deficiencias en la Enseñanza de Políticas Públicas
Yehezkel Dror

239

Avances de Investigaciones del INAP

247

La revista de administración pública número 52 se terminó de imprimir el día 15 de julio de 1982 en los talleres de Negativos Multicolor, S.A. de C.V., en República de Colombia núm. 6, México 1, D.F., tel. 526-29-06. El diseño y cuidado de la edición estuvo a cargo de la Coordinación de Difusión del INAP. El tiraje fue de 2,000 ejemplares.

PRESENTACION

El estudio de la administración pública en México, *Ayer y Hoy*, continúa la temática iniciada en el número precedente de esta *Revista*. En la sección *Ayer* ponemos en manos de nuestros lectores cuatro trabajos sobre la administración pública mexicana durante la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX: *Manual de administración* de Francisco de Paula Madrazo, que presentamos la parte segunda en que hemos dividido su exposición; *La ciencia administrativa al alcance de los jóvenes* de Charles Nordhoff; *Guía práctica del empleado de la república mexicana* de Alberto Díaz Rugama; *Organización y tendencias de la Secretaría de Agricultura y Fomento* de Manuel Gamio. Reiteramos nuestro agradecimiento al profesor Cipriano Flores por los trabajos de Madrazo, Nordhoff y Gamio, así como al profesor Enrique Varas por el de Díaz Rugama. Tanto la obra de Madrazo como la de Nordhoff demuestran que México estaba al día en materia de administración pública proveniente del exterior, en tanto que el trabajo de Díaz Rugama constituye un antecedente de los manuales administrativos de la actualidad y un precedente digno de mención de la moderna administración de personal en México. El opúsculo de Don Manuel Gamio, por su parte, expresa la preocupación de este ilustre antropólogo por el tema de la organización administrativa.

La sección *Hoy* comprende el hasta ahora inédito ensayo de Carlos Sevilla titulado el *Bonapartismo en México. Surgimiento y consolidación*. Se trata de una disertación de posgrado dedicado a profundizar en el desarrollo del Estado y el gobierno en México durante la época de la revolución y sus con-

secuencias en la era moderna, tomando como base un concepto politológico gradualmente aceptado entre los lectores mexicanos.

Finalmente, en nuestra miscelánea de artículos varios incorporamos dos trabajos históricamente contrastantes: *Estudios prácticos de administración* de Francisco Agustín Silvela, apreciado como el primer estudio sistemático de la ciencia administrativa en España y que se remonta a la tercera década del siglo pasado, y el moderno estudio de Yehezkel Dror que se refiere a *Las deficiencias de la enseñanza de políticas públicas* en el mundo actual.

Aprovechamos la ocasión para corregir el error involuntario de no acreditar al profesor Roberto Moreno la localización del *Manual de ayuntamientos*, obra de Jiménez y Lozano, y que apareció publicado en la *Revista de Administración Pública* número 51.

El INAP considera que la presentación de textos antiguos y contemporáneos sobre la realidad administrativa mexicana, así como del extranjero, contribuirán al desarrollo de nuestra disciplina en el presente.

MANUAL DE ADMINISTRACION (II)*

Francisco de Paula Madrazo

IX

DE LA ADMINISTRACION PROVINCIAL

Una provincia no es solamente una division geográfica, política y administrativa del Estado, sino que constituye tambien lo que se llama en derecho un ente moral capaz de adquirir y de poseer. Una provincia vota su presupuesto, recibe los legados que se le hacen, adquiere, enajena y cambia los bienes que le pertenecen bajo ciertas condiciones, todo lo cual forma lo que se llama propiedad provincial. Esta propiedad se compone de inmuebles, de muebles y derechos ó rentas.

La propiedad inmueble la forman por lo general las casas de ayuntamiento, los palacios episcopales, los edificios de los tribunales, de las cárceles, de las escuelas, de las casas de re-pression, de los establecimientos de beneficencia, de los hospitales y de los asilos de mendicidad, así como las carreteras provinciales construidas con fondos de las provincias.

La propiedad mueble la constituyen los archivos, las bibliotecas y las colecciones de objetos artísticos y científicos.

Los derechos y las rentas provienen ya de los que se imponen en los puentes y caminos construidos á expensas de las provincias, ya de donaciones particulares, ya, en fin, de los productos de sus mismos bienes.

Todos los habitantes de una provincia tienen pues intereses morales y materiales que les son comunes, y para cuya defensa, proteccion y

* Esta entrega continúa la anterior, incluida en la RAP 51 y que trata de este notable trabajo publicado en 1857. Se ha respetado la ortografía original. N. del D.

desarrollo desean hacer toda clase de sacrificios. El cuidado de estos intereses, la vigilancia para que no se pierdan, el esmero para que progresen, es natural confiarlo á los mismos hijos de esa provincia á quienes tanto importa que ese progreso y desarrollo se realicen. Hé aquí el origen y la mision de las diputaciones provinciales. Podriamos llamar á estos cuerpos los administradores y tutores de los pueblos y los auxiliares del gobierno, pues como administradores entienden de los intereses materiales y morales de la provincia, como tutores de los pueblos vigilan los magistrados municipales, y como auxiliares del gobierno entienden de los negocios que este mismo ó los legisladores tienen á bien encomendarles. No trataremos aquí de nuevo la cuestion ya resuelta de la independencia ó dependencia de estas corporaciones. Nuestra opinion, acorde con los buenos principios, es que estos cuerpos populares no deben mezclarse para nada en la política, porque este no es su instituto, ni el objeto de su mision. Las diputaciones deberán ocuparse de los intereses materiales de su país, pero no mezclarse ni intervenir en las grandes cuestiones políticas y administrativas del Estado, ni querer dirigir desde el rincon oscuro de una provincia la marcha del gobierno y de los legisladores. No reduciremos nosotros estos cuerpos á la nulidad, como algunos pretenden, ni menos aspiramos á un gobierno federal, como quieren otros. El mismo camino que seguiremos al tratar de los ayuntamientos, seguiremos al ocuparnos de las diputaciones. Ni exageracion en un sentido, ni exageracion en otro; cuidando de no confundir dos cosas esencialmente distintas, los intereses y las afecciones que son puramente provinciales y los que la administracion puede tener en una provincia particular. Todo lo que se roza con la administracion general del país y está enla-

zado con la unidad nacional no puede corresponder á una provincia. Si los ayuntamientos son considerados en la legislacion civil, y por tanto en la administracion, como menores que tienen la disposicion de sus bienes, pero con ciertas trabas, y como tales hay que darles la facultad de nombrar su curador, natural es revestir de este carácter á las diputaciones provinciales, verdaderas tutoras de sus respectivas provincias. El gobierno debe buscar en las diputaciones ciertos conocimientos de localidad que él no puede tener; el legislador debe buscar en ellas ciertas garantías que no puede encontrar en los funcionarios públicos. Por esto suelen confiarles las leyes la facultad de conocer en todo lo relativo á las elecciones, la de fallar en los agravios que se ocasionan, en los juicios de exenciones, la de repartir las contribuciones entre los pueblos y partidos de su provincia. Todas estas facultades necesitan una cortapisa para evitar que no se llegue al abuso, y esta no puede ser otra que la facultad de suspenderlas y disolver las que concedemos al gobierno. Si es para este una garantía el disolver los ayuntamientos, mucho mas lo será la de disolver las diputaciones, pues por lo mismo que es mas alta su esfera, cualquier resistencia que opusieran al poder central seria mas peligrosa y pondria á la nacion al borde del precipicio.

Al tratar de la organizacion de las diputaciones provinciales surge la cuestion de si deben los gobernadores tomar parte en sus deliberaciones con voz y voto. En nuestros principios y segun comprendemos el sistema de administracion, la autoridad política debe asistir y tener voto en las resoluciones de la diputacion y debe además presidirlas, porque le corresponde de derecho, y porque como persona enterada con profundidad de los negocios de

la provincia, puede dar á estas corporaciones luces que en ciertas circunstancias pueden no poseer.

Sentemos ahora las bases de su organizacion, la manera de hacer las elecciones, las atribuciones que en buenos principios deben corresponderles y el sistema que debe seguir en la formacion del presupuesto provincial.

Las diputaciones provinciales se componen del gobernador, y de tantos diputados cuantos sean los partidos judiciales en que está la provincia dividida.

Las poblaciones que tienen mas de un juez de 1a. instancia elegirán un número de diputados provinciales igual al de los jueces, y se dividirán al efecto en otros tantos distritos.

Si los partidos de la provincia no llegan á nueve, los de mayor poblacion, por su orden, nombran dos diputados hasta completar dicho número.

El cargo de diputado provincial es honorífico, gratuito y obligatorio.

Las diputaciones provinciales se renuevan por mitad cada dos años. Cuando el número de diputados es impar, se renueva la mayoría.

Para ser diputado provincial se necesita:

- 1o. Ser español mayor de 25 años.
- 2o. Tener una renta anual procedente de bienes propios que no baje de 8,000 reales ó pagar 500 de contribuciones directas. En los partidos donde no hay 20 personas que tengan estos requisitos, por cada diputado que

deban nombrar se completará el número con los mayores contribuyentes que se hallen inscritos en las listas de elegibles para los ayuntamientos del partido.

3o. Residir y llevar á lo menos dos años de vecindad en la provincia, ó tener en ella propiedades por las cuales se paguen 1,000 reales de contribuciones directas.

La eleccion de diputados provinciales se hace en virtud de real convocatoria cuando ha de ser general, y en virtud de orden del gobernador de la provincia cuando es parcial solamente. Los diputados provinciales son nombrados por los mismos electores que eligen los diputados á Cortes, sirviendo al efecto las mismas listas con las mismas rectificaciones que en ellas se hubiesen hecho. Si el número de electores ó la demasiada extension de los partidos judiciales lo exige, los divide en distritos electorales, y aprobada esta demarcacion por el gobierno, sirve para todas las elecciones sucesivas.

El primer día señalado para la votacion, se reúnen los electores á las nueve de la mañana en el sitio designado y bajo la presidencia del alcalde, y constituida la mesa, empieza la votacion que dura tres días. La votacion es secreta. El presidente entrega una papeleta rubricada al elector: este escribe en ella dentro del local y á la vista de la mesa, ó hace escribir por otro elector el nombre del candidato ó candidatos, y el presidente introduce la papeleta en la urna delante del mismo elector, cuyo nombre y vecindad se anotan en una lista numerada. Terminada la votacion de cada día, el presidente y los secretarios hacen el escrutinio de los votos leyendo en alta voz las papeletas, y extienden del resultado el acta correspondiente.

Al día siguiente de haberse acabado la votación y á la hora de las diez de la mañana, el presidente y secretarios forman el resúmen general de votos y extienden y firman el acta de todo el resultado, expresando el número total de los sectores que hubiere en el distrito, el número de los que han tomado parte en la elección, y el de los votos que cada candidato haya obtenido. Copia autorizada de esta acta se remite al gobernador de la provincia.

Cuando la elección se hubiese hecho solamente en la cabeza del partido judicial, se proclama diputado provincial desde luego al que hubiere tenido mayor número de votos; pero el escrutinio de que habla el párrafo anterior, se hace ante el ayuntamiento pleno del mismo pueblo bajo la presidencia del gobernador.

Hecho el resúmen general de los votos por el escrutinio de las actas de los distritos electorales, el presidente proclama diputado al candidato que hubiere obtenido mayor número de votos, decidiendo la suerte en caso de empate.

Si el gobernador halla nulidades en la elección, ó si hubiere reclamaciones contra su validez, pasa todos los documentos con su informe al gobierno, el cual declara si es válida dicha elección, ó si ha de verificarse de nuevo, en el todo ó en alguna de sus partes.

Es atribucion de las diputaciones provinciales, conformándose á lo que determinen las leyes y reglamentos:

1o. Repartir entre los ayuntamientos de la provincia las contribuciones generales del Estado, y las derramas por gastos provinciales de cualquiera clase.

2o. Señalar á los ayuntamientos el número de hombres que les corresponda para el reemplazo del ejército.

3o. Decidir en las primeras sesiones de cada año, y antes de proceder á nuevos repartimientos, las reclamaciones que se hiciesen contra los indicados en los párrafos anteriores.

4o. Proponer á la aprobacion del gobierno los arbitrios que fueren necesarios para cualquier objeto de interés provincial.

5o. Dirigir al rey por conducto del gobernador las exposiciones que crean oportunas sobre asuntos de utilidad para la provincia, y sus observaciones sobre el estado que en la misma tengan los diferentes ramos de la administración y sobre las mejoras de que sean susceptibles.

Las diputaciones provinciales pueden deliberar con sujecion á las leyes y reglamentos:

1o. Sobre el modo de administrar las propiedades que tenga la provincia, condiciones de los arriendos, ó nombramiento de administradores.

2o. Sobre la compra, venta y cambio de propiedades de la misma.

3o. Sobre el uso ó destino de los edificios pertenecientes á la provincia.

4o. Sobre los establecimientos provinciales que convenga crear ó suprimir, y las obras de toda clase que puedan ser de utilidad para la provincia.

5o. Sobre los litigios que convenga intentar ó sostener.

6o. Sobre la aceptacion de donativos, mandas ó legados.

7o. Sobre todos los demás asuntos, acerca de los cuales las leyes conceden ó concedieren en adelante el derecho de deliberar á las diputaciones.

Estas deliberaciones solo se llevan á efecto despues de aprobadas por el gobierno, ó por los gobernadores respectivos.

Las diputaciones no pueden deliberar sobre otros asuntos, ni hacer por sí ni prohijar, ni dar curso á exposiciones sobre asuntos políticos, ni publicar sin permiso del gobernador las exposiciones que hicieren dentro del círculo de sus atribuciones, como tampoco otro papel alguno, sea de la clase que fuere.

Ninguna accion judicial se intenta contra una provincia, sino á los dos meses de haberse dado por el interesado conocimiento al gobernador, de la reclamacion y de los motivos en que se funda. El gobernador representa en juicio á la provincia; pero en el caso de que la accion se intente contra el Estado, la diputacion nombra uno de sus vocales para que la siga en su nombre.

El gobernador forma el presupuesto anual de la provincia. La diputacion lo discute y vota, aumentándolo ó disminuyéndolo, y lo aprueba el rey. Los gastos que se incluyen en el presupuesto se dividen en obligatorios y voluntarios. El gobierno tiene la facultad de reducir ó desechar cualquiera partida de gastos voluntarios; pero solo puede hacer aumento en los gastos obligatorios. Cuando para cubrir estos no basta el producto de los ingresos, se llena el déficit por medio de una derrama ó

aumentando proporcionalmente las contribuciones directas.

Ninguna provincia puede contraer comprésitos sin estar expresamente autorizada por una ley.

X

DE LA ADMINISTRACION LOCAL

Hemos dicho que la administracion puede considerarse obrando dentro de dos círculos distintos, que aunque tienen un mismo centro, tienen distintos radios; uno que comprende la administracion general del Estado, y el otro las administraciones locales. Consignadas ya las atribuciones de los ministros y las facultades que ejercen bajo sus órdenes los diversos agentes de la administracion en las provincias, parece natural que bajemos al último extremo de la escala administrativa, tratando de los alcaldes y sus atribuciones. En el círculo de las administraciones locales se hallan los ayuntamientos y naturalmente al ocuparnos ahora de estas corporaciones hablaremos de los alcaldes y examinaremos sus funciones.

La materia que va á ser objeto de este capítulo es muy importante por su naturaleza y mas importante todavía por el carácter que le han dado nuestras divisiones políticas. La frase *poder municipal* asusta á unos y entusiasmo á otros. En nuestra opinion ese poder municipal no es propiamente un poder del Estado, pero al mismo tiempo debe entrar á formar parte de él. Por poder municipal entendemos nosotros aquellas atribuciones que corresponden á estas corporaciones populares

que llamamos ayuntamientos, para arreglar sus intereses particulares y para darse ciertas reglas en aquellos puntos que solo á ellos interesa.

La municipalidad puede definirse como la sociedad de los habitantes de los pueblos y de los campos, reunidos por comunidad de intereses, de derechos, de deberes y de obligaciones. Las municipalidades son la primera base de la organizacion social. Antes de que hubiera gobierno central ya existian, y los pueblos buscaban en ellas el principio de su asociacion, la defensa contra el mas fuerte. Así como la nacion tiene intereses generales que comprenden toda la extension del territorio, la municipalidad tiene intereses locales que deben estar competentemente representados. Esta representacion indispensable en todos los países, y reconocida como principio en los gobiernos representativos, es aun si cabe mas indispensable en España, donde las instituciones municipales estuvieron tan arraigadas, tienen tan gloriosa historia y han producido frutos tan provechosos.

Pero ¿de qué manera se organiza esta representacion de los intereses locales para que al mismo tiempo que los satisfaga completamente no hiera ni menoscabe los intereses de la sociedad? Hé aquí la gran cuestion que por mucho tiempo ha ocupado á los hombres de Estado, y cuya solucion ha servido de arma y de pretexto á los partidos políticos para trabar luchas de éxito siempre funesto para la causa del país. Los partidarios de una centralizacion extremada quieren ahogar y reducir á la nulidad esas corporaciones que simbolizan tantas glorias y tantos beneficios para los pueblos. Los amigos de la excentralizacion administrativa pretenden convertir cada municipalidad en un gobierno y hacer de España una especie

de república federativa. Entre unos y otros se levanta el poder de la razon, y la legislacion que rija en estas materias debe subordinarse á este poder. Las instituciones municipales son el mas firme apoyo de la monarquía, la cual perdería mucho en fuerza moral si desde la residencia del poder central se atendiera á todos los intereses y derechos que á los pueblos en particular pertenecen. Aumentar la fuerza del poder, ahogando las influencias locales, nunca puede ser provechoso; lo que lo es sin duda, y así lo han comprendido los legisladores y los hombres de Estado, es procurar que el interés de la sociedad en general y el interés local, sin ser dirigidos ambos por una misma mano, tengan una recíproca influencia y marchen á la par sin entorpecerse en sus movimientos. De esta manera los intereses de los pueblos van unidos á los de la nacion: el ciudadano ve en el limitado horizonte de su ciudad ó de su aldea la imagen de la patria, y el recuerdo y el cariño del lugar donde ha nacido excita sentimientos de patriotismo, al propio tiempo que las instituciones se van desarrollando y echan profundas raíces en los habitantes y en las costumbres.

El poder municipal como poder político, como poder de resistencia, como principio de insurreccion en la sociedad, es necesario que desaparezca para siempre; pero al mismo tiempo es preciso conservar este poder en todo lo que tiene de asociacion provechosa, de principio y gérmen de creacion de productos, de elemento, de prosperidad material, de defensa en fin de los intereses locales. Importa pues mucho separar estos dos conceptos y distinguir entre el carácter político de que en mal hora se les ha querido revestir para que interviniesen en todos los negocios de interés general, del carácter puramente civil y de localidad

que solo les da derechos al manejo de sus propios negocios.

Los afanes pues del legislador deben exclusivamente dirigirse á contener estas corporaciones dentro de ciertos límites, acomodándolas al espíritu y necesidades de la época actual. Basta para esto considerar lo que son los ayuntamientos. Un ayuntamiento ó un pueblo es la reunion de personas que viven las unas cerca de las otras; esta circunstancia produce intereses comunes. Este pueblo suele tener propiedades, y en este caso necesita quien se las administre, y como no pueden ser administradas por cada uno de los vecinos á la vez, necesitan nombrar de entre sí personas á quienes confiar este cargo. Pero además las familias que viven dentro de aquel distrito determinado, tienen interés en que el aire de aquellas cercanías no se inficione, en que haya las posibles comodidades y reuna la seguridad y la tranquilidad necesarias para que todos puedan dedicarse sosegadamente á sus faenas. El cuidado de un monte, que les proporciona maderas de construccion y combustible para su consumo, la limpieza de una fuente que lleva sus aguas turbias, la desecacion de un pantano que inficiona el aire con sus exhalaciones corrompidas, la vigilancia de una fiesta donde se pueden cometer excesos que alteren la paz del vecindario, son otros tantos objetos á que aquella pequeña sociedad debe de atender por sí, para proporcionarse la comodidad y tranquilidad á que tiene un derecho incontestable. Todo lo que está encerrado dentro de este límite es propio, es peculiar, es natural de las municipalidades; todo lo que sale de esta esfera pertenece al poder general del Estado.

No negaremos que las municipalidades fueron en los primeros tiempos un poder político,

la necesidad les dió ese poder que ejercieron con gran provecho de los pueblos. No podían entonces encerrarse en el círculo de sus verdaderas atribuciones; la causa que las había creado, el motivo que había impelido á los pueblos á estrechar esas asociaciones y obligado á los reyes á concederles ciertos privilegios, exigian que estas municipalidades se encargaran de la tranquilidad, de la libertad civil, de la seguridad de las personas y del respeto á las propiedades. Para esto necesitaban crear milicias locales que al mismo tiempo que ayudaban á los reyes en las guerras contra los enemigos de la religion, les servian de barrera contra el orgullo de la nobleza, libertándoles de sus ataques ambiciosos y de su influencia siempre terrible. Los alcaldes de los pueblos enarbolando la enseña de su Consejo acaudillaban sus fuerzas, las dirigían en el combate y las volvian á organizar en la derrota ó les repartian el botin de la victoria. Unas veces conduciendo sus vecinos á la guerra, otras decidiendo sus contiendas en la paz, eran á la vez jefes militares, jueces y administradores. Las leyes políticas, civiles y administrativas andaban mezcladas y confundidas en los antiguos fueros porque así lo exigian las necesidades de los tiempos. Pero cuando el poder central tuvo los medios suficientes para cumplir su mision, cuando pudo atender á la defensa y demás necesidades del cuerpo social, cayeron por tierra las municipalidades como poder político, dejando lugar á otras instituciones mas progresivas y civilizadoras. Los reyes católicos tuvieron la gloria de realizar este gran cambio, y sabiendo aprovecharse del espíritu de asociacion que había en las poblaciones y poniéndose al frente de las hermandades, hallaron los medios de dirigirlas, para dar unidad al poder central, para aumentar el sentimiento de nacionalidad, para disminuir el

sinnúmero de hermandades parciales que habia dentro del país y formar en fin una administracion que ya era tan necesaria como indispensable. En la famosa batalla de Villalar concluyó el poder político de los concejales de España y comenzó una nueva era para las municipalidades. Desde entonces quedaron reducidas á lo que debian quedar y á lo que es necesario que queden hoy, á la administracion de los intereses del pueblo á cuyo frente se encuentran.

Examinemos ahora por su órden cuáles deben ser las atribuciones de los ayuntamientos, su organizacion y la dependencia que deben tener de la autoridad superior.

No es siquiera cuestionable la conveniencia de que los intereses locales estén administrados por corporaciones y no por personas. En toda corporacion cada uno de los individuos que la forman tiene intereses y pasiones que desea hacer triunfar sobre el interés de la sociedad, pero como cada individuo tiene intereses opuestos, los del uno se destruyen por los del otro, y todos se ven precisados á consagrarse á la conservacion de los intereses comunes. Además un hombre solo no puede tener las luces, la práctica y la instruccion que naturalmente tienen muchos hombres reunidos para resolver con acierto las cuestiones que se presenten. Pero así como las corporaciones son muy buenas para resolver los negocios, son muy malas para poner en ejecucion sus acuerdos. De aquí el principio de encargar á una persona sola, que es el alcalde, la ejecucion de los acuerdos que tomen estas corporaciones.

Aquí se presenta la cuestion de á quién corresponde la eleccion de los alcaldes. Opinan unos que corresponde á los vecinos del

pueblo, que conocen mejor sus intereses, que ven y observan de cerca á las personas que han de nombrar, y pueden escoger con mas tino las que sean mas á propósito para administrar sus intereses. Los que sostienen que los alcaldes deben elegirse por la corona forman este raciocinio: "Los alcaldes tienen dos clases de atribuciones; las unas como administradores de la municipalidad y representantes del pueblo para la administracion y cuidado de sus intereses; las otras como agentes del gobierno encargados de vigilar el cumplimiento de las leyes y llevarlas á ejecucion en ciertos casos: si pues el alcalde tiene estas dos consideraciones, claro es que debe haber dos clases de personas que tengan influencia en su nombramiento; el pueblo porque representa sus intereses; y el monarca y el poder ejecutivo, porque también son representados por el alcalde; es necesario combinar estos dos elementos y hacer que ambos concurren á producir su nombramiento." En nuestra opinion el que el gobierno quiera conceder á los alcaldes ciertas atribuciones, no debe ser causa para privar á los vecinos de un pueblo de la facultad de elegir aquella persona que ha de dirigir sus intereses comunes. Queda pues resuelta la cuestion declarando que los individuos de la municipalidad deben ser elegidos por los vecinos del pueblo en que ejerzan sus atribuciones, y que el gobierno debe tener facultad de conferir ó no á los alcaldes ciertas y determinadas atribuciones que emanan ya del poder ejecutivo ya del judicial.

Es un principio en la ciencia de la administracion que siempre que sea compatible la unidad con el desarrollo de las instituciones administrativas debemos inclinarnos á ella. De este principio se deduce que en las corporaciones municipales todos sus miembros deben

tener iguales atribuciones. El antiguo procurador síndico, representación del elemento popular en el municipio, cuando este se componía de regidores perpetuos, es hoy una figura innecesaria en el cuadro de las municipalidades. Faltando el origen y la causa que dió motivo á la creación de este oficio, parece lo mas conveniente hacer á todos los individuos del cuerpo municipal iguales en categoría, distribuyendo entre todos las atribuciones que antes ejercía el procurador. De esta manera tambien se conserva íntegra la responsabilidad del alcalde, y no se despoja á la administración activa del carácter de unidad que es tan necesario.

La administración municipal, aunque sencilla en sus bases, está encargada de la ejecución de una porción de leyes y tiene que despachar multitud de negocios que no puede llevar á cabo sin brazos auxiliares que le sirvan de apoyo. Hay además en todo ayuntamiento infinidad de antecedentes y de comunicaciones oficiales de que no pueden estar enteradas las personas que entran de nuevo á componer la municipalidad. Es pues necesario que haya un empleado que sin tener el carácter de representación de los ayuntamientos, les sirva como de instrumento para enterarse de las leyes y órdenes vigentes en cada uno de los ramos que están á su cuidado, y para darles noticia así de las instrucciones que hayan recibido como de los acuerdos de los ayuntamientos anteriores. Este funcionario es el secretario de ayuntamiento.

Reunido ya el ayuntamiento, se presenta la cuestión de si sus sesiones deben ser públicas ó secretas. Nosotros, sin excluir el principio de publicidad que admitimos como una garantía cuando tienen que resolver cuestiones de

interés privado, como quintas, contribuciones, etc., creemos que en la generalidad de los casos la discusión pública sería muy embarazosa para la mayor parte de los negocios que tienen que resolver los ayuntamientos, desnaturalizaría su carácter administrativo y contribuiría á convertirlos en corporaciones políticas.

La cuestión de si el gobierno central debe tener ó no la facultad de suspender ó disolver los ayuntamientos cuando falten á sus deberes, es otra de las mas importantes que se debaten en el campo de la ciencia. El derecho de propia conservación que tiene la sociedad, la ley de la necesidad que es superior á todas las leyes, aconsejan muchas veces la adopción de esta medida, y es bien seguro que ninguna ley municipal ajustada á los buenos principios dejará de consignar este derecho absolutamente necesario á todo gobierno constituido. El interés local no puede ser nunca superior al general de la nación. No diremos que no pueden los gobiernos abusar de esta facultad, mas para prevenir este abuso está la responsabilidad ministerial. Conformes todos los publicistas en esta doctrina, han presentado diferentes modos de resolver el problema que ella envuelve. Todas estas soluciones ofrecen en la práctica dificultades y embarazos, siendo en nuestra opinion el mas á propósito para vencerlas el medio que propone Henrion Pausey al hablar del poder municipal. Consiste este en que el gobierno pueda suspender libremente los ayuntamientos y disolverlos cuando lo crea conveniente bajo su responsabilidad; pero con la condición de que si dentro de uno ó dos meses señalados por la ley no son estos ayuntamientos llevados ante los tribunales de justicia, vuelvan á entrar en el ejercicio de sus atribuciones. De este modo posee el gobierno un medio de tener á raya las municipalidades

cuando se excedan de sus atribuciones, sin lastimar el honor y la reputacion de las personas que estén al frente de ellas.

Pasemos al exámen de las atribuciones que deben concederse á la municipalidad para la direccion de los intereses locales.

Ya hemos demostrado que las municipalidades de hoy no son ni pueden ser lo que fueron en la época de las cartas pueblas y de los fueros. Para garantizar la libertad individual, para asegurar la propiedad de las personas tenemos una constitucion. Para el castigo de los criminales y el deslinde de los derechos civiles de los ciudadanos tenemos leyes civiles y criminales. Para defender el país, así de los enemigos exteriores como de los interiores tenemos un ejército permanente. Es pues claro que las municipalidades no tienen que mezclarse en ninguna de estas cuestiones. Esto nos lleva fácilmente á conocer á lo que deben reducirse las atribuciones de los ayuntamientos. Considerando la esfera en que obran, advertimos en ellos dos caracteres distintos. Un ayuntamiento puede considerarse como una division administrativa enlazada con todas las demás, ó como el representante de los intereses de la localidad. Como division administrativa el ayuntamiento no es mas que una rama del poder ejecutivo, un medio de ejecucion y de instruccion de que el gobierno puede disponer. Pero considerado como representante de la localidad, administrando sus intereses comunes, el ayuntamiento es ya otra cosa muy distinta, y de la posesion de estos bienes comunes y de la gestion de aquellos intereses y derechos nacen las atribuciones municipales. Estas atribuciones son de dos clases: unas están enlazadas con el derecho público; las otras hacen del ayuntamiento una persona particu-

lar con intereses y derechos civiles. Las primeras las ejercen cuando publican bandos y ordenanzas y leyes locales que obligan á los individuos de aquel distrito; las segundas cuando obrando como persona civil con derechos propios, venden, dan á censo, arriendan y procuran mejoras locales de cualquier género que sean. Para evitar los abusos que pueden nacer en el ejercicio de estas atribuciones y para dar cierto carácter de uniformidad á los proyectos y mejoras de los ayuntamientos, es necesario que haya una autoridad superior que vigile sobre ellos y los contenga dentro de sus límites. La dificultad está en tirar la línea que marque distintamente cuáles son las atribuciones en que debe tener intervencion el poder central y cuáles no. Aquí tambien hay dos escuelas diametralmente opuestas que dan á esta cuestion soluciones diferentes. Una sostiene que siendo el poder central el tutor de los pueblos y el defensor de la sociedad, le corresponde la facultad de examinar los fallos y resoluciones de los ayuntamientos para aprobarlas, modificarlas ó reprobadas segun crea conveniente. La otra escuela dice: "Los ayuntamientos son un cuerpo como otro cualquiera, y toda sociedad debe tener el libre arbitrio para disponer de sus bienes, venderlos y destinarlos á los usos que crea convenientes; ¿porqué pues, siendo el ayuntamiento una sociedad, no se le ha de dejar que obre libremente dentro de su esfera? Ni una ni otra opinion es aceptable para nosotros, porque una y otra son demasiado absolutas. Nosotros creemos que para establecer una limitacion verdadera entre las atribuciones que son propias de los ayuntamientos como representantes de los intereses populares y las propias de los ayuntamientos bajo la vigilancia del poder central, hay que atender á los principios anteriormente consignados. Unas se rozan con el derecho

público del país, otras con la existencia de la persona moral ayuntamiento considerada como particular; en las primeras debe tener intervencion el gobierno; en las segundas no debe tener ninguna. Cuando se trate de una ordenanza municipal, de imponer una contribucion, de abrir un camino nuevo ó mejorar uno antiguo, de establecer ferias y mercados, como todos estos puntos se rozan con el derecho público, la intervencion del gobierno central es indispensable. Pero se trata por el contrario del arrendamiento de una finca hecho por la municipalidad, se trata de mejoras locales, como empedrar una calle, establecer una fuente, y en esto debe entender exclusivamente el ayuntamiento con apelacion á la diputacion, porque se trata solo de intereses municipales, que nada tienen que ver con los públicos. Es, sin embargo, necesario que aun en estos asuntos independientes del poder central tengan cierta dependencia de otras corporaciones populares, ora se llamen diputaciones ó juntas de provincia. Los diputados provinciales, hijos de los mismos pueblos de donde proceden los ayuntamientos, tienen gran conocimiento de la localidad é interés en las mejoras que se proyecten, pudiendo por estas circunstancias resolver con tino y prudencia toda esta clase de negocios.

En la imposibilidad de designar hoy cuál es el derecho positivo que rige en materia de organizacion y atribuciones de los ayuntamientos por no estar todavía puesta en práctica la legislacion formada por las Cortes constituyentes de 1854, nos limitaremos a fijar aquí lo que en buenos principios constituye por lo general la organizacion y atribuciones municipales.

Los ayuntamientos se componen del número de concejales que les corresponde con arre-

glo á la escala de poblacion que fija la ley. Cuando el distrito de un ayuntamiento se compone de varias parroquias, feligresias ó poblaciones apartadas entre sí, se nombra un alcalde pedáneo para cada una de ellas. Los cargos de alcalde, teniente de alcalde y regidor son gratuitos, honoríficos y obligatorios. Los de alcalde y teniente suelen durar dos años, el de concejal cuatro. Todos los concejales se renuevan por mitad cada dos años; los que dejan de ser alcaldes ó tenientes continúan perteneciendo al ayuntamiento si no han cumplido los cuatro años de concejal.

Los ayuntamientos son elegidos por los vecinos de los pueblos que se hallan incluidos en la lista de electores, cuya cualidad tienen los que pagan mayores cuotas de contribucion hasta el número de individuos que determina la escala. Tienen tambien derecho á votar los individuos comprendidos en cierta clase que designamos con el nombre de capacidades. En los pueblos que no pasen de 60 vecinos, todos los electores son elegibles. En los que no pasan de mil, las dos terceras partes de los electores contribuyentes; en los que exceden de mil son elegibles la mitad de los electores contribuyentes. La lista de electores elegibles formada por los alcaldes asociados á dos concejales y dos mayores contribuyentes, con sujecion á los datos estadísticos de contribuciones y repartimientos, son permanentes y sirven para todas las elecciones con las rectificaciones oportunas. Todos los años de eleccion general se exponen al público en 45 días, y todo elector está facultado para dirigir al alcalde las oportunas reclamaciones por omision ó inclusion indebidas, que aquel decide bajo su responsabilidad, pudiendo apelarse de esta decision al gobernador, quien decide definitivamente. Los no comprendidos en las listas

no votan, aun cuando tengan los requisitos necesarios para ser electores.

En las elecciones se observan las formalidades de costumbre, y el nuevo alcalde y los regidores se presentan á tomar posesion de sus cargos el día 1o. de enero, y prestan el juramento al rey, á la Constitucion y á las leyes. El órden numérico de los regidores se decide por suerte, y del propio modo se determina en las elecciones generales los concejales que deben salir en la renovacion de la primera mitad.

Constituido el ayuntamiento, bajo la presidencia del alcalde, este dirige el órden de la discusion y marca los asuntos que han de ser su objeto. Despues de discutir estos es necesario proceder á votacion, y se resuelve á la mayoría de votos. Todos los ayuntamientos están obligados á tener un número de sesiones por semana. Si el alcalde creyese conveniente que se celebrase alguna sesion extraordinaria, en ese caso tiene atribucion para convocar el ayuntamiento, y si los concejales creyesen conveniente reunirse tambien en sesion extraordinaria, pidiéndolo la tercera parte del número que compone el ayuntamiento, el alcalde está obligado á convocarla. Las sesiones deben ser secretas, excepto en los casos que hemos indicado.

Todos los acuerdos de los ayuntamientos deben extenderse en las actas que están al cargo del secretario y que debe este firmar. Está tambien encargado de recoger la firma del presidente y de cada uno de los concejales. En las comunicaciones de poca importancia pone su firma solo el presidente, pero cuando son de interés, como exposiciones al gobernador, á la diputacion ó al gobierno en los casos que por las leyes pueden dirigirlas, debe firmar no solo el presidente sino todos los regidores.

Los ayuntamientos para tratar cierta clase de negocios, deben dividirse en secciones; cada seccion se encarga de un ramo particular de los encomendados á las municipalidades y despacha los asuntos por sí en unos casos y en otros reúne los datos y noticias que cree convenientes para presentar el informe al ayuntamiento, á fin de que este resuelva. Así las comisiones de ayuntamiento, cuando se divide esta corporacion en secciones con arreglo á la ley, como los individuos particulares, que ejercen cargos por comision de la municipalidad ó del alcalde, deben ser respetados y obedidos en sus determinaciones, y estas tienen el mismo carácter de fuerza legal, que si emanasen del ayuntamiento en cuerpo ó del alcalde.

Al ocuparnos de las atribuciones del ayuntamiento y de cada uno de los individuos que le componen, trataremos por su órden de las atribuciones de la corporacion, de las atribuciones de los alcaldes, de los regidores y finalmente de los empleados que de ellos dependen.

Las atribuciones de los ayuntamientos se clasifican naturalmente del modo que hemos indicado. Unas pertenecen á la administracion general del Estado, otras á la administracion local. Estas se subdividen en dos clases: facultades administrativas de órden puramente interior y de localidad, y facultades administrativas que se rozan con el interés de las personas ó con el de la nacion.

Pertenecen á la Administracion general:

1a. Repartir y recaudar las contribuciones de frutos civiles, subsidio, paja y utensilios y demás que señalan las leyes.

2a. Formar el alistamiento para la milicia nacional y reemplazo del ejército, y desempeñar las demás atribuciones que en la organización de la milicia y sorteos les encargan las leyes.

3a. Formar la estadística de la población y riqueza de todas clases en su término respectivo.

4a. Ejercer la inspección que en los ramos de instrucción pública, caminos, canales, beneficencia, les confirman las leyes.

5a. El fomento del comercio y todas las atribuciones que en este ramo les encargan las leyes.

6a. Todas las demás atribuciones que el gobierno crea conveniente encargarles para el mejor régimen del Estado.

La administración municipal puede dividirse en dos clases, una puramente local que comprende todo lo que se refiere al orden interior de los ayuntamientos y á la administración de los bienes que poseen, y otra que, aunque también local, está enlazada con los intereses civiles y de derecho público de la sociedad y de los particulares.

Primera Clase

1a. Cuidar de la administración de los bienes patrimoniales del pueblo, recaudación de sus productos y su conveniente inversión.

2a. Distribuir y cuidar los usos y aprovechamientos comunes.

3a. Cuidar de la distribución, conservación y reintegro de los pósitos.

4a. Formar anualmente el presupuesto de gastos é ingresos de los objetos y establecimientos locales.

5a. Admitir y contratar facultativos y nombrar todos los dependientes de la municipalidad.

6a. Examinar las cuentas de todos los que administren bienes del comun.

7a. Ver las mejoras de que es susceptible el pueblo.

8a. Entablar y seguir los litigios convenientes al bien del pueblo, tomando antes dictámen de dos letrados de ciencia conocida.

9a. Cuidar de los abastos públicos.

10a. Cuidar de la limpieza de las fuentes y calles, de que estas estén bien empedradas y alumbradas.

11a. El cuidado de los montes con arreglo á la ordenanza.

Segunda Clase

1a. Formar las ordenanzas municipales.

2a. Cuidar de la policía de salubridad, y de todo lo que comprendiéndose en la urbana y rural, no va expresado en los artículos anteriores.

3a. Acordar el modo y forma de ejecutar

las obras de utilidad pública que prescriban las leyes.

4a. Acordar la alineacion de casas, pasadizos y calles.

5a. Acordar los repartimientos y arbitrios necesarios para el sostenimiento de las cargas públicas, establecimientos ú obras que crea convenientes.

6a. Procurar el establecimiento de ferias y mercados.

7a. La construccion, conservacion y reparacion de los caminos y veredas, puentes y puentes vecinales y transversales.

Los ayuntamientos dependen inmediatamente de las diputaciones provinciales, menos en lo que se refiere al repartimiento, cobranza y contabilidad de las contribuciones, pues en esto se hallan subordinados á los gobernadores. Para que las órdenes de los ayuntamientos sean obedecidas les concede la ley la facultad de imponer multas hasta 500 reales, y para estimularlos al trabajo en favor de los pueblos que representan les encarga que remitan anualmente á la diputacion un estado de las obras públicas que hayan emprendido ó continuado.

Las providencias que dicten en todo lo que pertenece á sus atribuciones forman estado.

En cuanto á las atribuciones que pertenecen á la administracion puramente local debemos advertir que los ayuntamientos no pueden entablar ningun pleito por su solo acuerdo sin aconsejarse de dos letrados, cuyo parecer sea conforme á su resolucion, y que en este caso

para que se admitan en las cuentas los gastos que ocasione este pleito, necesitan presentar á la diputacion, además de los documentos que las justifiquen, el dictámen de los letrados.

Pasemos ahora á las atribuciones de los alcaldes.

El alcalde es el último eslabon de la cadena administrativa que empieza en el rey. Sus atribuciones son tan variadas como sus diversos caracteres oficiales, porque el alcalde es á la vez el delegado y el representante del gobierno, el administrador del pueblo y el agente del poder judicial.

Como delegado del gobierno, y bajo la autoridad inmediata del gobernador, corresponde al alcalde:

Publicar, ejecutar y hacer ejecutar las leyes, reglamentos, reales órdenes, y demás disposiciones de la administracion central.

Adoptar, donde no hubiere delegado del gobierno para este objeto, todas las medidas protectoras de la seguridad personal, de la propiedad y de la tranquilidad pública, con arreglo á las leyes y disposiciones de las autoridades superiores.

A este efecto podrá requerir de quien corresponda el auxilio de la fuerza armada.

Activar y auxiliar el cobro y recaudacion de las contribuciones, prestando el apoyo de su autoridad á los recaudadores.

Desempeñar todas las funciones especiales que le señalen las leyes, reales órdenes y reglamentos, sobre reemplazo del ejército, benefi-

encia, instruccion pública, estadística y demás ramos de la administracion.

Suministrar á las tropas nacionales los bagajes y alojamientos con arreglo á lo que disponen ó dispusieren las leyes.

Publicar los bandos que creyere conducentes al ejercicio de sus atribuciones. De los que dicte relativos á intereses permanentes ó de observancia constante, pasará copia al gobernador, antes de ejecutarlos, para su aprobacion.

Como administrador del pueblo, corresponde al alcalde bajo la vigilancia de la administracion superior:

Ejecutar y hacer ejecutar los acuerdos y deliberaciones del ayuntamiento, cuando tengan legalmente el carácter de ejecutorios. Cuando versen sobre asuntos ajenos de la competencia de la corporacion municipal, ó puedan ocasionar perjuicios públicos, suspenderá su ejecucion, consultando inmediatamente al gobernador.

Procurar la conservacion de las fincas pertenecientes al comun.

Vigilar y activar las obras públicas que se costeen con los fondos municipales.

Presidir las subastas y remates públicos de ventas y arrendamientos de bienes propios, arbitrios y derechos del comun, con asistencia del regidor síndico, y otorgar las escrituras de compras, ventas, transacciones y demás para que se halle autorizado el ayuntamiento.

Cuidar de todo lo relativo á policia urbana y rural conforme á las leyes, reglamentos y

disposiciones de la autoridad superior y ordenanzas municipales.

Nombrar, á propuesta en terna hecha por el ayuntamiento, todos los dependientes del ramo de policia urbana y rural para quienes no haya establecido un modo especial de nombramientos, suspenderlos y destituirlos. Estos empleados no tienen derecho á cesantía ni jubilacion.

Velar sobre el buen desempeño de los administradores y empleados en la recaudacion ó intervencion de los fondos comunes.

Dirigir los establecimientos municipales de instruccion pública, beneficencia y demás sostenidos por los fondos del comun, con sujecion á las leyes y reglamentos especiales de los mismos establecimientos.

Conceder ó negar permiso para toda clase de diversiones públicas, y presidirlas, cuando no lo haga el gobernador.

Representar en juicio al pueblo ó distrito municipal, ya sea como actor, ya como demandado, cuando se estuviere competentemente autorizado para litigar. En casos urgentes, puede, sin embargo, presentarse en juicio desde luego, dando cuenta inmediatamente al gobernador para obtener la correspondiente autorizacion.

Elevar al gobernador, y en su caso al gobierno por conducto del mismo gobernador, las exposiciones y reclamaciones que el ayuntamiento acuerde sobre asuntos propios de sus atribuciones.

Corresponderse con los alcaldes de otros pueblos y distritos en la misma provincia,

cuando fuere necesario para arreglar intereses comunales, ó para el mejor desempeño de sus peculiares obligaciones.

El alcalde puede aplicar gubernativamente las penas señaladas en las leyes y reglamentos de policía y en las ordenanzas municipales, é imponer y exigir multas con las limitaciones siguientes: hasta 100 reales en los pueblos que no lleguen á 500 vecinos, hasta 300 en los que no lleguen á 5,000, y hasta 500 en los restantes.

Como agente del poder judicial, corresponde al alcalde:

Presidir los juicios de paz, entender en los juicios verbales que no lleguen á 200 reales y en los de injurias leves, y formar las primeras diligencias para remitirlas al juez competente en todos los casos de robo, homicidio y demás delitos que se cometan en el pueblo y su término.

Los regidores no tienen ninguna atribucion exclusiva. Son individuos de ayuntamiento, y como tales deben asistir á sus sesiones; dan su voto en las materias de que se trata y facilitan con sus luces la resolucion de los negocios. Desempeñan los trabajos que les encomienda el alcalde, y le suplen por órden de antigüedad cuando está ausente.

Los ayuntamientos necesitan tener un secretario que es nombrado por la mayoría de los concejales. Ninguno de estos puede ser nombrado para este cargo, ni tampoco los escribanos del partido. El secretario, una vez nombrado, no puede ser separado sin que se forme un expediente en que consten las causas que justifican esta medida, y elevado á la diputacion, esta resuelva.

Digamos algo de los presupuestos.

Todo ayuntamiento tiene obligacion de formar, en los últimos días de octubre, un presupuesto de gastos é ingresos para el año siguiente. En este presupuesto deben distinguirse dos clases de gastos, los unos voluntarios y los otros necesarios. Gastos necesarios todos los que lo son para la administracion local y central. Voluntarios todos los demás que no están en este caso. Formulado el presupuesto, si falta en el de ingresos alguna cantidad para igualarlo con el de gastos, puede proponer un repartimiento vecinal ú otros arbitrios, sometiéndolos al fallo de la diputacion, que hará las observaciones y rebajas convenientes. Organizada hoy la contabilidad de las municipalidades, estas presentan á las Cortes sus respectivos presupuestos de gastos y de ingresos, así como los créditos necesarios para cubrir en ocasiones el déficit ó para atender á obras de utilidad pública. Estos arbitrios y los demás que se conceden, se administrarán como los caudales del municipio, y así de unos como de otros publicarán los ayuntamientos mensualmente estados de entrada, salida y existencia, con expresion de la procedencia é inversion de fondos. Estos estados se fijan en una tabla á la puerta de la sala capitular, y con esta publicidad y con la que debe darse á las sesiones en que se trate de estas materias, reciben la mayor garantía á que pueden aspirar los intereses financieros de todos los vecinos de la municipalidad.

XI

DE LAS ELECCIONES

Como los ciudadanos son una parte tan integrante de la organizacion administrativa, por-

que influyen en la administracion local, en la provincial y en la general del país eligiendo las personas que han de representarlos en el municipio, en la diputacion y en las Cortes, nos parece oportuno presentar aquí los principios y reglas generales que deben presidir á las elecciones.

No puede ser objeto de este libro, si se debe reconocer como principio el derecho general innato en todos los hombres que forman parte de la sociedad de concurrir al nombramiento de sus representantes; ni si la sociedad le tiene tambien de restringir esta facultad de todos los individuos y modificarla segun las circunstancias. Tampoco debemos ocuparnos de otras cuestiones importantes en el derecho electoral, como, por ejemplo, de si la eleccion directa es como creemos el mejor entre todos los sistemas, y la eleccion por provincias es preferible á la eleccion por partidos. Lo que á nosotros nos corresponde investigar es hasta dónde alcanza la intervencion que la administracion debe tener en las elecciones del país. La administracion, reguladora de todos los movimientos de la sociedad y encargada de ejecutar las leyes, lo está tambien de evitar todo lo que impida la libre emision de los votos, todo lo que tienda á turbar el orden en las elecciones, todo lo que haga que no se manifieste en ellas libremente la opinion del país. Para conseguir estos resultados el gobierno debe influir en las elecciones, pero su influencia debe ser únicamente moral, haciendo uso de la superioridad que le da su posicion. Cuando el gobierno se encierra dentro de sus límites, cumple con su mision y contribuye al juego regular y ordenado de la máquina constitucional; mas cuando por el contrario pretende ejercer en las elecciones una influencia material mas bien que moral, cuando se vale de la fuerza que le da la

ley para convertirla en provecho de sus individuos y volverla contra la sociedad, traspasa sus atribuciones, se sale de la órbita legal y altera y destruye todas las reglas de buena administracion y de buen gobierno. No se crea, sin embargo, que opinamos que mientras se verifica el movimiento electoral el gobierno debe permanecer dormido y mano sobre mano, viendo impasible á la sociedad marchar en sentidos opuestos, agitada por las pasiones y arrastrada por los partidos. Natural es que cuando todos estos intereses se agitan en las elecciones, que cuando todos tienen representacion en ellas, el interés social representado por el gobierno tenga tambien quien vuelva por sus derechos. El gobierno por tanto tiene el deber de ocuparse de un acto tan importante, pero necesita hacerlo con gran circunspeccion y con exquisito tino, como el que marcha por un camino sumamente estrecho colocado en medio de dos abismos, y le son necesarias mucha prudencia y cordura para no caer en ninguno de ellos.

En el momento de escribir este Manual no tenemos todavía la ley electoral por que se han de elegir las Cortes en lo sucesivo. Prescindiremos pues de las categorías en que podrá dividir la ley las personas que tengan derecho electoral, y descendiendo á los pormenores de las elecciones empecemos por la formacion de las listas. Estas se hallan encargadas á las diputaciones provinciales. Este derecho en buenos principios no puede disputársele, y si es verdad que algunas veces podrán abusar de él, tambien lo es que en manos del gobierno seria el abuso mas temible y de mas funestas consecuencias. Las listas deben estar expuestas al público 15 días antes de verificarse la eleccion y todos los años desde el 1o. al 15 de julio. En estos días los electores tienen el

derecho de hacer las reclamaciones que juzguen conveniente, las cuales debe resolver la diputacion á puerta abierta en el mismo plazo.

Respecto al modo de hacerse las elecciones, la ley de 1837 encomendaba á las diputaciones el señalar los diversos puntos á que han de concurrir los electores en la provincia. Nuestra opinion es que los distritos electorales deben fijarse por ley y no estar á merced de las diputaciones. Próximo el dia de la eleccion, el alcalde avisa por medio de un anuncio con 24 horas de anticipacion los locales donde los electores han de reunirse. Estos, bajo la presidencia del alcalde, concurren á la eleccion á las 9 de la mañana y en la primera hora íntegra nombran al presidente y cuatro secretarios escrutadores, y pasada la primera hora nadie tiene derecho á emitir sus votos para el nombramiento de la mesa. El presidente y los escrutadores son los únicos que tienen derecho á leer las papeletas; y como es imposible saber el número de electores que votan en uno y en otro sentido, si estos individuos no desempeñan su cargo con fidelidad, la eleccion es una mentira. Para evitar en este punto toda sospecha se da parte en la mesa á un individuo de la minoría, lo que se consigue votando solamente tres secretarios y tomando por cuarto al que lo sigue con mayor número de votos.

Constituida la mesa se separa el alcalde y entra el presidente á ejercer sus funciones. Los individuos de la mesa rubrican las papeletas que han de servir en la eleccion y las dan á cada uno de los electores para que escriban los nombres de los diputados. El elector que se halle imposibilitado de escribir su voto puede valerse de otro elector para que se lo escriba. Las elecciones duran cinco dias, el primero desde las 9 de la mañana hasta las 2

de la tarde, y los cuatro siguientes desde las 8 á las 2. A esta hora declara el presidente cerrada la votacion, se comienza el escrutinio y cada uno de los escrutadores va leyendo las papeletas en voz alta y contando los votos que los candidatos han obtenido. Verificado el escrutinio en cada uno de los cinco dias, el siguiente á las 8 se forma una lista de todas las personas que tomaron parte en la votacion y de los candidatos votados, con el número de votos que ha tenido cada uno, de modo que cualquiera pueda saber si el escrutinio está bien ó mal hecho. El sexto dia á las 9 de la mañana deben reunirse el presidente y cuatro secretarios escrutadores para extender el acta, en la cual harán una relacion circunstanciada de lo que ha acontecido en los cinco dias de eleccion, y luego un resúmen de los votos que ha obtenido cada uno de los candidatos en particular. Todas las dudas que ocurran al verificar el resúmen se resuelven por la mesa.

Extendida el acta la firman el presidente y el secretario y la depositan en la secretaría de ayuntamiento, hasta que nombrado, por cada distrito un comisionado se reunen estos en la capital y despues de sortear cuatro escrutadores van dando cuenta á las juntas de las actas por su órden, y esta va poniendo los reparos que le parece. Aprobadas las actas se hace el escrutinio general de los votos, y se extiende un acta general donde consta todo lo que ha pasado en la junta escrutadora y todas las personas que han obtenido voto para diputados.

Todas las operaciones electorales de estas juntas se deben verificar en público, sin que se pueda tratar en ellas mas que de elecciones.

Cerraremos esta materia diciendo que por la ley electoral vigente no se exige para ser

diputado mas circunstancia que ser español y tener la edad de 25 años. Las condiciones se exigen á los electores que son la verdadera garantía.

DE LA MATERIA ADMINISTRATIVA

XII

DEBERES DE LA ADMINISTRACION RESPECTO DEL ORDEN PUBLICO

La organizacion de la administracion, así general como local, ha sido hasta ahora objeto de los capítulos precedentes, y ha llegado el momento de que nos ocupemos de la materia administrativa ó sea de las leyes y principios que la administracion debe observar respecto de los diferentes objetos que son de su competencia. Empezaremos, por tanto, por tratar del orden público y de todo lo que con él tiene relacion; despues de los intereses colectivos, morales y materiales de la sociedad, como religion, instruccion pública, agricultura, industria y comercio, y por último de las personas y sus propiedades, sus deberes y derechos en el estado social.

El orden público es la primera condicion y la circunstancia mas indispensable para la existencia de toda sociedad. En un pueblo en que no se respetan las leyes y en que el orden público se perturba con frecuencia, es imposible que prosperen los intereses materiales, ni los morales de los asociados. Nada puede haber mas importante para la administracion que el orden público, cuyo mantenimiento es su primer deber y su mas imperiosa necesidad. El orden público se roza con la seguridad de las

personas, con la tranquilidad de los pueblos y con la seguridad interior del Estado. Para conservarlo hay magistrados á quienes está encomendado por la ley; hay disposiciones legales que se dirigen á este objeto, hay establecimientos, y hay además instituciones en la sociedad que sirven de apoyo á las leyes y á las autoridades. Los primeros agentes encargados de la conservacion del orden público son los alcaldes. Sobre su autoridad está la de los gobernadores, y en tercer término, en la cúspide de la administracion, se encuentra el ministerio de la Gobernacion que es el encargado de velar por el orden público en toda la monarquía. Las medidas que marcan las leyes para conseguir este objeto son de dos clases, unas preventivas y otras represivas. Son medidas preventivas, respecto de las personas, todas las que imponen á los ciudadanos una porcion de trabas en el uso de su libertad. Los pasaportes para trasladarse de un punto á otro y las licencias para el uso de armas se hallan en este caso. El domicilio de todo español es un sagrado para la ley, pero algunas veces en virtud de las prescripciones de esta, el santuario del hogar doméstico se allana y el ciudadano tiene que sufrir este vejámen en obsequio del orden y de la tranquilidad pública. El ejercicio de ciertas industrias tiene asimismo sus limitaciones. El comercio las tiene tambien. Por eso hay ciertos géneros prohibidos, se marcan los pesos y medidas, y tiene ciertas trabas el comercio de granos y el de plata y oro. Impone la ley restricciones á las diversiones públicas, que aunque no son mas que un elemento de placer para los ciudadanos, la administracion aspira á convertirlas en un elemento de moralidad.

Las medidas represivas se refieren ya á las personas, ya á las cosas; unas se dirigen contra

los ladrones y malhechores, otras contra los gitanos, los vagos y los desertores, y otras por fin contra las asonadas y los motines. Las leyes encomiendan á las justicias de los pueblos bajo su mas estrecha responsabilidad la persecucion de los ladrones y malhechores. Respecto á los gitanos, gente por lo general de mal vivir que se sostiene del fraude que ejercen en las ferias y mercados con la compra y venta de caballerías, no rige ya la ley severa de Carlos III, y las autoridades deben limitarse á vigilar su conducta para evitar los fraudes tan frecuentes en gente de esta clase, pero no deberán pasar mas adelante dejando libre su accion á los tribunales ordinarios.

Los vagos, que segun la ley de Carlos III son todos los que viven ociosos ó que andan mal entretenidos en juegos y tabernas, sin conocerseles aplicacion alguna, imponen á la administracion inmensos deberes, si bien muy difíciles de cumplir, pues se trata de personas á quienes no se puede imputar ningun delito, pero que están en la carrera de ellos y al borde de un abismo. La administracion tiene pues el deber de atender á estos desgraciados, y segun su clase, recogerlos, educarlos y darles trabajo para que de hombres perdidos se conviertan en ciudadanos útiles.

Vengamos al punto mas importante, que es el relativo á motines y asonadas. Respecto de las reuniones de gente que no toman un carácter de agresion, pero que al mismo tiempo se hacen sospechosas á las autoridades, no hay disposicion alguna en nuestras leyes, pero sí respecto de los motines y asonadas y de las personas que levantan una bandera cualquiera contra el régimen político establecido. La Novísima Recopilacion contiene leyes sobre esta materia, pero la mas importante es la ley mar-

cial dada en tiempo de Carlos III, ley que demuestra, al mismo tiempo que la justicia y las buenas máximas de administracion que se reconocian en aquel tiempo, la fuerza de aquel gobierno y la seguridad con que mandaba. La primera declaracion que hace esta ley es que todas las personas que sean aprehendidas y que deban ser castigadas con motivo de bullicios y conmociones populares, sean sometidas á la jurisdiccion ordinaria. Inmediatamente que la autoridad sabe que hay bullicio ó resistencia popular, debe segun esta ley fijar un bando, previniendo que todas las personas que promueven el bullicio se retiren á sus casas bajo la pena de ser castigadas severamente con arreglo á la ley; debe prohibir toda reunion que pase de diez personas, disponer que la fuerza pública se reuna en sus cuarteles, mandar cerrar las iglesias para que los amotinados no puedan apoderarse de las campanas y tocar á rebato, y debe por último ponerse de acuerdo con todas las demás autoridades que haya en el pueblo, á fin de que todas las ayuden á contener las consecuencias del motin que se prepara. Cuando todas estas precauciones no bastan y el motin estalla, en ese caso la autoridad debe proceder á aprehender á los amotinados, y si estos se resisten, "se usará contra ellos de la fuerza hasta reducirlos á la obediencia de los magistrados, que nunca podrán consentir quede agraviada la autoridad y respeto que todos deben á la justicia."

Previene además esta ley que los cogidos en estos motines y asonadas sean juzgados y sentenciados con arreglo á las fórmulas comunes, pero al mismo tiempo consigna de una manera que hace mucho honor á la dignidad y á la energía del gobierno que la dictó que "mientras estén con las armas en la mano, mientras no se sometan á la autoridad, no se admita

ninguna clase de transaccion: nunca la autoridad debe entrar en parlamento con los amotinados, nunca debe oír á sus representantes, nunca debe tomar nadie el encargo de ir á mediar por las personas que están con las armas en la mano mientras no se sometan." Esta ley sin embargo, como dada en los felices tiempos en que no se conocian las conspiraciones con tendencias políticas, nada dice de los movimientos que tienen este carácter. Tampoco llena este vacío la ley de 17 de abril de 1821, restablecida en 1836.

Surge aquí la cuestion muy agitada entre nosotros de los estados de sitio, primera medida á que apelan los gobiernos de algunos años á esta parte, cuando se perturba el orden público. Las circunstancias en que se encuentre el país pueden ser tan graves y tan difíciles que las leyes ordinarias no sean suficientes. Tal es el caso cuando las autoridades de una provincia encargadas de conservar el orden son las primeras en insurreccionarse; pero en teoría, en regla general tenemos un principio, y es que el estado de sitio, cuando por él se entiende la bárbara creacion de una autoridad que dispone libremente de vidas y haciendas, es inútil, casi siempre perjudicial y en todos los casos contrario á la letra de la Constitucion. Podrán ser tales las circunstancias de graves y difíciles, que el gobierno se vea en la necesidad de pasar por todo y cargar sobre sus hombros la inmensa responsabilidad que pesa sobre el que infringe la Constitucion del país; en este caso las Cortes serán el juez de la mayor ó menor necesidad, y en virtud de esa omnipotencia parlamentaria que es necesario atribuirles, absolverán ó condenarán al gobierno. Pero lo que es preciso de todo punto, es que el gobierno y las Cortes tengan un límite que no puedan traspasar. El gobierno no puede

hacer mas que reunir en una sola autoridad las atribuciones que como gobierno le corresponden, sin usurpar las que pertenecen á los ayuntamientos ó diputaciones, ni menos las que son propias de los tribunales. Podrá creer que con esto no tiene bastante fuerza, pero la ley le concede un recurso y es el de acudir á las Cortes pidiendo la suspension de un artículo de la Constitucion, pero cuenta que hasta el poder de las Cortes mismas tiene un límite en este punto segun un artículo del Código fundamental. Las Cortes solo pueden suspender el artículo constitucional que dice: "que nadie pueda ser preso ni detenido sino con arreglo á las leyes vigentes"; pero las Cortes mismas con el rey no tienen facultad para entregar á una persona al juicio de tribunales cuya creacion no sea anterior al delito cometido, ni á leyes cuya sancion no sea tambien anterior. El gobierno tiene que detenerse ante un artículo de la Constitucion, y las Cortes no pueden pasar de las facultades que les concede otro. Así es que en los estados de sitio, cuando se llevan á uno de los extremos que pueden tener, se violan dos principios importantes, garantía de todos los ciudadanos. El primero es el de no poder ser detenido ni preso, sino con arreglo á las leyes, y el segundo es el de no poder ser juzgado sino por tribunales anteriores al delito.

Para garantizar como es debido los derechos de los ciudadanos y dar al gobierno todos los medios que necesita para la conservacion del orden y la defensa de la sociedad, hace tiempo que se clama por la formacion de una ley de orden público en la cual se deslinden las atribuciones de las autoridades civiles y militares durante esos tristes y agitados períodos por que pasan tan frecuentemente las sociedades modernas, y se fije el punto hasta donde en

bien de la sociedad podrán ser menoscabados los derechos y las libertades de los ciudadanos.

XIII

DE LAS CARCELES Y DE LOS PRESIDIOS

Indirectamente enlazada con la cuestion de órden público está la materia de cárceles. Las casas de correccion, presidios y todos los establecimientos penales, de cualquier especie que sean, tienen íntima relacion con la seguridad y defensa de las personas y del gobierno establecido. Esta materia puede considerarse bajo dos puntos de vista, uno que se refiere al poder ejecutivo ó al administrativo, y otro al judicial. Todo lo que se refiere al seguimiento de la causa que ha producido la prision cae bajo la jurisdiccion del poder judicial y nada tiene que ver en ello la administracion, así como le pertenece exclusivamente todo lo que toca á la distribucion de los establecimientos de reclusion, al modo de procurar el sustento de las personas encerradas en ellos, á los medios mas adecuados para proporcionarles trabajo, y finalmente al modo de proveer á la correccion de sus costumbres y mejora de su moralidad.

En los establecimientos puramente penales la administracion ejerce sus funciones sin roce alguno con el poder judicial. Dictada sentencia en una causa criminal, ha concluido el oficio del juez y entra el de la administracion que tiene el encargo de cumplir aquella. La primera observacion, por tanto, que se ocurre á todo el que se ocupa de esta materia es la de si nuestras cárceles y presidios, tal como se hallan hoy dia, corresponden á las miras del legislador, contribuyen á mejorar las costumbres

de los presos y á hacer que estos miembros perjudiciales á la sociedad se conviertan en ciudadanos útiles. Por desgracia en España, lejos de ser las cárceles una escuela de moralidad y un elemento para la mejora de las costumbres públicas, no son mas que una escuela del crimen y un elemento para extender la corrupcion y los vicios que la sociedad desea alejar de sí; y esto sucede, no solo en las cárceles destinadas á servir á un concejo ó un partido, sino en las de las capitales de provincia, en las que parecia natural que se encontrasen ciertas condiciones de órden, de aseo y de limpieza. En hora buena que se mirasen con este abandono cuando se consideraba la cárcel como un medio puramente material, sin influencia moral de ningun género; pero en la actualidad en que no se consideran ya como el medio de atormentar á los presos, sino como el medio moral de corregirlos, separarlos de la carrera del crimen y traerlos á una vida mas morigerada y mas útil á la sociedad, no pueden los gobiernos mirar con indiferencia este ramo importante de la administracion pública. Debemos pues dejar sentados dos principios: 1o. que el estado actual de nuestras cárceles no corresponde á lo que de estos establecimientos exigen la ilustracion del siglo y los buenos principios así de administracion como de leyes penales; 2o. que la época actual es una época de mejora en que el espíritu de reforma se extiende por todas las naciones civilizadas y ejerce tambien su influjo en la nuestra, aunque por desgracia con menos fuerza de la que seria de desear. Veamos, pues, cuáles son los principios admitidos en esta materia, y cuáles los deberes que la administracion ha de cumplir respecto de las personas que tienen la desgracia de ser llevadas á la cárcel y de ser condenadas por una pena legal á permanecer en ellas.

bien de la sociedad podrán ser menoscabados los derechos y las libertades de los ciudadanos.

XIII

DE LAS CARCELES Y DE LOS PRESIDIOS

Indirectamente enlazada con la cuestion de orden público está la materia de cárceles. Las casas de correccion, presidios y todos los establecimientos penales, de cualquier especie que sean, tienen íntima relacion con la seguridad y defensa de las personas y del gobierno establecido. Esta materia puede considerarse bajo dos puntos de vista, uno que se refiere al poder ejecutivo ó al administrativo, y otro al judicial. Todo lo que se refiere al seguimiento de la causa que ha producido la prision cae bajo la jurisdiccion del poder judicial y nada tiene que ver en ello la administracion, así como le pertenece exclusivamente todo lo que toca á la distribucion de los establecimientos de reclusion, al modo de procurar el sustento de las personas encerradas en ellos, á los medios mas adecuados para proporcionarles trabajo, y finalmente al modo de proveer á la correccion de sus costumbres y mejora de su moralidad.

En los establecimientos puramente penales la administracion ejerce sus funciones sin roce alguno con el poder judicial. Dictada sentencia en una causa criminal, ha concluido el oficio del juez y entra el de la administracion que tiene el encargo de cumplir aquella. La primera observacion, por tanto, que se ocurre á todo el que se ocupa de esta materia es la de si nuestras cárceles y presidios, tal como se hallan hoy dia, corresponden á las miras del legislador, contribuyen á mejorar las costumbres

de los presos y á hacer que estos miembros perjudiciales á la sociedad se conviertan en ciudadanos útiles. Por desgracia en España, lejos de ser las cárceles una escuela de moralidad y un elemento para la mejora de las costumbres públicas, no son mas que una escuela del crimen y un elemento para extender la corrupcion y los vicios que la sociedad desea alejar de sí; y esto sucede, no solo en las cárceles destinadas á servir á un concejo ó un partido, sino en las de las capitales de provincia, en las que parecia natural que se encontrasen ciertas condiciones de orden, de aseo y de limpieza. En hora buena que se mirasen con este abandono cuando se consideraba la cárcel como un medio puramente material, sin influencia moral de ningun género; pero en la actualidad en que no se consideran ya como el medio de atormentar á los presos, sino como el medio moral de corregirlos, separarlos de la carrera del crimen y traerlos á una vida mas morigerada y mas útil á la sociedad, no pueden los gobiernos mirar con indiferencia este ramo importante de la administracion pública. Debemos pues dejar sentados dos principios: 1o. que el estado actual de nuestras cárceles no corresponde á lo que de estos establecimientos exigen la ilustracion del siglo y los buenos principios así de administracion como de leyes penales; 2o. que la época actual es una época de mejora en que el espíritu de reforma se extiende por todas las naciones civilizadas y ejerce tambien su influjo en la nuestra, aunque por desgracia con menos fuerza de la que seria de desear. Veamos, pues, cuáles son los principios admitidos en esta materia, y cuáles los deberes que la administracion ha de cumplir respecto de las personas que tienen la desgracia de ser llevadas á la cárcel y de ser condenadas por una pena legal á permanecer en ellas.

La administracion debe procurar respecto de las personas encarceladas: 1o. que sea respetada la inocencia y que no se le atormente mas de lo que el interés de la sociedad exige, y 2o. que aquellas personas á quienes el crimen ha sumido en la cárcel, salgan de ella, cumplido que sea el término de su condena, mas morigeradas y corregidas de sus anteriores vicios. Para conocer perfectamente qué obligaciones tiene la sociedad respecto de estos desgraciados, es preciso seguir al criminal ó al inocente desde el momento en que la justicia pone en él su mano, hasta el día en que libre por el cumplimiento de su condena ó por la absolucion del juez vuelve á entrar en el seno de la sociedad. No son necesarias muchas reflexiones para conocer la infeliz suerte que cabe en nuestro país á los que tienen la desgracia de ser llevados á una prision; fácil es comprender cuánto padecerá, sobre todo el que es inocente, al entrar en las cárceles, al formar parte en ellas de aquella sociedad de hombres criminales que le llaman su amigo y compañero. Natural es que la persona á quien esto suceda se indigne contra la sociedad y contra la justicia y que la mire mas como el oprobio de la humanidad que como la defensora de las leyes. Pero supongamos que la persona llevada á la cárcel es criminal y sufre con descaro la humillacion con que la sociedad intenta castigarla. En este caso se encuentra en los oscuros calabozos que le dan por mansion con otros criminales, quizá mas perversos que él, y amestrándose con ellos en la funesta escuela de la corrupcion y del crimen, combinan juntos el plan que han de poner en práctica mañana que salgan de la prision para atacar de nuevo á esa sociedad que los protege al mismo tiempo que los castiga.

Una vez en la cárcel el detenido ó penado, veamos qué debe hacer la administracion con

este hombre, y cuál es el sistema que debe adoptar para que la prision sea lo mas segura posible y sirva de elemento de moralidad y de correccion. Desde luego es necesario hacer una separacion en las cárceles, separacion indicada por la misma naturaleza de las cosas. Las personas simplemente acusadas de un delito, no deben nunca estar confundidas con las que han sido condenadas por el tribunal á sufrir una pena. Sin embargo, á pesar de los progresos que ha hecho en este siglo el sistema penitenciario, todavía se encuentra un gran vacío en esta parte. En los Estados Unidos, que es donde mas se ha desarrollado la reforma, aun no hay cárceles para los detenidos; lo mismo sucede en Francia é Inglaterra, y aun en Ginebra, país donde tanto se ha adelantado en este ramo. Y esta separacion de las personas detenidas de las condenadas es una cosa que tienen derecho á exigir de la sociedad aquellos desgraciados á quienes una falsa delacion ha podido conducir á la mansion de los criminales.

Además de esta separacion absolutamente necesaria, hay otra que no lo es menos en el sistema carcelario. En nuestra opinion no pueden estar reunidos en un mismo local las mujeres, los niños y los hombres, ni aun habiendo la separacion conveniente. Si el alma pura y candorosa de Silvio Pellico no pudo resistir á las emociones que produjo en ella la sola idea de que á su lado estaba, sin que le dividiese mas que una pared, una compañera de desgracia, calcúlese lo que sucederá á las personas no habituadas á poner freno á sus deseos. Por lo tanto no solo debe haber cárceles separadas para las mujeres y no solo deben estar estas separadas del local de las de los hombres, sino que deben estar á cargo de otras mujeres para evitar los excesos que de otro modo pudieran cometerse.

Otra separacion muy indicada es la establecida en favor de los jóvenes. La cárcel destinada á los jóvenes debe tener bajo su aspecto penal una consideracion muy distinta de la que se consigna á los hombres. La de estos últimos tiene por objeto en primer lugar castigarlos, en segundo lugar corregirlos; la de los jóvenes tiene por objeto primordial el educarlos y corregirlos, al mismo tiempo que les impone el castigo á que se han hecho acreedores. No debe pues la cárcel destinada á los jóvenes imprimir en ellos ese sello de ignominia, que es inevitable en las otras, sino que mas bien debe considerársele como casa de refugio, como escuela de instruccion para aquellos desgraciados á quienes la sociedad por descuido no se las dió. No hace muchos años la sociedad encargada del arreglo del sistema carcelario estableció en esta corte y en la cárcel del Saladero un modelo de prision para los jóvenes. La edad que debe fijarse para la clasificacion de jóvenes y adultos es la de 16 á 18 años, que es el término que separa la juventud de la edad viril.

Hechas estas divisiones, y refiriéndonos á las cárceles destinadas á los que han sido acusados de un delito, el objeto que la administracion debe proponerse es evitar que estas personas se escapen de la prision mientras dura la causa, y que se perviertan estando en contacto con otros criminales. A la seguridad contribuyen dos cosas, que son la construccion material del edificio y la disciplina interior. A la antigua preocupacion de que solo se podia guardar á los presos con grillos y candados, ha sustituido hoy la conviccion de que se pueden custodiar muchos presos en una cárcel, sin el uso de prisiones incómodas y muchas veces aun sin esos medios exteriores de candados y cerrojos. La disciplina interior de las cárceles

es el elemento mas poderoso para la seguridad de los presos; por eso en Francia los presidarios están en grandes patios que en vez de verjas de hierro las tienen de madera, porque allí la vigilancia y la fuerza de la administracion suplen los hierros y los cerrojos.

Tres medios puede adoptar la administracion respecto a las personas detenidas para hacer menores los perjuicios que pueden seguirse á la sociedad de mezclarlas con los criminales. Uno consiste en clasificar á los presos segun la naturaleza de su delito; otro en separarlos completamente á todas horas; y el otro, que es un término medio, en separarlos de noche y en la mayor parte del dia, pero reunidos por medio de ciertas clasificaciones en las horas que se les permite bajar al patio de la cárcel. Todos estos sistemas encuentran dificultades en la teoría y en la práctica y producen graves inconvenientes. Así no encontramos mas que un medio que recomendamos como el mas acertado y el mas seguro, y es el de establecer celdas separadas para cada uno de los detenidos, y si no puede conseguirse esto, tenerlos reunidos bajo la regla del silencio absoluto.

No puede ser objeto de este tratado el examen minucioso de los sistemas carcelarios, y por lo tanto nos limitaremos á decir que todos los sistemas que hasta el dia se han presentado se encierran en cuatro principios generales. El primer sistema tiene por objeto reformar las cárceles obligando á los presos al trabajo y proporcionándoles la conveniente instruccion moral y religiosa. El 2o. consiste en sustituir á las penas ordinarias de presidio, deportacion, etc., la prision en celdas separadas de noche y de dia, sin conceder á los presos la facultad de ocuparse en el trabajo. El 3o. consiste en imponer por pena á los delincuentes la prision de

noche en celdas separadas y el trabajo comun de dia, pero con silencio; finalmente, el 4o. en separar á los presos de noche y de dia en sus celdas respectivas, pero concediéndoles la facultad de trabajar y aun excitándoles á ello con ciertos premios. En favor y en contra de cada uno de estos sistemas se han levantado voces autorizadas y elocuentes, pero indudablemente el que cuenta mas partidarios es el de reclusion de noche y dia, conocido por el sistema de Filadelfia.

La cuestion del trabajo en las prisiones es sumamente importante. Segun el sistema establecido en la mayor parte de los países, acontece que las manufacturas de los presos suelen venderse mas baratas que las demás, resultando de aquí un perjuicio notable á los trabajadores libres, y la pérdida consiguiente á las industrias que debieran fomentarse. En algunos países las reclamaciones de la industria han sido tan fuertes que se han dado leyes prohibiendo elaborar en las cárceles las manufacturas que se despachaban en el país. Para nosotros esta cuestion presenta una solución fácil. La sociedad debe permitir á los presos trabajar ó debe mantenerlos. Dígase pues qué es lo mas conveniente. A nuestro juicio es mas provechoso á la industria que los presos trabajen, que no el imponerle un gravámen directo ó indirecto para contribuir á su manutencion. La administracion, con la prudencia que debe caracterizarla al tratar de establecer una industria en una cárcel, deberá procurar que no perjudique á las industrias que haya en aquel país, como las perjudicaria vendiendo á menos precio. Si fuera posible, sería lo mas conveniente que el Estado destinase estas manufacturas á su consumo, ocupando á los penados en trabajos análogos á sus necesidades.

Presentemos ahora el carácter de nuestra

legislacion sobre esta materia y las disposiciones legales que hay para la traslacion de los reos de su casa á la cárcel y desde esta al presidio, las reglas relativas al establecimiento y disciplina de las cárceles, y por último las que se refieren á los presidios así correccionales como peninsulares ó de Africa. La traslacion de los criminales está á cargo de los jueces ordinarios de los pueblos. El alcalde del pueblo donde se halla el criminal, debe remitirle al mas inmediato; este lo hace al próximo, y así van los presos de justicia en justicia hasta llegar al punto donde han sido destinados. Para escoltar á los presos pueden pedir los alcaldes el auxilio del ejército, y cuando no puedan servirse de él se valen de los vecinos honrados ó de las personas que les inspiren mas confianza. Cuando los reos están ya sentenciados y es necesario trasladarlos desde la cárcel á su destino, unas veces se encargan los alcaldes de llevar á efecto esta traslacion, y otras los gobernadores. Estos tránsitos de justicia deben ser de tres leguas ó de cinco á lo mas. Reunidos en la capital de la provincia los reos condenados á presidio, el gobernador los hace conducir al presidio mas inmediato. Esta conduccion se hace en lo que se llama cuerda de presidiarios, que la constituyen cincuenta ó cien personas que van atadas unas con otras. La ley fija para la custodia el número de un soldado para cada diez hombres. Cuando un presidiario cae enfermo se le proporciona un bagaje para que no se separe de la cuerda; pero si la enfermedad es grave, se le entrega al hospital del pueblo donde se encuentre, y si no hay hospital, al mismo alcalde bajo de recibo.

Los gastos que estas conducciones de presos originan deben pagarse por el presupuesto general de presidios, y el gobernador, como subdelegado de este ramo en su respectiva

provincia, debe entenderse para esto con el director general que es á quien corresponde la distribucion de los fondos.

Las cárceles estaban antiguamente á cargo de los alcaldes mayores de los pueblos bajo la dependencia de las Audiencias; pero cuando se organizó el ministerio de la Gobernacion y se quitaron al poder judicial una porcion de atribuciones que no le correspondian, se devolvieron al poder administrativo todas las facultades que debia tener. La persona mas importante para la administracion siempre que se trata del sistema carcelario, es el alcaide, y como antiguamente una porcion de alcaidías habian sido donadas por título gracioso á ciertas personas y otras enajenadas por los pueblos ó por la Corona, resultaba que lejos de ser un instrumento de la administracion, las alcaidías de las cárceles eran un medio de especulacion para los que las habian obtenido, al paso que de desmoralizacion para los presos. De la conducta que observa con estos el alcaide, de su mayor ó menor moralidad, de su mayor ó menor rigidez en la observancia de la ley, pende el que las cárceles sean establecimientos útiles á la sociedad, ó sean por el contrario un foco de desmoralizacion. Procuró pues el gobierno central desde 1838 reintegrarse de una facultad tan importante como es la del nombramiento de los alcaides de las cárceles, y ya en la actualidad el de todas las alcaidías se hace por S.M. á propuesta del ministerio de la Gobernacion.

Otro de los puntos mas importantes en materia de cárceles es la construccion de los edificios destinados á este objeto. En España son muy pocos los que le llenan cumplidamente. Una real orden de 1838 previene con mucha oportunidad: 1o. que las cárceles estén situadas fuera del centro de las poblaciones; 2o.

que tengan la extension necesaria para establecer la separacion entre ambos sexos, entre detenidos y presos, entre jóvenes y viejos, entre reos de delitos atroces y los delincuentes que no se hallen en este caso, y 3o. que tengan asimismo capacidad bastante para las piezas de trabajo, talleres y almacenes, dormitorios, enfermerías, cocinas, buenos patios, algun huertecito, sala de visitas, oratorio, habitacion para el alcaide y algunos dependientes y cuerpo de guardia. Por esta orden se mandó conservar todas las cárceles que tuvieran estas circunstancias, y respecto de los pueblos que no poseian un edificio de esta clase, se les mandaba proponer un local que pudiese servir al efecto. Escasos resultados dió esta excitacion, sin duda por la falta de fondos. Pero aparte de esto, nosotros creemos que hay cosas que puede hacer por sí la administracion sin necesidad de esperar á que los legisladores mejoren el sistema penal y preparen aquellas reformas que solo el tiempo y las circunstancias pueden verificar. La limpieza de las cárceles, la instruccion religiosa, el trabajo son cosas que pueden hacer las autoridades provinciales, aun sin necesidad de impulso de la autoridad central. El aseo influye poderosamente en la moralidad de las personas, porque el aliño exterior del cuerpo y del vestido parece que se comunica á los sentimientos del alma y á las ideas del entendimiento. El trabajo contribuye no solo á mejorar las costumbres de las personas encerradas en la cárcel, sino tambien á hacer mas fácil la disciplina, y preparar á los presos para recibir con mas facilidad la impresion de los sentimientos religiosos.

Respecto á los presos pobres no tenemos una legislacion completa, y como hoy han desaparecido todos los medios de mantenerlos que antiguamente se conocian, por la abolicion de las penas de Cámara y otros arbitrios mu-

nicipales, ha resultado lo que era natural, que en la mayor parte de los pueblos no hay medios con que proveer á la manutencion de los presos, y por lo general pesa esta carga sobre los ayuntamientos.

Los presidios del reino están hoy bajo el gobierno de su director general, que es uno de los jefes superiores del ministerio de la Gobernacion. Los presidios se dividen en tres clases: correccionales, peninsulares y de Africa. A los correccionales se destinan los reos que están condenados á menos de dos años de prision, á los peninsulares á los que están condenados desde dos á ocho años, y á los de Africa á los que deben sufrir mas de ocho años. Estos establecimientos están sometidos á los gobernadores, y en todos ellos se sigue una especie de régimen militar. Es pues necesario pasar ciertos dias del mes una revista, á cuyo acto se agrega en las capitales de provincia un individuo de ayuntamiento. El jefe superior del presidio es el comandante bajo la subordinacion del gobernador; al comandante sigue el mayor, que lleva el alta y baja de los penados, y se entera de sus circunstancias, conducta y moralidad. Hay además un ayudante de la clase de tenientes del ejército y un capataz por cada cien hombres de la clase de sarjentos ó cabos primeros. Estas brigadas se subdividen en cuatro escuadras de 25 hombres cada una. Al frente de cada escuadra se halla un cabo de vara nombrado por los comandantes de presidio, y el cabo de vara tiene un sustituto tambien nombrado por los mismos. Los presidiarios se dividen en dos clases con arreglo á la ordenanza; en una se comprenden los jóvenes que no llegan á 18 años, y en otra todos los que pasan de esta edad. Las obligaciones de los presidiarios son: ocuparse, sin derecho de retribucion, de los trabajos que

les manden ejecutar sus superiores, acomodados á su aptitud y conocimientos; y cuando no los ocupan, puede dedicarse cada uno á su oficio ó género de industria que conozca, á cuyo fin el comandante les procurará trabajo y les facilitará materiales, útiles y herramientas, estimulándolos con las remuneraciones que fija la ordenanza. El dinero que ganan los presidiarios se conserva en caja como un depósito sagrado, que se les entrega el dia de su salida. Cuando llega este dia tan deseado, los presidiarios obtienen su licencia, que expide el director general, y deben procurar los comandantes que esté todo arreglado para que no sean detenidos ni un solo dia mas del tiempo de la condena. Cuando los presidiarios no tienen medios para volver á su casa, el presidio les abona dos reales por jornada de las que son necesarias para ir al punto de su residencia. El comandante del presidio debe dar parte á la justicia de este punto de que allí va á acercarse un presidiario que ha cumplido su condena, y este queda bajo la vigilancia de la justicia.

Cerramos aquí el capítulo sobre cárceles y presidios, debiendo acudir á leer la ordenanza de estos últimos los que quieran enterarse de mas pormenores.

XIV

DEBERES DE LA ADMINISTRACION RESPECTO DE LA SANIDAD PUBLICA

El estudio de las reglas que debe tener presentes la administracion para emplear sus esfuerzos en favor de la humanidad y de los individuos que están expuestos á enfermedades de diversas especies, es un estudio importante y

de grandes consecuencias, no solo porque nos asegura la salud y restituye la calma á los pueblos, desvaneciendo la zozobra, tan natural cuando una peste se declara en sus inmediaciones, sino porque tambien muchas veces nos prescribe el sistema que debemos adoptar en nuestras relaciones con los países extranjeros y nos aconseja las precauciones que se deben tomar para evitar que la peste sea importada de una á otra nacion, y que los males que por circunstancia de localidad se han desarrollado en un país lleven á otro su gérmen destructor.

La materia de sanidad pública, considerada bajo el punto de vista administrativo, puede dividirse en cuatro secciones. La 1a. comprende todas las disposiciones que toma la autoridad para evitar el contagio ó propagacion de ciertas enfermedades que tienen esta cualidad terrible. En esta seccion están comprendidas todas las precauciones que toma el gobierno para cortar el contagio de la peste de un país extranjero, y el de las enfermedades de viruelas, nube venérea, tercianas, etc. En la 2a. se comprende todo lo relativo á higiene pública ó reglas de sanidad, y cuanto tiende á preservar á los pueblos y particulares de ciertas aguas perjudiciales, de alimentos que son dañosos á la salud ó de fábricas que puedan dañar el aire respirable. En esta seccion está comprendido todo lo que se llama policía sanitaria de aguas, alimentos, y lo relativo á fábricas insalubres. En otra 3a. seccion podemos comprender todas las precauciones que establece la sociedad para privar á los particulares del uso voluntario de ciertas cosas que pudieran dañar á su salud, ó de las asechanzas que con ellas se pudieran tramar contra su vida. Así en virtud de este principio se prohíbe vender ciertas drogas que solo sirven para la medicina cuando son empleadas con el consejo del médico y con

prudencia, però que pueden dañar á la salud si se deja al particular la facultad de usar de ellas siempre que quiera. Los baños minerales están comprendidos en esta seccion, y todos los reglamentos de cierto género de industria cuyo ejercicio puede perjudicar á los que se dediquen á ella, si no lo hacen con ciertas condiciones. Finalmente, podemos hacer una 4a. seccion con todas las disposiciones que se encuentran en los países civilizados para señalar á las personas que puedan ejercer el arte de curar, y para prohibirlo á otras, como son los curanderos charlatanes, que hacen profesion de engañar á los particulares sencillos, y aparentando una ciencia que no conocen, los arrastran muchas veces á la muerte. La parte que miran con mas interés los gobiernos, es la comprendida en la primera seccion, es decir, las disposiciones que se toman para evitar los efectos del contagio en aquellas enfermedades que tienen esta triste cualidad. El espectáculo aterrador de la peste conmueve naturalmente a todos los habitantes de un país, y al oír hablar de sus estragos todo el mundo se alarma y pide precauciones para evitar el contagio. Pero al mismo tiempo que las enfermedades epidémicas difunden este terror, hay otras ocultas en el seno de los pueblos que llevan la muerte á millares de familias, y que los gobiernos sin embargo suelen mirar con absoluta indiferencia.

Las juntas de sanidad son las encargadas en primer término de velar por la salud pública. La Junta superior, que reside en la capital de la monarquía, tiene á su cargo no solo la sanidad marítima y terrestre, sino la policía médica interior del reino, la inspeccion suprema sobre las academias de medicina, cirugía y farmacia, la de los establecimientos de beneficencia y caridad, y respecto de los baños de

aguas minerales, la calificación de las oposiciones que se hacen en Madrid y del derecho de proponer en terna los médicos directores. De esta Junta superior dependen las de las provincias.

Cuando á pesar de las medidas preventivas se declara alguna enfermedad de carácter contagioso en algun pueblo del reino, las autoridades deben procurar la extincion de los gérmenes del mal y atajar la propagacion de esta plaga á los demás puntos. Lo primero que debe hacer la Junta de sanidad es impedir la salida del pueblo á toda clase de personas. Si es puerto de mar, no debe permitir la entrada de ningun buque que no sea de su matrícula, ni que salgan del puerto los que se hallen en él. Para que la incomunicacion sea eficaz debe establecerse un cordon sanitario ó una línea de tropas á media legua del pueblo en toda su circunferencia y otro á la distancia de diez leguas. Esta 2a. línea se establece para prohibir que durante el primer mes de declarado el contagio, ningun habitante, comprendido en esta zona sospechosa, la traspase para penetrar en lo interior.

La conveniencia de los cordones sanitarios es objeto de vivas controversias; sin embargo, la opinion general se inclina á que en las enfermedades contagiosas el aislamiento es útil, siempre que se concilie la severa ejecucion de las leyes sanitarias con los deberes de la humanidad. En cuanto á las enfermedades que como el cólera se transmiten por la accion de un aire contaminado, los cordones son de todo punto inútiles, como ineficaces para contener las corrientes atmosféricas que sirven de vehículo á los gérmenes de la enfermedad.

Concluida esta no han concluido todavía los deberes de la administracion, la cual debe

adoptar entonces las precauciones establecidas para evitar que la enfermedad contagiosa vuelva á declararse en el pueblo donde se ha extinguido. En primer lugar, no se permitirá salir á ninguna persona hasta que pasen 40 dias despues de haberse verificado el último caso de la enfermedad, y en los 20 primeros examinará si el contagio ha desaparecido por completo, procurando calmar los ánimos, naturalmente alarmados despues de una calamidad de esta especie. Los 20 dias siguientes deben destinarse á la fumigacion de las ropas que hayan usado los enfermos, examinando la autoridad las casas donde haya tenido lugar la enfermedad, y procurando se lleve á efecto lo que las leyes previenen.

Otras enfermedades no menos peligrosas pueden desarrollarse, si la administracion no pone todo su cuidado en evitar su propagacion. Las viruelas antes de descubrirse la vacuna diezaban horriblemente las poblaciones; la nube venérea, las tercianas, que generalmente se desarrollan en todos los paises húmedos, en que los rayos del sol hieren con fuerza, y otras enfermedades no menos graves merecen fijar especialmente la atencion de los gobiernos, cuyas precauciones sanitarias pueden influir mucho en su disminucion.

Intimamente enlazada con la sanidad está la higiene pública. El cuidado de los alimentos de cualquiera clase que sean, el procurar que el aire que se respire se conserve lo mas puro posible, el evitar que los particulares puedan ser engañados con exposicion de su vida ó de su salud, son las obligaciones mas importantes que la administracion general del país debe cumplir en punto á sanidad, despues de evitar la propagacion de las enfermedades contagiosas.

Comenzando por las aguas, que son uno de los primeros elementos de la vida, deberá procurar que no les falte ninguna de las cualidades que deben tener para ser provechosas á la salud. La administracion debe adoptar cuantos medios estén en su mano para conseguir que el agua tenga buenas cualidades, cuando por circunstancias dadas no las reuna. A ello puede contribuir el hallarse estancadas y sin libre curso en lugares bajos. La administracion debe entonces procurar darles salida, valiéndose de todos los medios que á este objeto se dirijan, limpiando los cauces de los rios ó la base de los lagos, arrojando allí arena y piedras silíceas para privar á las aguas de las cualidades insalubres y hacerlas mas útiles al que las usa.

Si desde las aguas pasamos á las bebidas fermentadas que tan perjudiciales pueden ser á la salud, la administracion debe vigilar día y noche sobre las personas que ejercen este tráfico, analizando las bebidas é imponiendo el merecido castigo á los que usen sustancias nocivas á la salud.

Los alimentos sólidos, como las semillas cereales, las carnes, que tan expuestas están á la putrefaccion, si no se adoptan respecto á los mataderos grandes precauciones, el uso de cierto género de vasijas, todos estos cuidados forman otras tantas obligaciones que la administracion local, especialmente, tiene que cumplir todos los días y á todas horas. La administracion, en una palabra, debe procurar hasta que el aire que se respira no se inficione y corrompa con los mismos pútridos que pueden exhalar ya las calles, ya los hospitales, ya los establecimientos públicos. Los que son insalubres comunican al aire sus cualidades dañinas, y hacen de este elemento de vida un instrumento de muerte. La necesidad de cuidar de estos establecimientos, como jabone-

rías, fábricas de velas de sebo, afinacion de metales, fábrica de resina, de tinta de imprenta, de tabaco, etc., y la de procurar que no se establezcan sino á cierta distancia de la poblacion, no han sido desconocidas ni aun en los pueblos mas atrasados en su civilizacion y en su industria; pero en España, sin medios para conocer estos males que prácticamente no tocamos, por la escasez de estos establecimientos, la administracion no ha procurado evitarlos; así es que en nuestras leyes de Partida solo se encuentra una disposicion relativa á este punto en la ley 3, tít. 40. En otros países donde la civilizacion está mas adelantada, donde la industria hace tambien mas rápidos progresos, la legislacion en la parte que se refiere á establecimientos peligrosos está naturalmente mas desarrollada y presenta un ancho campo á la seguridad de las personas que á ella se dedican.

La situacion de los cementerios es tambien muy digna de los cuidados de la administracion. Los cementerios se hallan hoy bajo la direccion y gobierno de las autoridades eclesiásticas, y los cadáveres bajo la triste dependencia de los enterradores, que mas de una vez profanan la santidad de los sepulcros. La concesion de la propiedad temporal ó perpetua de estos y la resolucion de los expedientes á que puede dar lugar es mas propia de la autoridad civil que de la eclesiástica, á la que solo corresponde cumplir las ceremonias religiosas que la disciplina de la Iglesia tiene establecidas. Los cementerios deben situarse en un lugar algo separado de la poblacion, si puede ser, un poco alto para que esté bien ventilado. El terreno debe ser por su naturaleza silicio ó calcáreo para que absorba las mismas que los cadáveres despiden, y en sitio por donde no pase agua á la poblacion y comunique los malos olores y las cualidades insalubres.

Es tambien un punto muy importante en la higiene pública el establecimiento de baños. Respecto de ellos la administracion tiene dos obligaciones que cumplir: 1a. procurar que se establezcan; 2a. hacer que haya en ellos la conveniente separacion y policia para que no se mezclen hombres y mujeres y no se vean escándalos que la autoridad debe siempre evitar. Pero los baños que llaman especialmente la atencion del gobierno son los minerales. Estos pueden ser propiedad de la nacion, de una provincia, de un pueblo ó de un particular: en cualquier caso el que sea dueño de ellos tendrá su usufructo y podrá cederle á quien quiera; pero al mismo tiempo la administracion tiene derecho á intervenir en el uso que haga de las aguas, y evitar que algunas personas, por ignorancia, por poca precaucion ó por otras circunstancias, traten de usarlos, cuando no deban hacerlo, y en lugar de encontrar allí la salud y de ser aguas de vida, sean para ellas la causa de enfermedades mas graves, que al fin les den la muerte. Sobre esta materia tenemos el reglamento de 1817 y la ley de 3 de febrero de 1834 que fué aprobada por las Cortes en decreto de 28 de octubre de 1837 en todo lo que no se oponga á las atribuciones de los ayuntamientos ó perjudique á la propiedad particular; y se recomienda tambien su observancia por un decreto de 28 de mayo de 1838, adicionado por decreto de 16 de junio de 1841. El reglamento de 1834 contiene varias reglas, unas relativas á la junta superior de medicina y á los médicos directores de baños, y otras á las personas particulares. La junta superior de medicina debe cumplir con los principales deberes de la administracion en este ramo. El gobierno tiene la obligacion de noticiar á todos los individuos que viven en la nacion las aguas minerales que hay en ella, hacerlas analizar, anunciar al público los resultados de este análisis, y por último decirles la

época en que están abiertos los baños desde el día en que empiezan hasta el que acaban. Con el objeto de ejercer la vigilancia que á la administracion corresponde en estos establecimientos públicos, el gobierno nombra directores de aquellos baños que por su celebridad ó por las buenas cualidades físicas y químicas de sus aguas merecen esta importante atencion. El director del establecimiento es juez del uso que pueden hacer las personas, de estas aguas; donde hay director nadie puede beberlas ni usarlas sin su conocimiento y licencia: este tiene obligacion además de noticiar al gobierno los resultados que produzcan, enviándole un estado del número de enfermos que han usado las aguas en toda la temporada y de los efectos que han causado en su salud.

DE LOS INTERESES MATERIALES COLECTIVOS

XV

DE LA AGRICULTURA

Las dos grandes necesidades de toda sociedad son el orden público y la salud de los individuos que la forman. A la sombra de estas dos grandes necesidades sociales crecen y se desarrollan una porcion de intereses materiales y morales á que debe consagrar la administracion una atencion preferente. Los intereses materiales colectivos de que nos ocuparemos en este capítulo y en los siguientes, son la agricultura, la industria y el comercio. La agricultura es sin duda el interés mas grande de la sociedad, es el elemento mas importante para el desarrollo de su prosperidad y riqueza, y es la base de la industria y del comercio. Las naciones que fundan en la agricultura su bienes-

tar y que cifran en los productos del campo mas que en los progresos de la industria su verdadera riqueza, están menos expuestas á los vaivenes de la fortuna y ejercen menos influencia sobre ellas las guerras y los disturbios políticos. La agricultura, por otra parte, es la riqueza menos expuesta á vicisitudes, y de aquí su importancia para la sociedad en general. Influye mucho mas que cualquiera otra profesion en la suerte ó bienestar de los individuos, porque da á los que la cultivan esa calma y tranquilidad de espíritu que solo se encuentra en los campos y lejos del tumulto de las grandes poblaciones. El silencio de los campos, como dice un ilustrado autor de derecho administrativo, eleva el alma á la contemplacion de las maravillas del Creador, y la vida doméstica suaviza las pasiones en la clase labradora; así se descubren siempre en ella dos caracteres que las separan profundamente de la clase obrera: el amor á la paz y el sentimiento religioso. La agricultura, en una palabra, suministra las subsistencias y las primeras materias sin las cuales no se conciben las artes y el comercio. Debe pues el gobierno fomentarla como instrumento de educacion y como elemento de riqueza, empleando para ello mas bien medios indirectos que ejerciendo una accion directa é inmediata. La agricultura no demanda á la administracion sino que remueva los obstáculos que la naturaleza, la opinion ó las leyes opongan á su desarrollo, y esto le basta para prosperar bajo el régimen de una razonable libertad. Leyes protectoras de la libertad y de la propiedad y vías de comunicacion rápidas y económicas son los principales resortes para el fomento de la agricultura. Las primeras asegurando al labrador el fruto de sus sudores, y las segundas dilatando el consumo de las cosechas, multiplican sin esfuerzo la produccion rural.

La libertad del cultivo es una condicion esencial de toda mejora agrícola, pues nadie mejor que el cultivador puede conocer las necesidades del mercado y calcular las fuerzas productivas de cada terreno. La administracion no debe intervenir de otra manera en esta libertad sino ilustrando al labrador por medio del establecimiento de escuelas teóricas y prácticas donde adquiera conocimientos que generalmente no tiene y aprenda mejores métodos de labranza. Nuestras leyes consagran la libertad de cultivo, declarando á los dueños y poseedores de tierras árbitros de destinarlas á labor, á pasto, á plantío ó al uso que mas les acomode. Consecuencia indeclinable de la libertad de cultivo, es la libertad de cosecha. Hoy todo labrador puede sembrar y recoger á su voluntad, sin mas límite al ejercicio de su derecho que el derecho de tercero.

Otro medio eficaz de adelanto para la agricultura es la propiedad agrícola, ó, lo que es lo mismo, la seguridad que la ley ofrece al labrador de recoger él solo todos los frutos de su tierra, porque á él solo se debe el trabajo del cultivo. Este derecho del labrador al goce exclusivo de su propiedad se veia quebrantado por odiosas servidumbres impuestas á la agricultura en favor de la ganadería. Era una de las primeras la prohibicion de cerrar los terrenos de propiedad particular para facilitar el aprovechamiento de las yerbas y de otros frutos naturales al ganado, convirtiendo en un solo pasto comun toda la extension de las tierras labrantías. De este modo era imposible que la agricultura prosperase. Nadie quería hacer mejoras en sus tierras, no siendo dueño de protegerlas con una cerca. El terreno abierto era entonces la ley general, y el cerramiento solo una excepcion concedida como privilegio á un particular. Carlos III en su benéfico

reinado y mas tarde las Cortes declararon que los terrenos destinados á plantío cuyo suelo y arbolado fueran de dominio particular, así como los de pasto y de labor y demás tierras de cualquiera clase, se entendiesen cerrados y acotados perpetuamente, pudiendo sus dueños cercarlos y aprovechar como quisiesen sus frutos y producciones, dejando libre el paso de caminos reales y de travesía ó servidumbres, cañadas y abrevaderos, y tambien el disfrute de caza y pesca. Entre las muchas ventajas que esta facultad de acotamiento trae á la industria agrícola, es la mayor sin duda la de concentrar la propiedad y levantar en medio la casa del labrador formando un caserío. Esta es la organizacion mas adecuada al desarrollo de la agricultura, esta es la que resuelve la cuestion del grande y del pequeño cultivo, pues en vez del grande que recomienda la produccion absoluta y en vez del pequeño que casi nunca asegura un bienestar modesto al propietario, llegaremos á poseer como término medio un sistema de labranza fundado en una distribución de tierras tan equitativa y bien calculada, que ni su mucha extension imposibilite al dueño de regarla con el sudor de su frente, ni una division extremada le reduzca á la pobreza.

Los granos que son el alimento de primera necesidad, los vinos, las sedas, los algodones, las lanas, y las producciones exóticas que pueden aclimatarse en nuestro suelo, industrias todas hijas de la agricultura, son los ramos que mas particularmente deben llamar en España la atencion del legislador. En todos y en cada uno de estos géneros de produccion agrícola debe tender la administracion, ó por mejor decir el gobierno, á procurar aumentar el número de propietarios, á facilitarles los medios de mejorar su cultivo para que puedan prosperar

y enriquecerse, y por último á protegerlos en el goce pacífico de sus bienes. No demanda la industria agrícola privilegios; lo único que necesita para prosperar es que se le deje obrar libremente, sin otra influencia por parte del gobierno que la de instruirlo en sus verdaderos intereses; porque de este modo el interés individual, que es el mas poderoso aguijon que puede darse para mejorar y perfeccionar todos los ramos, hace rápidos progresos, hace verdaderas maravillas, y enriqueciendo á los particulares enriquece tambien á las naciones.

XVI

DE LAS AGUAS

Al tratar de la agricultura no es posible prescindir de las aguas, artículo de primera necesidad para los usos de la vida, fuerza motriz aplicada á la industria, vehículo del comercio y que convertidas en riego constituyen, por decirlo así, la sangre de la tierra y la vida de los campos. Pero las aguas no solo tienen relacion con la agricultura, la tienen tambien con los derechos recíprocos de los pueblos por donde pasan, y merece llamar la atencion de la administracion por su importancia; pues que al tratar de su aprovechamiento es preciso aplicar los principios de derecho administrativo y de derecho público. En las márgenes de los rios se fundaron las primitivas ciudades, porque allí eran las subsistencias mas abundantes, mas fáciles las comunicaciones y mas fértil el terreno. La presencia de las aguas aumenta el valor de toda propiedad. De aquí se deriva su importancia y su utilidad inmensa. Casi todos los objetos pueden sujetarse al dominio privado, porque son susceptibles de

ocupacion. Las aguas, por el contrario, se escapan á la aprehension, y difíciles de ocupar, es tambien difícil marcar los principios en virtud de los cuales se adquiere su posesion y su dominio. Considerada, pues, el agua en el estado social en que nos encontramos, establece entre los individuos y las naciones relaciones de distintas especies, unas que están sujetas á los principios del derecho público, otras que se rigen por los del derecho administrativo, y otras en fin que se regulan por los principios y máximas del derecho civil. Cualquiera, sin embargo, que sea el aspecto bajo el cual se les considere, todas las leyes que á las aguas se refieren parten del principio de que estas no son susceptibles de ser apropiadas, como lo son los bienes raíces y los demás objetos móviles. La propiedad comienza en las sociedades, donde empieza el trabajo, y como este no puede aplicarse á las aguas que existen lo mismo hoy que al principio del mundo, las aguas no pueden llegar á ser dominio particular. Por otra parte, la propiedad es necesaria cuando el número de cosas á que puede aplicarse es fijo y limitado; pero cuando se halla extendido como las aguas que se renuevan sin cesar, no puede aplicarse. Pero si no son susceptibles de propiedad, porque no reúnen las condiciones de esta, hay circunstancias en que las leyes crean derechos sobre ellas, muy semejantes al derecho de propiedad. Cuando las aguas se encuentran dentro de una heredad y tienen allí su origen y su nacimiento, en ese caso estas aguas, aunque públicas como las demás, naturalmente vienen á ser del particular que es dueño de aquella posesion, no porque las aguas sean de su dominio, sino porque nadie puede entrar en aquella posesion, sin que el dueño de ella se lo consienta. Otras veces la cantidad limitada del manantial de agua que sale de una fuente ó de cualquiera otra parte, establece á favor de los primeros que usan de

este manantial una especie de derecho de propiedad, derecho que solamente está fundado en la limitacion, y que inmediatamente que este límite cesa, cesa tambien aquel derecho.

Diremos, pues, tirando una línea divisoria entre la propiedad particular y la propiedad pública, que son aguas privadas ó de dominio particular: 1o. todas las contenidas dentro de ciertos límites, susceptibles de una ocupacion constante; 2o. las aguas vivas que nacen ó se descubren en nuestro terreno, y 3o. las corrientes, bien sea su curso continuo, bien intermitente. Las aguas privadas pertenecen al fuero comun, reservándose la administracion solamente aquellos derechos que no puede renunciar. A este fin concurren los reglamentos que limitan lo absoluto del dominio. Las aguas públicas están destinadas al servicio de todos, y todos pueden aprovecharse de ellas, pescando, navegando ó de otra manera. Por eso este carácter solo pueden tenerlo las aguas de los rios navegables, y de aquí se deduce que su clasificacion es un acto administrativo. La declaracion de un rio navegable supone estudios sobre su anchura, su profundidad y su curso, supone tambien conocimiento de las necesidades públicas que reclaman se convierta en línea de comunicacion fluvial, y por lo tanto esta declaracion cae bajo el imperio de la administracion, á cuyo cargo está el fomento de todos los intereses sociales.

Establecidos estos principios, ocupémosnos ligeramente de los riegos, que son una de las mas importantes aplicaciones que tienen las aguas á los usos de la vida comun. Un solo manantial de agua puede dar lugar á disposiciones de diferentes especies; puede servir para riegos, para baños públicos, para el consumo de una poblacion, para dar movimiento á una máquina y para otros infinitos usos. Un rio

que sirve de límite á una nacion, ofrece á los particulares aguas para regar sus heredades; estos particulares pueden tener contestaciones entre sí sobre el uso de ellas, y habrán de acudir á los tribunales para que resuelvan estas cuestiones; pueden estas mismas aguas estar estancadas y tener la administracion que intervenir para evitar que se corrompan y disponer que se establezca su libre curso; y por último, pueden presentarse diferentes cuestiones entre dos naciones cuando aquel rio sirva de límite, y habrá que recurrir para resolverlas á los principios del derecho internacional.

Los riegos están muy recomendados en nuestro país por su necesidad y por su dificultad. No son necesarios en las provincias del Norte, donde tan abundantes son los arroyos, los torrentes y los rios, pero lo son y mucho en los pueblos del centro de la monarquía y en los del Mediodía, en los cuales la falta de los riegos pone obstáculos á los progresos de la agricultura, obstáculos que no pueden vencerse sin la cooperacion del gobierno y el auxilio de la administracion. Es, pues, necesario que esta impulse la construccion de canales de riego en unos casos por medio de empresas particulares, en otros autorizando á los ayutamientos y diputaciones, y en otros en fin acometiendo por sí misma estas fecundas empresas. Mucho contribuirá á la construccion de estos canales la exencion de todo impuesto durante los diez primeros años á todos los capitalistas que inviertan sus fondos en empresas de regadío; pero además de esto es preciso abrir paso á las aguas á través de los campos riberiegos é intermedios para que fecundicen los terrenos del interior.

Libre ya la propiedad, establecidos canales de riego que la fecunden y fertilicen, le queda

al legislador el cuidado de evitar las contiendas y los pleitos que suelen nacer con frecuencia en los pueblos donde hay canales de riego. Es tan beneficiosa el agua y tan importante para la produccion, que es natural el ansia de los labradores por aprovecharse de ella, y son grandes los obstáculos que el interés privado opone al cumplimiento de la ley. Unas veces deberá la administracion establecer ordenanzas sobre estas materias, otras veces deberá aprovecharse de los usos consuetudinarios establecidos en el país, y otras deberá dejar á los tribunales la decision de ciertas contiendas segun su importancia y naturaleza. En punto á tribunales, tenemos en Valencia un modelo de este género, cual es el tribunal de aguas establecido en el siglo X. Sufrió este tribunal una porcion de modificaciones en sus primeros años, y al fin se le dió una organizacion sumamente sencilla. Como son ocho las acequias de riego, se compone de siete individuos ó sean síndicos, nombrado uno por cada una de las acequias, porque la de Moncada no nombra por circunstancias particulares. Inmediatamente que un particular se cree perjudicado en la distribucion de las aguas, acude al síndico inmediato, estableciendo una especie de interdicto para que reponga las cosas al estado que antes tenian: y el síndico le admite, se certifica del atentado y le remedia sin detencion, y cita á los individuos para el primer día de sesion, que es el jueves. Asisten todos los interesados al juicio, y allí sin mas abogados que las dos personas demandante y demandado, ni mas jueces letrados que los mismos síndicos, resuelven el negocio oyendo á los testigos y á cada una de las partes. Esta manera de proceder es sumamente sencilla y produce un efecto verdaderamente maravilloso. A fin de alejar todo motivo de parcialidad, el síndico de la acequia en que ocurre la contestacion no interviene en la resolucion definitiva.

Ponemos término á esta materia, que reclama mas espacio del que le podemos consagrar, insistiendo en que la navegacion fluvial es uno de los medios mas poderosos de fomentar la riqueza pública. La agricultura principalmente necesita vias de comunicacion económicas; porque sus productos, destinados al consumo general, contienen poco valor en mucho volumen. Estas vias solo puede encontrarlas en los canales que representan el elemento *económico*, así como los ferro-carriles representan el elemento *velocidad*. Estos canales, á semejanza de todas las demás vias de trasporte, están bajo la dependencia inmediata de la administracion.

XVII

DE LOS MONTES

Los montes tienen un enlace íntimo y necesario con las aguas, porque sin montes, puede decirse que no hay aguas, así como sin ellas no pueden crecer los árboles y las plantas. La sociedad entera está interesada en la replantacion progresiva y en el entretenimiento de los arbolados que proporcionan las maderas necesarias para la construccion y reparacion de los edificios, que suministran las leñas y carbones indispensables para los usos de la vida, que son los conductores naturales de las lluvias, que alimentan la vegetacion y aseguran las cosechas, que ofrecen sombra y frescura á los viajeros fatigados, y que en fin hacen habitables los campos, desiertos cuando no gozan de este beneficio.

Nuestra legislacion sobre montes ha sido muy varia y contradictoria. La primera ley que se encuentra en nuestros códigos prote-

giendo el arbolado es una pragmática de los reyes Católicos, dada en Burgos el año 1416; siguieron á esta otras prohibiendo las talas y descepos y señalando reglas para las cortas. En los reinados sucesivos se dictaron otras providencias, estériles en su mayor parte, porque mas bien contenian quejas contra los daños de los montes que preceptos oportunos para el fomento del arbolado, hasta que Felipe V dictó varias leyes fomentando los plantíos generales en todos los montes, dehesas y baldíos pertenecientes á la Corona, y otorgando varios privilegios al Consejo de guerra y á la Junta de armadas con respecto á aquellos cuyas maderas sirviesen para la construccion naval. Siguió en este camino Fernando VI, y por fin las Córtes de Cádiz sustituyeron al espíritu reglamentario de nuestras antiguas leyes el principio absoluto de la libertad, y reservando al gobierno solamente la administracion de los montes del Estado, dejaron los de propiedad comun á entera disposicion de los ayuntamientos y diputaciones provinciales y los de dominio privado exentos de toda traba. Esta libertad, casi omnímoda, produjo graves abusos que hubieran producido la devastacion de todos los montes de los pueblos, si el gobierno no hubiera procurado poner coto á estos excesos, prohibiendo á los ayuntamientos hacer descuajes, rompimientos, ni corta alguna sin su autorizacion.

Conocido el espíritu de la legislacion vigente sobre esta materia, creemos excusado indicar que se llaman montes todos los terrenos cubiertos de árboles á propósito para la construccion naval ó civil, carboneo y demás necesidades, ya sean montes altos, bajos, bosques, sotos, plantíos ó matorrales de toda especie. Divídense en montes del Estado, montes de los pueblos y corporaciones, y montes de particulares. Pertenecen á la primera categoría

los montes realengos, baldíos y otros cualesquiera que no tengan dueño conocido. Los gobernadores son los encargados de la administracion de estos montes, teniendo bajo sus órdenes, para este servicio, un comisario en cada distrito, un perito agrónomo y los guardas indispensables á su custodia y conservacion. Estos agentes administrativos están encargados de la conservacion y mejora de los montes, de la observancia de las ordenanzas, de la persecucion de los contraventores cogidos infraganti, de la vigilancia de toda innovacion advertida en sus lindes, cultivos y aprovechamientos, y por último de promover su deslinde y amojonamiento.

Creemos innecesario encarecer lo interesante de todas estas funciones, tratándose de un asunto de tan vital importancia; y calificamos esta materia de importante, porque no solo consideramos en el arbolado un medio de satisfacer las necesidades de la marina y un elemento de construccion, sino que no podemos prescindir de tener en cuenta, que los arbolados son un elemento necesario para atraer las aguas indispensables al cultivo de los campos, un remedio útil para evitar la fuerte evaporacion que sin ellos producen los rayos del sol, conservar las aguas que se encuentran en el centro de la tierra y proveer á los distintos manantiales. Cuando caen las aguas sobre campos cubiertos de césped ó sobre bosques espesos, no se evaporan con tanta facilidad, se conservan en la superficie de la tierra y se van filtrando poco á poco hasta comunicarse y dar alimento á los manantiales que se encuentran debajo. Pero cuando caen sobre campos áridos, en vez de ser absorbidas sobre la superficie de la tierra, arrastran tras de sí cuanto se opone á su curso, causando horribles destrozos.

El deslinde de los montes del Estado incumbe á los gobernadores. Es una operacion pura-

mente gubernativa mientras no haya oposicion de parte, en cuyo caso la cuestion pasa á ser contencioso-administrativa. Los comisarios de montes y los peritos agrónomos son los encargados de la ejecucion inmediata de estas operaciones.

Sabiendo ya la administracion qué montes son los que le pertenecen, puede ser necesario hacer en ellos talas ó cortas para la misma conservacion de los árboles ó para satisfacer necesidades públicas. En cualquiera de estos casos se debe investigar el paraje del monte en que sea mas provechoso hacer la corta ó la poda de los árboles, procurando que al hacerla se dejen 24 de los mejores en cada superficie de 566 estadales cuadrados. La ordenanza previene que no se hagan estas cortas en los montes del Estado sin previo permiso de la Direccion general. Cuando se otorga licencia para cualquier corta extraordinaria, se atiende á la situacion, edad, consistencia y calidad de los árboles, y en la concesion se especifica el modo de hacerla, sea por entresaca ó clareo, sea por cuartel ó porcion de montes, ó sea por número de árboles, señalando asimismo el número y calidad de los que deben reservarse y las demás prevenciones que sean necesarias.

Acordada la poda, se pasa á venderla. Esta venta debe hacerse en pública subasta, anunciándola por edictos con 30 días de anticipacion. En estos edictos se fija el día, el sitio y la hora en que se ha de hacer la subasta y se expresan todas las circunstancias que deben tenerse presentes para la venta. El presidente, que es un alcalde ó regidor nombrado por el ministro de Fomento, resuelve todas las dudas que en el remate se ofrezcan, pero no puede tomar parte en él, ni tampoco los agrimensores y los guardas de los montes. Verificada la subasta y adjudicada al mejor postor, la orde-

nanza indica las precauciones que se han de tomar para evitar cualquier género de abusos al hacer las cortas. Además fija otras que llama de policia, precauciones útiles sin duda, pero que no bastan para evitar que los montes sean talados y robados con frecuencia. La 1a. precaucion es prohibir el establecimiento de hornos de teja ó cal dentro de mil varas de distancia de los límites del bosque; la 2a. el de chozas ó barracas dentro de las mismas mil varas de distancia; la 3a. prohibiendo que se establezcan casas y edificios para vivir dentro de 500 varas, y la 4a. que nadie pueda establecer sierra de madera á distancia de 2,000 varas.

La legislacion de montes contiene disposiciones penales para evitar las talas y los robos. Los guardas tienen facultad para impedir que entren en los montes ganados, y si entran basta su testimonio, á falta de prueba, para que el infractor sea castigado. Cuando la pena no pasa de 45 reales con costas, puede ser impuesta por el alcalde; pero pasando de esta cantidad, debe remitirse la causa al juez de 1a. instancia.

Los montes ó bosques que pertenecen á las municipalidades ó provincias están á cargo de los ayuntamientos y diputaciones provinciales. Siempre que un ayuntamiento quiere hacer una corta en los árboles debe formar su expediente y llevarlo á la aprobacion de la diputacion, la cual lo informa y lo pasa al gobernador para que este con su dictámen lo remita al gobierno. Si el gobernador y la diputacion creen conveniente tomar estas medidas, lo hacen presente al ministro de Fomento, y este dispone la corta de los árboles que se solicita.

Tambien debe estar precavida la administracion para que no se trasformen los montes y bosques en tierras de labranza. Cuando esto

se pretende, debe el ayuntamiento tomar informes sobre la calidad del terreno del bosque, si será mejor para cereales ú otra clase de cultivo que para plantío de árboles, si habrá en las inmediaciones algun sitio donde plantar otro bosque de mayor ó menor número de árboles, y por último si es de absoluta necesidad, ó al menos de grande conveniencia, la conversion de estos bosques en tierras de labor.

A estos cuidados se agrega para la administracion el de procurar que los montes comunes sean repoblados de los árboles que el tiempo y otras causas destruyen. Para esto ha prevenido que los ayuntamientos obliguen á los vecinos á plantar los árboles que crean conveniente, que prohiban la entrada del ganado por espacio de seis años, tiempo suficiente para el crecimiento de los árboles, y dispongan las cortas necesarias para su conservacion. Para proteger á los plantadores de árboles les concede la ordenanza el privilegio de incluir sus bosques en la legislacion de los bosques del Estado.

XVIII

DE LA CAZA Y PESCA

En los capítulos anteriores nos hemos ocupado de la agricultura en general y de los ramos importantes que tienen con ella relacion, las aguas y los montes. Otro de los ramos que generalmente se cuentan entre los de la agricultura, es el de la caza y pesca.

La caza es una industria mas ó menos necesaria segun el estado en que se encuentra la sociedad. En la caza libraban los pueblos bár-

baros sus medios de existencia, y tanto duró este arte primitivo, cuanto tardó el trabajo en beneficiar las tierras por medio del cultivo. Desde entonces se convirtió en oficio para algunos y en diversion para otros. Subió de punto su importancia en tiempo de los Visigodos, cuyas costumbres guerreras se alimentaban con ejercicios de valor y destreza; pero mas tarde, cuando los hábitos pacíficos de la industria sucedieron al estrépito de las armas, fué decayendo su interés segun la diversa condicion de los siglos. Reducida pues á un género de industria para ciertas gentes y á una diversion para la mayor parte, en este estado debemos considerarla.

Examinemos pues cuáles son los deberes y las obligaciones de la administracion respecto de la caza.

La administracion debe fijar las reglas de este aprovechamiento, para evitar que la indigesta codicia de algunos, queriendo hacerle producir demasiado, destruya completamente este importante ramo de industria. Como por otra parte hay animales cuya caza y destruccion es siempre provechosa para los progresos de la agricultura y de la ganadería, conviene á la administracion fomentarla y protegerla; y finalmente, como al ejercer este arte pueden las personas causar daños á las propiedades particulares, la administracion debe ponerlas al abrigo de los perjuicios que los cazadores puedan ocasionarlas atravesando las heredades por oficio ó por diversion. Las leyes de Partida reconocieron la ocupacion como título legítimo de adquirir respecto de la caza, pero decretos posteriores variaron el título de adquisicion. Por uno de 1854 se dividen en tres clases todas las tierras, de propiedad particular, de propios que están arrendados y que no

lo están, y de baldíos. En las de propiedad particular puede cazar el dueño con entera libertad y puede ceder este derecho á otros. En los bienes de propios, disponen de ellos los pueblos como sus verdaderos dueños, y además el gobernador puede dar licencias para cazar previo el precio que se fija en la ley. En los terrenos baldíos se prohíbe cazar en ciertas épocas para evitar el exterminio de la caza. Este derecho de la caza tiene sin embargo algunas limitaciones, ya en favor de las personas, ya de la propiedad particular. En favor de las personas determina la ley que no se permita cazar á 500 varas de la poblacion, que no se pongan trampas ni armadijos en terrenos abiertos y que no se puedan poner en los cerrados, á no ser que el dueño de la heredad ponga alguna señal en la inmedicion por donde se conozca. En favor de la propiedad particular establece otra limitacion, no permitiendo cazar las palomas de los palomares sino á distancia de mil varas del palomar; pero en los meses de octubre y noviembre y desde 15 de junio hasta el 15 de agosto, en cuyas épocas deben estar encerradas para evitar el daño que causan en la sementera y en las cosechas, es libre cada uno de tirar á las palomas fuera del pueblo aun dentro de las mil varas.

La caza de los animales dañinos no solo se declara libre sino que se estimula con premios, concediéndose 40 reales por cada lobo, 60 por cada loba, y 80 reales si está preñada, 20 reales por cada lobezno, la mitad respectivamente por cada zorro, zorra ó zorrillo, y la 4a. parte por las garduñas y demás animales menores.

Mas importante que la caza, porque es uno de los ramos de industria de consecuencias mas útiles para el país, es la pesca. La pesca se divide en dos clases, pesca de aguas dulces y

pesca de aguas saladas. La de aguas dulces tiene poca importancia y está comprendida en el decreto de 1834. La de agua salada ofrece mayor interés, ya porque el arte de las salazones convierte sus productos en un artículo muy importante de comercio, y ya porque una marinería acostumbrada á los riesgos y fatigas del mar es la primera base del poder marítimo de un Estado.

La pesca en altamar no está sujeta á regla alguna, porque ni los mares se sujetan á dominio, ni el temor de agotar la prodigiosa fecundidad de los peces obliga á dictar regla alguna de policía. No obstante, el derecho de pescar en las aguas saladas se concede solo á los matriculados de mar.

En los estanques, lagunas y charcas que se hallen en tierras cercadas, solo pueden pescar sus dueños en uso del derecho de propiedad, ó sus arrendatarios en virtud de los contratos, ú otra persona extraña con su permiso. Si las lagunas y aguas estancadas perteneciesen á distintos dueños, cada cual puede pescar desde su orilla con sujecion á las reglas generales establecidas.

En las aguas corrientes que sirven de linde á las tierras de propiedad particular, solamente los dueños de estas tierras tienen derecho á pescar desde la orilla hasta la mitad de la corriente con sujecion á las restricciones de ordenanza. Si las riberas pertenecen á propios, pueden los ayuntamientos arrendar la pesca; y si corresponden á baldíos ó á propios no arrendados, es un aprovechamiento de los vecinos que no se comunica á los forasteros, ni á los otros pueblos inmediatos, aunque tengan con ellos mancomunidad de pastos.

En los rios y canales navegables tambien pertenece la pesca á los dueños colindantes,

pero sin perjuicio de la navegacion ni de las servidumbres á que con motivo y á beneficio de ella se hallen sujetas las tierras riberiegas; y en los canales de navegacion y de riego, así como en los cauces y acequias para molinos y otros establecimientos industriales ó de placer, se observan las mismas reglas segun la calidad de las orillas, á no ser que haya costumbre ó contrato en contrario.

La policía de la pesca prohíbe:

1o. Pescar envenenando ó inficionando las aguas en ningun caso, fuera el de ser estancadas y estar enclavadas en tierras cercadas de propiedad particular.

2o. Pescar con redes cuyas mallas tengan menos de una pulgada castellana ó el duodécimo de un pié en cuadro, fuera de los estanques ó lagunas que pertenezcan á un solo dueño.

3o. Desde 1o. de marzo hasta últimos de julio, pescar de otro modo que con caña ó anzuelo, lo cual tambien está permitido en cualquier tiempo del año.

XIX

DE LA GANADERIA, DE LA CABAÑA DE CARRETEROS Y DE LOS PASTOS

Uno de los ramos mas enlazados con la suerte de la agricultura es la ganadería, ramo interesante y útil ora se considere como parte de la riqueza agrícola, ora como elemento de produccion ó como medio de subsistencia. Sin ganadería es imposible que las naciones puedan hacer adelantos en la agricultura, pues los

ganados no solo son indispensables para labrar la tierra, sino que son uno de los elementos mas necesarios para hacer que esta produzca y mantener al hombre que la cultiva. Cuando los labradores carecen de ganado, sus tierras son estériles ó tardías en producir, al paso que cuando los tienen, pueden organizar grandes labores, pueden alternar ó variar las cosechas aumentando de este modo su riqueza y asegurando su porvenir. Cultivo y ganadería son dos ramos de la agricultura, cuya prosperidad se halla tan fuertemente enlazada, que los privilegios en favor de una de ellas acaban con la misma granjería privilegiada. Esta máxima fué por desgracia desconocida un tiempo en España, en donde la proteccion extremada á los ganaderos produjo la ruina comun de la labranza y de la ganadería. Las circunstancias que mas contribuyeron á esto, fueron las vicisitudes por que pasó nuestra monarquía, unidas á muchas preocupaciones económicas. Mientras tuvo que luchar 700 años por su independencia, era natural que los legisladores y los pueblos mirasen con predileccion una riqueza semoviente, como eran los rebaños que podian ocultar al enemigo. La labranza estaba entonces reducida á cultivar las tierras y coger sus frutos á lo mas, y desamparadas estas luego, todos se aprovechaban de ellas con sus ganados, porque todos tenian un interés que era mantener su riqueza pecuaria. Así, cuando eran acometidos del enemigo, se escondian con sus ganados dentro de las murallas y castillos de los señores, ó bien los llevaban á las montañas de Asturias y de Leon. Estas circunstancias que por tan largo tiempo pesaron sobre nuestro país, multiplicaron sucesivamente el número de ganados en proporcion de los pequeños progresos que hacia la agricultura; crearon una porcion de abusos que la costumbre convirtió en leyes; y para defender estos, se formaron asociaciones como la de la

Mesta, las cuales han llegado hasta nuestros dias. Los reyes tenian que ceder al clamor general que les demandaba proteccion para la ganadería, como el principal ramo de industria y riqueza pública. Pero no bastaba esta proteccion y se formaron hermandades para defender la ganadería y los intereses de unos ganaderos contra otros. Por fin estas asociaciones se refundieron en una, dando existencia legal al Consejo de la Mesta. El objeto principal de esta asociacion no era otro que contener las pretendidas invasiones de la agricultura. La mayor parte de los privilegios de la Mesta no tenian otra raíz que las leyes y ordenanzas particulares que para su gobierno habia formado este gremio de pastores. Estos privilegios consistian en la posesion que ganaban los ganados trashumantes en las dehesas y pastos; en la tasa de las yerbas; en la prohibicion de romper las tierras y en la de cerrar las heredades. Excusamos encarecer la injusticia que habia en estos privilegios y los perjuicios que podrian causar á la agricultura. La posesion, que fué en su origen un convenio amistoso, se convirtió mas tarde en un arrendamiento perpetuo por precio inalterable con menoscabo del derecho de propiedad. La tasa de las yerbas era un monopolio en perjuicio de los propietarios de pastos; la prohibicion de roturas limitaba el cultivo, encarecía las subsistencias y prefería el pasto al trigo, como si el hombre hubiera nacido para el ganado y no el ganado para el hombre; y por último, la oposicion al cerramiento, otorgando al primer advenedizo el derecho de esquilmar la tierra, alzado el fruto, sin título alguno fundado en la aplicacion de su trabajo ó capital, extinguía todo sentimiento de propiedad y ahogaba todo deseo de mejora en el labrador.

Tal era la organizacion viciosa de la industria ganadera no há mucho tiempo. Enemiga

de la agricultura y protectora solamente de las grandes cabañas, ni podia ser útil á la nacion, ni á sí propia, cediendo en provecho exclusivo de un corto número de poderosos ganaderos. El régimen de la libertad es el único sistema conveniente al desarrollo de todos los productos agrícolas, transigiendo la ley, si es preciso, con los intereses creados y con los derechos adquiridos.

En 1835 empezaron á declinar las prerogativas del Consejo de la Mesta, suprimido su tribunal de excepcion, y habiendo pasado sus negocios contenciosos á los tribunales ordinarios. Despues, por un decreto de 1836, se dispuso que la asociacion de la Mesta llevase el nombre de asociacion general de ganaderos. Este cambio de nombre revelaba la idea del gobierno de destruir la confederacion universal de la ganadería y protegerla solamente amparando la libertad de los ganaderos, y defendiendo sus personas y propiedades. Esta asociacion es voluntaria sin mas límites que el derecho supremo de inspeccion ó vigilancia que el gobierno se reserva. Todos los que posean 150 cabezas de ganado lanar gozan de iguales derechos, y la sociedad dispone de sus fondos segun le parece. Compónese esta asociacion de los vocales, de las distintas cuadrillas y de un presidente elegido por estos y aprobado por la Corona.

Conserva todavía la asociacion de ganaderos de los antiguos privilegios de la Mesta el libre uso de las cañadas, cordeles, abrevaderos y demás servidumbres pecuarias establecidas para el tránsito y aprovechamiento comun de los ganados de toda especie, los descansaderos, sesteaderos, y demás terrenos que hubiesen disfrutado antes, el pasto de estos terrenos y de las tierras comunes con la exclusion de los

propios y baldíos y las demás concesiones de que antes gozaba. La ley fija el ancho de las cañadas en 90 varas, el de los cordeles en 45, y en 25 el de las veredas, como límite á cada una de estas servidumbres. La industria ganadera estuvo en situacion muy floreciente entre nosotros á últimos del siglo pasado, pero pocos años despues empezó su decadencia, y personas muy entendidas atribuyen las causas de la ruina de la cabaña española y del descrédito de sus lanas á los malos métodos de cria, al aumento de gastos inútiles, á la mala eleccion de morruocos para las cruzas y á la inmensa multiplicacion del ganado de lana fina en casi toda Europa por los buenos métodos que han adoptado. A la administracion solo le toca hacer respecto de este género de industria lo que respecto de las demás: dejar en libertad al interés particular para que procure los medios de progresar. Aprovechando las buenas circunstancias de nuestro país, estimulando á los particulares, instruyéndoles así en los medios de mejorar las lanas como en todo lo demás, podremos aumentar nuestro comercio en este ramo de tanta importancia.

La administracion protege tambien la cria caballar regularizando dicho servicio por medio de una direccion especial encargada de su inmediato fomento, y estableciendo el depósito de caballos padres para mejorar y extender la casta española á beneficio de bien entendidos cruzamientos. El ganado vacuno necesita tambien mejorar su especie si han de prosperar nuestras provincias agrícolas. Los ayuntamientos están á este fin autorizados para incluir en el presupuesto el coste de los toros sementales necesarios.

Gran analogía con la cabaña de la Mesta tiene la conocida con el nombre de cabaña de carreteros. Era esta cabaña una asociacion pa-

recida á la Mesta, fundada en la necesidad de unirse para protegerse y favorecida con privilegios que causaban grave daño á la agricultura. El mas importante de estos era el que tenian cuando estaban de viaje de aprovecharse de ciertos prados que se llamaban boyales. Al fomentar de esta manera el comercio, entorpecido á la sazón por la inseguridad de los caminos y por las exacciones que le abrumaban, olvidábanse aquellos gobiernos de que el tráfico no se sostiene sin producción, ni esta sin respeto á la propiedad. Gozaban los carreteros del derecho de soltar sus ganados en los pastos comunes y tenian facultad para cortar madera de los montes. El deseo de remover los obstáculos que se oponian á los progresos de la industria agrícola fué causa de la abolición de estos privilegios; sin embargo, conservan algunos ya de tránsito, ya de pastos, como la exención de portazgos por los bueyes sueltos que lleven para remudar, el paso por las cañadas, caminos y veredas, el uso de los pastos comunes de los pueblos, abrevaderos y demás aprovechamientos de esta especie, exención de impuestos que con varios títulos exigian los particulares y corporaciones, y por último del privilegio de no ser embargadas sus yuntas y carretas para la conducción de la sal y demás efectos de la hacienda pública.

El ganado de cualquiera clase que sea no puede vivir sin pastos. Es por tanto natural tratar de los pastos despues de habernos ocupado del ganado. El aprovechamiento de pastos, ya en terreno de propiedad particular, ya en terreno del comun, es de mucha importancia para todos los pueblos ganaderos, y ha dado lugar á infinidad de pleitos y cuestiones que se han decidido muchas veces por medio de la fuerza. Se puede decir que nuestra legislación de pastos no estaba sujeta á principios

generales que abrazaran toda la monarquía. Las leyes de este ramo se referian mas bien á casos particulares: muchas no abrazaban á todas las provincias, y en algunas partes se regian solamente por usos y costumbres locales. Al tratar de reformar una legislación tan inconexa y tan heterogénea, que estaba enlazada con las costumbres de cada una de las provincias, parecia lo mas natural que se examinaran antes todas las costumbres locales, su origen y la influencia mayor ó menor que su abolición podia tener en los progresos de la industria ganadera. Pero tan deformes como eran estas costumbres, fueron las disposiciones dadas para reformarlas, y desde la ordenanza de montes, hasta los decretos de 1834, en todas descuellan desde luego dos ideas importantes: 1a. la libertad de la propiedad particular y la libre facultad de disponer de ella el propietario; 2a. la abolición de los abusos que se hallaban introducidos en los pueblos. Pero al aplicar estos decretos á las cuestiones sobre pastos la primera dificultad con que se tropezó fué cuál seria la autoridad competente para resolver en estas cuestiones, si la administrativa ó la judicial, y se decidió que siempre que se trate del exámen de títulos ó documentos que deban graduarse por los principios del derecho civil, corresponde á la autoridad judicial; y siempre que se trate de derechos de pastos fundados en ordenanzas ó costumbres de policía agrícola, del aprovechamiento de los disfrutes comunes que tienen los pueblos ó del cumplimiento de las ordenanzas que se hallan establecidas, corresponde á la autoridad administrativa.

Respecto de los pastos en terrenos comunes de los pueblos, tenemos un decreto de 30 de noviembre de 1837 y otro de 17 de mayo de 1838. Al ocuparnos de la division territorial

dijimos que esta nunca debía alterar los aprovechamientos comunes que hubiese entre los pueblos cuya demarcacion municipal se variase. El artículo 1o. de este decreto recuerda á los gobernadores el cumplimiento de esta disposicion; el 2o. previene que se conserve á todos los pueblos en el uso de sus pastos y aprovechamientos, y que en caso de haber duda sobre su pertenencia, la decidan los tribunales en juicio de propiedad. Otro artículo manda que las diputaciones provinciales al dar su autorizacion para convertir los terrenos comunes en propiedades particulares, hayan de dar conocimiento á los ganaderos que tengan derecho á disfrutar de estos pastos, para que puedan hacer las reclamaciones que juzguen oportunas.

Por último, en decreto de 18 de enero de 1841 se declaró que debian respetarse los derechos de los pueblos de pastos comunes, en terrenos públicos, sin que nada de esto tenga relacion con los terrenos del dominio particular, respecto de los cuales se deben tener presentes los reales decretos de 8 de junio de 1833 y 6 de septiembre de 1836, debiendo interpretarse con arreglo á esta aclaracion las dudas que ha producido el real decreto de 17 de mayo de 1838.

XX

DE LOS POSITOS

Toda industria necesita para producir, además del trabajo del hombre y de las fuerzas de la naturaleza, el elemento poderoso del capital. La agricultura por tanto no solo necesita del capital que consiste en aperos é instrumentos

de labranza, sino de lo que es preciso para adelantar al labrador los medios de subsistencia y los demás gastos necesarios para el cultivo. En muchas ocasiones, ya por la escasez de las cosechas, ya por las circunstancias del clima, el labrador se encuentra privado hasta de los medios necesarios para poder sembrar sus tierras. A esta necesidad apremiante ha acudido el instinto natural de los pueblos, y ha acudido la administracion con el establecimiento de los pósitos y las alhóndigas. Sabido es que los pósitos son unos depósitos de granos destinados á proporcionar á los labradores los necesarios para la siembra y para su sustento en la época de la recoleccion. Su origen es incierto, pero la primera ley que á ellos se refiere es del tiempo de Felipe II. Estos pósitos fueron unas veces establecidos por convenio entre los vecinos de los pueblos, y otras el resultado de fundaciones piadosas hechas en vida de los fundadores ó por disposicion testamentaria. De aquí nació la division de pósitos reales y pósitos pios. A la administracion corresponde la direccion de los primeros y respecto de los segundos no le toca mas que vigilar por que se cumpla la voluntad de los testadores. El gobierno de los pósitos estuvo al principio al cuidado de juntas especiales, nombradas por los mismos pueblos; pero reconociendo la administracion la necesidad de ejercer sobre ellos su vigilancia, encargó su direccion al Consejo de Castilla en 1608. Poco á propósito esta corporacion tan numerosa para cuidar de la administracion de estos bienes, se encomendó esta al ministerio de Gracia y Justicia en 1751. Mas tarde volvieron otra vez al Consejo de Castilla; andando el tiempo, las Cortes de Cádiz entregaron su administracion á las autoridades provinciales; siguió esta despues las alternativas inherentes á las diversas vicisitudes por que pasó el gobierno del

país, y por último en 1833 se agregó el ramo de pósitos al ministerio de la Gobernacion. Esto en cuanto á la administracion superior; la administracion inmediata corresponde á la autoridad local si los pósitos son reales, porque segun la ley pertenece á los ayuntamientos acordar sobre la reparticion de los granos de los pósitos. Cuando estos son pios ó de fundacion particular, los administran sus legítimos patronos, limitándose la intervencion del gobierno á ejercer un simple derecho de protectorado ó de tutela encaminada á que la voluntad del fundador sea cumplida.

En la administracion de los pósitos deben considerarse cuatro puntos principales: 1o. la custodia de los granos y caudales; 2o. el método de distribuir los socorros; 3o. el reintegro de los anticipos; 4o. la contabilidad. Para asegurar los fondos en metálico pertenecientes á estos establecimientos, debe haber un depositario nombrado por el ayuntamiento. Estos fondos deben estar guardados en paraje seguro y encerrados en una arca bajo tres llaves distintas que tienen el alcalde, el regidor individuo de la junta y el depositario. Hay dos libros de asiento para la entrada y salida de caudales y otros dos para llevar la cuenta y razon de los granos; estos últimos se depositan en otra arca de tres llaves que habrá en el granero con tal destino. Ninguna cantidad puede extraerse así de dinero efectivo como de granos sin que intervengan las tres personas responsables que hemos indicado.

El repartimiento de los granos pertenecientes á los pósitos tiene, como hemos dicho, dos objetos, suministrar á los labradores pobres las semillas de la próxima cosecha y proveerlos de subsistencias durante los meses en que mas las necesiten. En el primer caso, cuando llega

la época de la sementera el ayuntamiento llama por edictos á todos los jornaleros ó labradores pobres que halla en el pueblo para que hagan las reclamaciones que crean convenientes, expresando las tierras que labran, el grano que poseen, el que necesitan y todas cuantas circunstancias conduzcan á ilustrarles acerca de sus necesidades. La corporacion municipal acuerda en vista de estos memoriales la manera de verificar el repartimiento. Si verificado este, se cree algun vecino perjudicado, tiene la facultad de quejarse ante la misma corporacion, de cuya resolucion puede elevar queja á la diputacion provincial. En este primer repartimiento no deben los ayuntamientos expender arriba de la tercera parte de los granos existentes en el pósito.

Quando el objeto es facilitar subsistencias á los menesterosos, que es el 2o. caso, se hace la distribucion como en el anterior. Si hay grano sobrante en el primer repartimiento, puede el pósito reducirlos á pan por su cuenta ó dárselo fiado á los panaderos que lo soliciten y ofrezcan mas, con tal que el plazo señalado para pagarlo no exceda de ocho dias. Si la necesidad no existe, aunque se experimente carestía, debe vender las subsistencias para renovarlas, para aumentar la provision de los mercados y promover la baratura.

Si en vez de granos hubiese caudales existentes, el ayuntamiento está autorizado para disponer la compra de aquellos, dando esta comision á personas de su confianza.

El reintegro de los granos y caudales adelantados debe llamar mucho la atencion de la administracion. No se entrega partida alguna de granos ó de dinero sin preceder el otorgamiento de una obligacion hipotecaria de reintegro garantizado con fianzas.

Llegada la próxima cosecha, reintegran los deudores al pósito devolviendo las cantidades recibidas, con mas las creces que se llaman pupilares, consistentes en medio celemin por fanega si fueran especies, y si metálico, es el 3 por ciento; quedando á eleccion del deudor verificar el reintegro por granos ó dinero. La recaudacion está al cuidado de los ayuntamientos, si bien pueden las diputaciones conceder moratorias á los pueblos ó particulares.

Tales eran los privilegios de los pósitos, pero hoy ha variado completamente esta legislacion, y están perdonados todos los débitos anteriores al dia 1o. de junio de 1814. A los posteriores hasta 1843 se les condona el 70 por ciento. El sistema de cuenta y razon de los pósitos está ajustado á las reglas señaladas para la contabilidad municipal. En 1o. de enero de 1836, habia en la Península mas de siete mil establecimientos de pósitos con existencias pingües en cereales y en metálico. Se regulaban sus capitales en setenta millones, pero habiendo encomendado su administracion inmediata á las diputaciones provinciales, estas corporaciones, unidas con las juntas de armamento y defensa creadas por efecto de las revueltas políticas por que atravesó la nacion, hicieron uso de estos fondos sagrados de los pueblos, no habiendo quedado á la mayoría de los pósitos otra cosa que los edificios que se encuentran cerrados.

Se conservan sin embargo algunos pósitos en varias provincias, cuyos capitales en el dia están regulados próximamente en 4 millones de reales.

Pero muchas veces no bastan los pósitos para satisfacer las necesidades del labrador, pues este además de grano para sembrar la

tierra necesita en muchas ocasiones dinero para comprar aperos de labranza, para adquirir ganados y una infinidad de efectos indispensables para la agricultura. A satisfacer estas necesidades se dirigen la institucion de los bancos agrícolas, los cuales se diferencian de los pósitos en que pueden atender á todas las necesidades del labrador, pues su capital es mas amovible, puede estar en mas circulacion, se presta mejor á los cambios y se acomoda mas fácilmente á las necesidades variables y flexibles de los tiempos y circunstancias. Por otra parte los bancos agrícolas pueden ser al mismo tiempo cajas de ahorro donde pongan en depósito sus economías, formando despues con ellas acciones que les den un producto seguro y presten al mismo tiempo recursos á los labradores industriosos. Debe pues la administracion recomendar la creacion de estos bancos, dar libertad á los labradores para que contribuyan á su creacion, y otorgarles los mismos privilegios y exenciones que tienen los pósitos, librándoles de todo gravémen ó contribucion por espacio de cierto tiempo que se considere necesario.

XXI

DE LA INDUSTRIA

Si la agricultura proporciona al hombre el alimento indispensable para sustentarse y satisface esta necesidad general mas imperiosa, la industria, este gran elemento de las sociedades modernas le proporciona los medios de vestirse y guarecerse contra la intemperie de las estaciones. Por eso la agricultura no puede existir generalmente sin la industria, y nunca llegan á su completo desarrollo sino cuando

las dos crecen á la vez y cuando refluyen la una sobre la otra, sirviéndose al propio tiempo de escudo y de defensa. La industria se abriga al lado de la agricultura y presta entretenimientos y auxilios al labrador en las horas que le deja libre el cultivo de sus campos; otras veces se esconde en los talleres y en las fábricas y se desenvuelve por medio de las máquinas que el genio del hombre ha inventado para utilizar las fuerzas que le ofrece la naturaleza.

La industria como la agricultura y el comercio en tanto prosperan, en cuanto la ley les exime de trabas que apagan el ingenio y embotan el estímulo de la invencion y del adelanto. Los reglamentos antiguos partian del absurdo principio de que el trabajo era un derecho señorial y real y no el libre ejercicio de las facultades con que Dios dotó al hombre. De aquí nació que los gobiernos concedian títulos de maestros en artes y oficios, como si se tratase de proveer á un servicio administrativo. El nuevo rumbo de la idea en este siglo ha reemplazado á aquel sistema reglamentario con el régimen de la libre concurrencia. Mas aunque nuestra legislacion administrativa esté basada sobre este principio, no excluye ciertas limitaciones que el bien comun aconseja; de manera que prevaleciendo como regla general la libertad del trabajo, solo se admita como excepcion un corto número de trabas justas y necesarias.

Desde el reinado de Carlos III, en que se esparcieron las buenas ideas económicas, la industria y el comercio empezaron á tomar cierto desarrollo, y desde entonces puede decirse que han ido siempre en progreso. Las exposiciones públicas que comenzaron el año 1826, contribuyeron á este feliz resultado, y desde esta época el establecimiento de fábricas de fundicion, el progreso de las manufacturas

de algodón, las mejoras en la fabricacion de la loza, las fábricas de papel, la aplicacion de los productos químicos á la fabricacion del vidrio, de las velas esteáricas, de los crisoles, etc., demuestra que para la industria española empiezan días de mas prosperidad y ventura que los que ha tenido hasta ahora.

Los deberes de la administracion respecto de la industria deben limitarse á adoptar todas las medidas necesarias á su progreso y á examinar las consecuencias que este mismo progreso puede tener así en la moral de los pueblos, como en su bienestar material y sus tendencias políticas. Porque desgraciadamente sucede que la industria, que debiera moralizar á los que á ella se dedican, hacer mas fácil el gobierno de los pueblos y aumentar sus goces materiales, crea mas pobres, desmoraliza á los obreros y los predispone á la sedicion y á las revueltas políticas. El trabajo es sin duda un grande elemento de moralidad, pero como la industria reúne un gran número de individuos en una capital ó en un pueblo, esta reunion puede traer consecuencias funestas para la tranquilidad pública. Los progresos de la industria han aumentado el número de jornaleros, y como á las oscilaciones continuas que sufre la produccion sigue la baja en el precio de los jornales, de aquí esas turbulencias que traen agitados á los países industriados. Por otra parte la experiencia ha demostrado que la propiedad, libre de todas las trabas, no ha restablecido el equilibrio de la distribucion de la riqueza entre los individuos que componen la sociedad. Así vemos que si la desigualdad era grande cuando estaba en su apogeo la amortizacion civil y eclesiástica, es mucho mayor cuando la industria ha llegado á su completo desarrollo. De aquí es que el número de pobres está hoy en Europa en proporcion

de su mayor ó menor industria. Y ni aun progresando esta y aumentando el valor de los jornales suele mejorar la suerte de los jornaleros, porque á la vez que crecen los jornales crece el precio de los alimentos y el coste de las habitaciones, y el jornalero se encuentra con mas necesidades. Poco acostumbrados por otra parte los pueblos á estas oscilaciones que suele experimentar la industria manufacturera, los hábitos de economía no han penetrado en la clase jornalera lo bastante para que se precava en los tiempos de abundancia contra los días de infortunio. Así sucede con frecuencia que la variacion de una moda ó de un género de industria deja sin trabajo á millares de obreros que antes lo tenian, y como no fueron previsores para conocer que podia verificarse un suceso de aquella especie, se encuentran á la vez sin sustento infinidad de familias. La misma introduccion de las máquinas en sus primeros resultados contribuyó á aumentar el número de los pobres, al mismo tiempo que la industria progresaba. Todos estos males, sin embargo, tienen remedio, y es de esperar que el estudio de estas vicisitudes y de estos accidentes á que se han visto sujetas las naciones mas poderosas de Europa, las inclinará á procurar medios de satisfacer las necesidades que se han presentado en las épocas de su calamidad; y cuando la sociedad no pueda proveer á estas necesidades, tenderá á mejorar tan lamentable estado, disminuyendo por medio de la educacion el número de pobres, ya que no puede concluir del todo con este cáncer de las naciones modernas, que no solo produce funestos resultados á la industria, sino que tambien pone en conmocion el órden social haciéndole temblar hasta sus cimientos.

La industria no demanda mas que dos cosas á la administracion, y son que le asegure su

propiedad y la proteja en el ejercicio de su libertad, porque donde quiera que falte la propiedad del trabajo ó su libertad, la industria muere como mueren las plantas faltas de riego.

En 1834 aun existian las corporaciones llamadas gremios que vinculaban en determinadas personas la fabricacion y venta de ciertos artículos, monopolizando el trabajo en su favor. El gobierno no se atrevió entonces á abolir de un golpe este régimen oficioso y se limitó á suprimir todo fuero privilegiado, hasta que dos años despues se completó esta reforma con el restablecimiento de la ley de las Cortes de Cádiz, que declaraba la industria enteramente libre. Desde entonces todos los españoles y extranjeros avecindados en España pueden establecer fábricas ó artefactos de cualquiera clase sin necesidad de permiso ni licencia alguna, salvo la observancia de las reglas de policía. Tambien pueden ejercer con la misma libertad cualquiera industria ú oficio útil sin necesidad de exámen, título ó incorporacion á los gremios respectivos.

Los abogados, médicos y demás profesores aprobados, sean de la profesion científica que fueren, pueden ejercerla en todos los puntos de la monarquía sin necesidad de inscribirse en ninguna corporacion ó colegio particular, solo con la obligacion de presentar sus títulos á la autoridad local, debiendo no obstante el gobierno adoptar las medidas oportunas para que sin perjuicio de esta libertad se repartan equitativamente las cargas ajenas al ejercicio de cada profesion en los asuntos de oficio.

De las ordenanzas gremiales solo ha quedado hoy el espíritu que las necesidades del siglo reclaman. La administracion apoya el establecimiento de los gremios encargando á los gobernadores que los promuevan con eficacia,

inspirando á los artesanos el espíritu de asociacion como un medio de ilustrarse, protegerse y auxiliarse recíprocamente, fundando sociedades de socorros mutuos y cajas de ahorros de que tantos bienes debe esperar la clase obrera.

Hemos dicho que la ley declara la libertad de la industria, pero hay ciertas profesiones y oficios sujetos á ciertas trabas que tienen el carácter de reglas de policía ó medidas de orden público, cuyo fin es proteger la libertad amparándola contra sus propios excesos ó defender á la sociedad salvándola de los peligros de una concurrencia ilimitada.

En la clase de industrias reglamentadas se cuentan las siguientes.

La de los impresores, librereros y expendedores de impresos que están obligados á darse á conocer al gobernador de la provincia respectiva para que en un registro especial se anote su nombre, el pueblo de su residencia, la calle y el número de su habitacion. Tambien deben colocar á la puerta de sus establecimientos una muestra que indique su existencia y declare su dueño.

La fabricacion del pan, pues segun las leyes nadie puede ejercer esta industria sin el capital que la autoridad municipal determine en cada pueblo para no temer en caso alguno las eventualidades de la falta de este artículo de primera necesidad.

La fabricacion de objetos de oro y plata, porque como es tan fácil abusar de la buena fe de los compradores en esta industria, se exigen ciertas garantías que acrediten el peso y ley de los metales bajo la responsabilidad del fabricante.

A fin de fijar el peso de los metales preciosos con igualdad y de precaver los abusos de su comercio, están obligados los artífices, mercaderes y cambiadores á no tener mas de uno, ajustado precisamente á los dinerales de la casa de moneda y marco de Castilla, sujetándose á las visitas que hicieren las autoridades encargadas de reconocerlo y conferirlo.

Deben tambien los plateros tener una marca propia que habrán de manifestar á la autoridad local, sin cuyo requisito no pueden abrir establecimiento. Con esta señal conocida marcan todas sus obras en garantía de la ley de metal invertido en los objetos de su fabricacion.

Además de esta marca privada, hay otra pública que pone el contraste á todas las alhajas fabricadas dentro del reino ó introducidas del extranjero para obtener paso, y les imprime un carácter de legalidad.

El fiel contraste es un verdadero depositario de la fe pública. Debe haberlo en todas las cabezas de partido, en los pueblos donde hubiere aduana y en los demás que lo soliciten, si las circunstancias lo aconsejan, justificada la causa y aprobada por el gobierno. Este cargo á de recaer precisamente en un ensayador aprobado á eleccion del ayuntamiento: dura su oficio seis años, y puede ser reelegido.

A la supresion de los gremios, que hizo el trabajo patrimonio comun de los Españoles, siguió la abolicion de los privilegios exclusivos, privativos y prohibitivos que poseian algunos cuerpos ó particulares como restos del antiguo señorío, quedando de este modo entregadas todas las industrias á la libre concurrencia. El gobierno, sin embargo, se ha reservado el monopolio de ciertas profesiones industriales,

considerándolas unas veces como un servicio administrativo que por su importancia no debe confiarse á los particulares, y convirtiendo otras sus ganancias en una renta para el Estado. A esta clase de industrias pertenece la fabricacion de la moneda, la explotacion de las minas reservadas al Estado, la fabricacion y venta de la sal, la elaboracion y venta del tabaco, la impresion de la coleccion legislativa y el servicio de correos.

Tratemos ahora de la propiedad industrial.

Hemos dicho al hablar de la agricultura que la libertad y la propiedad son las fuentes de la riqueza pública y privada. Es por lo tanto preciso además de quitar las cadenas al trabajo para que la industria adelante, estimularla con el aguijon del interés del productor. Cuando las leyes garantizan al hombre en el goce exclusivo de los frutos de su trabajo, el incentivo de la ganancia no solo le hace soportar contento los diarios afanes sino que aguza su ingenio hasta descubrir nuevos procedimientos. Este y no otro es el origen y el objeto de los privilegios de invencion y de perfeccion, verdaderos monopolios que el gobierno concede á un particular en recompensa de algun descubrimiento y aplicacion importante á la industria. Pero contra estos monopolios se levanta la sociedad en masa, sin tener en cuenta que el inventor hace un bien á los consumidores, pues ó crea un nuevo género de productos y satisface necesidades antes en descubierto, ó perfeccionando los ya conocidos las atiende mejor ó con mas economía.

Para conciliar, pues, ambos extremos debe el monopolio ser temporal, de suerte que trascurrido el plazo caiga el descubrimiento en el dominio público. Así transige la ley entre estos dos intereses, garantizando al inventor su pro-

piedad por cierto tiempo y á la sociedad el trabajo libre perpetuamente. Así comprende la administracion la propiedad industrial y así la protegen nuestras leyes.

El objeto de los privilegios de invencion es todo producto ó procedimiento fabril no practicado en España ni en el extranjero. Dura cinco, diez ó quince años, á voluntad de los interesados; y si solo lo hubieren obtenido por cinco, es prorogable hasta diez.

El privilegio de perfeccion supone una mejora en el invento, variando algo que lo haga mas útil. Toda persona tiene derecho á perfeccionar la invencion de otro, pero no á usar de la invencion principal, sin concertarse para ello con el inventor, así como tampoco el inventor á usar de las mejoras hechas por otro sin avenirse con el perfeccionador.

El privilegio de introduccion protege la fabricacion en España de máquinas, instrumentos, herramientas y demás objetos conocidos en el extranjero, recayendo solo en la parte ó medio que no estuviere antes practicado sin perjuicio de los adelantos sucesivos. Esta concesion no priva á nadie del derecho de introducir las máquinas, instrumentos y demás objetos análogos, ni envuelve la exclusion de los artículos extranjeros que se fabrican mediante aquellos procedimientos. La duracion de estos privilegios es de cinco años y por justa causa pueden prorogarse hasta diez.

Para obtener cualquiera de los privilegios referidos deben los interesados acudir al gobernador de la provincia, acompañando á su solicitud otra para el gobierno en la que expresen los fundamentos de la concesion, é incluyendo un plano ó modelo cerrado y se-

llado con la descripción del invento. El gobernador da á los interesados un oficio para el ministerio que les sirve de credencial. En el conservatorio de artes se abre la caja ó pliego, se examina si están completos los documentos y en su vista el gobierno expide la competente cédula, previo el pago de la cantidad señalada. Estos privilegios son comunicables por contrato y trasmisibles por última voluntad; pero caducan: 1o. concluido el tiempo de su concesion; 2o. si el interesado no se presenta á sacar la real cédula en el término de tres meses; 3o. cuando ha pasado un año sin haber puesto en práctica el objeto del privilegio; 4o. por el abandono de este, es decir, si se deja de usar por un año y un día, y 5o. cuando se prueba que el objeto privilegiado está en práctica en cualquier parte del reino.

Otra de las cosas que constituyen una propiedad industrial é inviolable, son las marcas que los fabricantes ó comerciantes imprimen á los productos de su tienda y taller. Las marcas simbolizan una habilidad reconocida ó una buena fe experimentada, y los que las falsifican atentan contra los intereses ó la fama de sus dueños. Establece pues el derecho administrativo que los maestros fabricantes puedan aprehender y denunciar con intervencion de la justicia los paños y manufacturas que encuentren con marcas y sellos falsificados, para que las autoridades tomen las providencias oportunas á fin de corregir y castigar este fraude.

LA CIENCIA ADMINISTRATIVA AL ALCANCE DE LOS JOVENES*

Charles Nordhoff

Traducida al castellano, y arreglada á las Instituciones y al carácter del pueblo mexicano por el

LIC. EDUARDO RUIZ

INTRODUCCION

Este libro fué originariamente escrito para la enseñanza de los jóvenes. ¡Ojalá que en México lo leyeran y meditaran cuantos sienten en

su corazón algún cariño por la patria! Hombres de edad madura, jóvenes y niños, todos necesitamos preocuparnos de las cuestiones que afectan el porvenir de esta tierra, y este libro contiene las mejores lecciones, sugeridas por la práctica que un pueblo patriota ha hecho de las instituciones libres.

Entre nosotros no han faltado hombres que se hayan consagrado al estudio de materia tan importante; pero sus trabajos, ó son obras de consulta, más útiles á los profesores de derecho que al pueblo en general, ó son simples

mo es de ver, el segundo tal y como aparece en la postrera edición. Se ha conservado la formación y ortografía original. N. del D.

* Esta interesante obra es de hecho una coautoría. Elaborada originalmente por Charles Nordhoff, norteamericano, fue traducida y arreglada a las instituciones y el carácter de México por Eduardo Ruiz. Desconocemos su fecha de edición original en Estados Unidos; en nuestro país apareció, por primera vez en 1885 y su segunda edición, la cual hemos utilizado, se remonta a 1890 y fue producida por la Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento. Dato curioso es que la obra tiene dos títulos diversos: *La ciencia política al alcance de los jóvenes* (edición de 1885) y *La ciencia administrativa al alcance de los jóvenes*, (edición de 1890) teniendo el mismo contenido. Mantuvimos, co-

cartillas ó compendiados manuales en que los niños pueden aprender, solamente de memoria, el resúmen de los derechos y obligaciones del ciudadano y unas cuantas definiciones aisladas é incoherentes.

Si las primeras de esas obras han hecho un gran servicio á cuantos se dedican al estudio del derecho constitucional, las segundas nos parecen hasta cierto punto contraproducentes. Los principios de la política no se aprenden por medio de una simple lista de preceptos como aprende la fe los dogmas en un catecismo religioso: la ciencia política tiene que estar fundada en la razon, y sólo por medio de su convencimiento, es como el alma acepta la enseñanza.

Miéntras algunos de nuestros distinguidos publicistas se decidan á escribir una obra que ni sea exclusivamente un libro de consulta, ni se encierre en los estrechos límites de un compendio, me ha parecido que podrá satisfacer cumplidamente esa doble necesidad el libro que hoy se ofece al público.

De traducirlo literalmente habría resultado nuestro trabajo útil nada más para el estudio comparado entre el derecho constitucional norte-americano y el nuestro, y esto para los hombres inteligentes en la materia; pero el libro no seria propio para el pueblo. Y lo que hemos querido, lo que creemos que se necesita entre nosotros es un libro popular que dé á conocer las bondades del gobierno libre, entre ellas la facilidad de comprender y practicar nuestras instituciones. ¡Cuánto se habria ganado en el país, si ese conocimiento estuviera generalizado desde hace algun tiempo! México no puede ni quiere tener otro gobierno; pero los mexicanos, en gran parte, no conocen to-

avía su mecanismo tan sencillo, ni han visto con claridad que es el solo gobierno fundado en las leyes naturales, el único que satisface las necesidades del pueblo.

Estas consideraciones disculparán mi atrevimiento de no haberme limitado á la traduccion de la obra escrita por Mr. Nordhoff, "La ciencia política al alcance de los jóvenes americanos," sino que, prescindiendo de su sello esencialmente norte-americano, he procurado adecuar su enseñanza á las instituciones y al carácter del pueblo mexicano. Por esto me he fijado, más que en las palabras del autor, en el espíritu del libro; y conservando el admirable método en que está escrito, he localizado en México todas las cuestiones, que no son de enseñanza universal y omitido las que son exclusivas al país vecino así como los ejemplos que le ofrece su propia historia, los que he tomado de la nuestra.

El plan de la obra está dividido en tres partes: en la primera se enseña la filosofía del derecho constitucional; en la segunda se demuestran la excelencia y utilidad de algunos principios de la Economía política, y en la tercera se hace la aplicacion clara y sencilla de esa enseñanza á la vida práctica de los pueblos.

La obra original se recomienda por sí sola, y seria una grande fortuna para los lectores, que yo hubiese podido conservar, en el arreglo que de ella he hecho para que sirva en mi país, la claridad de estilo y poderoso razonamiento del autor.

Eduardo Ruiz

México, Julio de 1885.

ADVERTENCIA DEL AUTOR

A los Padres y Maestros:

He procurado explicar en las siguientes páginas, en lenguaje sencillo y por medio de ejemplos familiares, adecuado á la inteligencia de los jóvenes, el significado y límites de la libertad, de la ley, del gobierno y de los derechos del hombre; y hacer de esta manera comprensibles para ellos los principios políticos en que descansa el sistema de gobierno en los Estados Unidos.

El libro excedió al intento de instruir en pocas letras á mi hijo mayor en el conocimiento político que todo joven americano debe poseer para ponerse en aptitud de desempeñar bien los deberes de la ciudadanía. Observé que el asunto era más extenso de lo que al principio me habia imaginado; pero el interés en la empresa me condujo hácia adelante, y lo que fué al principio escrito para un solo joven se imprime hoy para el uso de los demas. He conservado el estilo claro y familiar que se usa naturalmente cuando uno se dirige á un niño, porque así espero interesar más fácilmente á la niñez en este estudio.

Creo que el gobierno libre es una aplicación práctica de la teoría cristiana de la vida; que la Regla de Oro¹ descansa en la base del sistema republicano, y que para ser buen ciudadano, debe no estar imbuido en el espíritu del Cristianismo, creer en la doctrina de Jesucristo y obrar conforme á ella. El condenó el egoísmo, la codicia, la hipocresía, la distincion de

clases, la envidia, la malicia y la ambicion innoble é indebida y nos enseñó que debiamos dominarnos, reprimir las pasiones bajas y viles, amar á nuestro prójimo: la conformidad, la dulzura, la consideración hacia los derechos y felicidad de los demas y el respeto á la ley.

Los vicios que condenó son los mismos que son peligrosos á la perpetuidad del gobierno republicano, y los principios que inculcó pueden propiamente servir como prueba de un sistema político ó del bien público. Animado de este espíritu he escrito, creyendo así que "el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo" puede ser justificado y demostrado más claramente.

Charles Nordhoff

Mi Querido Hijo:

Cuentas ya diez y seis años: dentro de algunos más tendrán el derecho y el deber de votar, no sólo en favor (ó en contra) de algunas personas, sino tambien respecto de medidas de bien público. Deseo que votes y que desempeñes los otros deberes de la ciudadanía inteligentemente, y para que hagas esto, es preciso que conozcas algo de los principios sobre los que descansa nuestro gobierno y conforme á los cuales debe conducirse. Y esto es tanto más necesario, cuanto que, por más que tengas la razon, algunas veces estarás en la minoría, y cuando la causa de la justicia está en minoría, es de grande importancia que sus partidarios sean capaces de alegar razones oportunas y convincentes para hacerlas prevalecer, porque sólo así puede la minoría tener la esperanza de convertirse en mayoría. En un Estado libre,

¹ No hagas á otro lo que no quieras para tí.

cada grande esfuerzo político es una lucha de principios. La historia política del mundo civilizado te demostrará de qué extrema importancia para la libertad y el gobierno constitucional, es la aptitud de comprender por uno mismo y exponer claramente á los demás los principios fundamentales del gobierno libre.

Para los ciudadanos de un Estado libre, la ciencia política es tan importante como la libertad y prosperidad del pueblo, supuesto que aquellos están expuestos á malas leyes, que, muchas veces, se expiden con los mejores motivos y son iniciadas y defendidas por hombres que, aunque sinceros y patriotas, son ignorantes.

Uno de los grandes méritos de nuestro sistema político es que, aunque á primera vista aparece complicado, es en realidad demasiado sencillo para que puedan comprenderlo todos los ciudadanos. En las líneas que siguen pienso explicarte los principios generales en que descansa el gobierno libre y el método de aplicar estos principios á nuestro propio país. Y procuraré hacerlo de tal manera que, con una pequeña atencion y estudio, puedas estar capaz (asi lo espero) de comprender todo lo que en este respecto necesitas.

Base y fundamento de todo gobierno es la Sociedad, y de ella debo hablarte en primer término.

I

LA SOCIEDAD

Dios no creó los hombres al acaso, puesto que vemos que toda la humanidad posee ciertas

cualidades, facultades y deseos que la mueven y organizan, ya aparezca en tribus salvajes, ya en naciones civilizadas, ora sean los hombres blancos, morenos ó negros.

Una de las principales y más importantes cualidades de la humanidad es la *congregacion*. Donde quiera vemos á los hombres reunidos en grupos ó colectividades, propension que tienen tambien muchos animales, como las diversas especies de ganado, los castores, las abejas y algunos monos. Esta propension de sociedad entre los animales de una misma especie, los conduce á reunirse en manadas y reúne á los hombres salvajes en tribus y á los hombres civilizados en naciones, que no son más que unas tribus más numerosas y mejor organizadas.

Pero como el hombre ha recibido de Dios cualidades, facultades y deseos que no poseen los animales, los hombres tienen que hacer algo, además de reunirse sencillamente; de aquí que la tribu más ruda de salvajes tenga leyes ó reglas de conducta para sus miembros, leyes ó reglas de que carece la más alta sociedad de abejas ó de elefantes.

Fuera de los deseos que tenemos en comun con los animales, y que nos son necesarios para conservar nuestra especie, Dios nos ha dado otras aspiraciones y facultades que podemos emplear para cumplir nuestros destinos. Estas más elevadas cualidades de nuestra vida, no son necesarias para la mera conservacion de la especie. Algunas de ellas (las que por todos son consideradas como las superiores) conducen inevitablemente al sacrificio de muchos de nuestros placeres y no pocas veces á ceder nuestra comodidad, nuestra felicidad y hasta nuestra propia vida en beneficio de

nuestros semejantes. Al considerar estos elevados sentimientos, deseos y aspiraciones, en el grado en que ellos intervienen solamente en la felicidad ó comodidad del cuerpo, es razonable creer que los hombres tienen algo inmortal, destinado á vivir despues de que el cuerpo ha perecido, algo capaz de más grande desarrollo y de más altos goces que sólo alcanza despues de haberse libertado de la materia. Eso algo es lo que llamamos alma.

Observa que el alma del hombre no obedece á la ley de la vida, sino á la del *deber*. Por ejemplo, todos los hombres que se sacrifican en una guerra justa, como los que lucharon por la Independencia de México, abandonaron sus profesiones, se apartaron del camino que se habian trazado, dejaron sus familias y las comodidades del hogar, é hicieron frente al peligro no acostumbrado, quedando muertos muchos en el campo de batalla ó en los cadalsos. Hicieron y sufrieron esto, no en beneficio de sí mismos ni para satisfacer ninguno de los deseos ó pasiones que los hombres tienen en comun con los animales, sino con la esperanza de ayudar á la conservacion de la forma de gobierno que ellos creian ser preminentemente calculada para elevar á la humanidad y aumentar la felicidad de sus conciudadanos. Ningun animal es capaz de estas determinaciones; si pelea, lo hace por codicia del alimento, por un lugar mejor en que alojarse ó movido por el celo ó la propia defensa y á veces por la cólera ó la rabia.

Una criatura que siente dentro de sí misma una parte inmortal, destinada á sobrevivir al cuerpo, procurará, obrando prudentemente, preparar esta parte inmortal para su vida futura. Y como segun se nos ha enseñado, viviremos allá sin la ayuda del cuerpo, es evidente

que la enseñanza del alma ó del espíritu, consiste en el aumento, por la práctica de las virtudes, de nuestra aptitud para aquellos goces que no dependen del cuerpo. Moderar el cuerpo; reprimir las bajas pasiones que tenemos en comun con los animales; desechar de nosotros la envidia, la avaricia, el despecho, la rivalidad, la hipocresía, todo lo que tiende á lastimar los derechos de otros, aparece al lado de los mandamientos y consejos de la religion, como la conducta prudente y razonable de un hombre que cree tener dentro de sí mismo una parte inmortal, una alma.

Por lo tanto, Dios ha formado al mundo y ha hecho á la humanidad de tal manera que los hombres respetan y estiman en el más alto grado á aquellos que se distinguen practicando esta elevada teoria de la vida. ¿Quién no honra la memoria de Washington, de Hidalgo y de Bolivar? ¿Quién no desprecia á los traficantes políticos, vulgares y egoistas?

Ahora bien, recuerda siempre como *una regla fundamental en la política americana*, que la conducta de vida que es más á propósito para que el alma alcance sus inmortales destinos, es tambien la más propia para hacer de los hombres buenos ciudadanos.

Ser buen ciudadano no significa solamente dar cumplimiento á las leyes, á fin de libertarse de la cárcel: significa tambien que es preciso vivir en la moderacion y en la virtud, amar al prójimo como á sí mismo, seguir el camino de la vida sin oponerse á la felicidad de los demas; esforzarse porque nuestras acciones, en toda ocasion que se presente, redunden en beneficio de nuestros conciudadanos: porque el egoismo engendra al egoismo y la codicia corrompe el corazon. La libertad sólo puede

vivir en un pueblo que practica el sacrificio de sí mismo y en donde una vida virtuosa importa más que el éxito del interes individual.

Ser un hombre honrado es tu primer deber, pero debes tambien ser un buen ciudadano, y para llegar á este fin debes comprender hasta dónde alcanzan y cómo están limitados los poderes propios del gobierno. Lo que la ley puede hacer y lo que no le es permitido tocar.

II

DE LA LIBERTAD Y DE LA COMPETENCIA DE LA LEY

Gozas de libertad cuando puedes decir ó hacer lo que te parezca, con tal de que no hagas mal á otro. Si el hombre estuviese dotado de un juicio infalible para normar su conducta respecto de los demas y tuviese el poder de evitar cuanto les perjudicara, las leyes no serian necesarias.

Pero como el juicio del hombre es falible y varian tanto sus fuerzas, y como no todos piensan de la misma manera, se ha creido necesario en todas las sociedades, por sencillamente organizadas que estén declarar lo que debe considerarse como perjudicial y señalar las penas para esta clase de actos. Recuerda en todo caso que las leyes políticas no pueden detallar todos los deberes del hombre, y que no hay malvado más bajo é indigno que aquel que estudia las leyes solamente para ponerse fuera del alcance de sus preceptos.

Semejante mal no se corrige con la multiplicacion de leyes. Al contrario, este otro defec-

to es una maldicion para el país y trae consigo el desprestigio, no sólo de las leyes, sino de los que las hacen.

Considerando la propension de los hombres á multiplicar las leyes, y á legislar sobre materias que no caben propiamente dentro de los límites de la ley, es conveniente decirte: *las leyes deben ser poco numerosas y sencillas en su redaccion*; deben ser severas en prohibir los privilegios ó inmunidades individuales, porque su aplicacion debe ser general: no deben oponerse nunca á la libertad que tiene el hombre de trasladarse de un lugar á otro; de discutir libremente las cuestiones ó asuntos de interes público; de dedicarse á la profesion, industria ó trabajo que le acomode, siendo honesto y de aprovecharse de sus productos. Estas limitaciones del poder legislativo, son tan justas y tan evidentes, que te parecerá extraño que necesiten ser especificadas; pero, desgraciadamente hay en los gobiernos la propension constante de traspasar estos límites, tendencia que no siempre pueden resistir los esfuerzos unidos de los hombres más prudentes del país. Se ha hecho repetidas veces la observacion de que las reformas de un país se alcanzan, no por la expedicion de nuevas leyes, sino por la derogacion de muchas de las existentes: así en México, la legislacion actual es ménos complicada que en epocas anteriores.

III

DE LOS GOBIERNOS

Se ha dicho enfáticamente que los gobiernos son un mal necesario para las sociedades, resultando su necesidad del egoismo y de la estupidéz de la humanidad.

Esta expresion es exagerada, porque una sociedad debe tener siempre un gobierno que cuide de los intereses comunes, á fin de que los asociados puedan dedicarse libremente á sus ocupaciones privadas.

Hay diferentes especies de gobiernos: el despótico, en el que la ley es la voluntad de un hombre; el oligárquico, en el que unos cuantos hacen las leyes para los demas, que les están subordinados, y el gobierno libre y popular, en el que las leyes son hechas por el pueblo, ó más bien, por las personas que, con este objeto, son elegidas por el pueblo.

Leyendo la historia descubrirás que miéntras ménos inteligentes ó miéntras más egoistas son las naciones; más despótico es su gobierno y más arbitrarias y vejatorias son sus leyes, y que á medida que en ellas crecen el promedio de la virtud y de la inteligencia, sus leyes son más suaves, y sus gobiernos son más justos. Y es cierto tambien que una nacion que ha gozado de un buen gobierno, si llega á corromperse, puede perderlo y dejarse imponer uno malo, bajo la peor forma. Te ruego, por lo tanto, que no olvides que el cultivo de la virtud y de la inteligencia en nuestro pueblo, es el único medio de conservar nuestras libres instituciones.

De aquí la necesidad de que seas siempre un buen ciudadano, en el más amplio sentido de la palabra. El ejemplo es lo que más poderosamente influye en el ánimo de los hombres. Si cuando llegues á la mayor edad no eres hombre honrado y escrupuloso; si no respetas los derechos de los demas; si envidias el bienestar y distinciones que otros poseen y las codicias para ti solo, tu conducta influirá en desmoralizar y corromper á los débiles é ig-

norantes, que por desgracia forman la mayoría que nos rodea. El mal ejemplo es contagioso, corrompe la parte débil del pueblo, degrada la opinion pública y, haciendo al vicio ménos odioso, abate en el alma la virtud y la fuerza de voluntad. En cambio, el ejemplo que dan la probidad y la fidelidad en el deber y en los principios, es necesario é importante en las masas del pueblo, porque inspira respeto, no solamente hácia el hombre, sino hácia las virtudes que adornan su vida.

IV

DE LAS PRINCIPALES Y MAS NECESARIAS FUNCIONES DEL GOBIERNO

Las principales y más necesarias funciones de todo gobierno son *conservar la paz y administrar justicia*; lo que significa, proteger en el goce de la vida y de la propiedad á la parte del pueblo ordenada y obediente á la ley, contra los ataques de la parte desordenada y que no obedece las leyes. Tiene tambien necesariamente el poder de recaudar entre el pueblo, de la manera ménos opresiva, la suma de dinero indispensable para pagar á los agentes públicos que desempeñan aquellos deberes.

Quando el promedio de la virtud, de la inteligencia y de la fuerza de voluntad existen en alto grado en un pueblo, el gobierno no tiene sino una pequeña intervencion en sus asuntos. Donde ese promedio es bajo, los gobiernos intervienen mucho más, por la ingerencia de la policia, de la fuerza pública ó de los reglamentos, penosos y molestos. Resulta esto de que la paz, el orden y la seguridad de

la vida y de la propiedad son considerados como los bienes más preciosos y necesarios para un pueblo; y á fin de asegurar esos bienes, los hombres de todas las naciones, se prestan fácilmente á renunciar gran parte de su libertad política y á sufrir, de los males los menores, pagando á veces fuertes contribuciones.

Tan sólo donde el pueblo tiene el suficiente espíritu público para resentirse del mal y dar un auxilio vigoroso y oportuno á los agentes de la justicia, es donde el gobierno puede ser eficaz; y es enteramente cierto que ningun gobierno será justo, económico ó eficaz, sino donde la opinion general del pueblo exija que lo sea. Los gobernantes son hombres; el uso del poder desmoraliza fácilmente á los mejores y más sabios, y ningun gobernante será por mucho tiempo justo, empeñoso, honrado ó respetable, si no siente y respeta la fuerza de la indignacion pública; los malvados no temerán las leyes, si no están seguros de que la masa del pueblo exige que se les aplique pronta y enérgicamente.

Más allá de las leyes y de toda autoridad, debe descansar la creencia de que, en último término, cada ciudadano tiene que defender sus derechos propios. No se puede poner un gendarme en la puerta de todas las casas. El ladron no teme tanto en el fondo de su corazon á la ley y al gobierno, como al brazo fuerte y al valor del hombre á quien quiere robar. Esto se ve todos los días. Cuando algunos ciudadanos llenos de espíritu público se proponen defenderse á todo trance de los ataques de los malhechores ó de algunas gavillas que, bajo un pretexto político, sólo ejercen el robo y el asesinato, los esfuerzos de los bandidos se estrellan ante la impotente actitud de los hombres de bien. Si falta el espíritu público,

sucede todo lo contrario, y ya hemos visto que dos ó tres bandidos audaces infunden el terror en poblaciones enteras.

Solamente donde la masa del pueblo se resiente de las violaciones de la ley y del orden y está pronta á auxiliar á la fuerza pública en la persecucion y aprehension de los malvados, es donde el gobierno libre ha asegurado su existencia. Donde el pueblo es poco cuidadoso y se somete fácilmente al mal, las leyes caen pronto en descrédito, los derechos se desconocen y reina el desorden. De aquí se sigue que en un país libre, los ciudadanos no deben delegar á la policía el exclusivo deber de mantener la paz y el orden: ellos deben estar dispuestos en todo tiempo á auxiliar con su aptitud, y si necesario fuere, con su ayuda personal, á los agentes públicos, encargados de la ejecucion de las leyes. Esto no implica obligacion ó derecho por parte de los ciudadanos á hacerse justicia por sus propias manos; ántes bien, deben insistir enérgicamente en que los agentes públicos cumplan con su deber y en el caso de que estos necesiten de su ayuda, deben obrar bajo su autoridad.

V

DE ALGUNAS OTRAS FUNCIONES DEL GOBIERNO

Las primeras y más importantes funciones de un gobierno, como acabo de decirte en el capítulo anterior, son conservar la paz y administrar la justicia.

Vienen en seguida el ejército, la armada, la policía, nuestras relaciones con el extranjero, la guerra para rechazar al enemigo.

Pero hay otros deberes de que tambien están encargados los gobiernos civilizados y que se ha considerado que pueden desempeñar, si no mejor que los particulares, sí de una manera más uniforme y conveniente. Estos deberes que tienen al mismo tiempo importancia política, son: el correo, por cuyo medio se hacen más fáciles y baratas la conduccion de la correspondencia y la circulacion de los impresos; la enseñanza pública y gratuita de la niñez; la proteccion y mejora de los puertos y de los faros; un numeroso cuerpo de observaciones científicas que requieren un trabajo sistemático durante muchos años, á fin de que las tareas sean útiles; el deslinde y medida de los terrenos baldíos, el registro público, que es la garantía de la propiedad en los bienes raíces; la administracion del tesoro público; las medidas preventivas que es necesario dictar para impedir los estragos de una epidemia; las cuarentenas; el cuidado de los caminos y de los puentes, y varios otros asuntos.

Algunos de ellos están encomendados al gobierno Federal, otros se asignan á los Estados y otros á los Ayuntamientos.

Puedes comprender que todos estos ramos podrian ser atendidos por empresas particulares, tan bien ó mejor que por el gobierno; por ejemplo, el correo, la conservacion de los caminos; pero todo el mundo conoce que estos deberes se desempeñan más uniformemente, de una manera más rápida y expedita, y á precios más baratos por el gobierno que por los particulares, y esta es la razon legítima de que se le encomienden.

De que asignemos al gobierno algunos deberes que los particulares podrian desempeñar y que desempeñan en efecto mejor que aquel,

no resulta que el gobierno deba extender tales operaciones hasta el grado de entrar en el vasto campo de las empresas privadas. Y sin embargo, esta es la constante tendencia de los que mandan. Hay quienes sostengan que el gobierno debe sustituir á las compañías de *expresos*, como conductos de bultos; otros, que administre las líneas telegráficas del público, y no falta quienes deseen que dirija y administre los ferrocarriles. Los que esto dicen, se fundan en varias razones especiosas, como la ambicion por las grandes empresas, que sólo el gobierno puede llevar á cabo y la vaga é ignorante creencia de que el gobierno puede realmente hacer mejores negocios que los particulares.

Voy á darte las principales razones por qué el gobierno debe estar limitado estrictamente á sus funciones propias.—Primero: tendria que aumentar extensamente el número de sus servidores, lo que aumentaria el favoritismo, estimularia el cohecho y corromperia al pueblo, usurpando así nuestras libertades.—Segundo: aumentaria considerablemente la suma de dinero á disposicion del gobierno, dándole los medios de tentar á los malos hombres, que es otro de los modos de corromper al pueblo.—Tercero: haria servil al pueblo, privándole del espíritu de ingenuidad y de empresa, haciéndole consentir en que otros tomen á su cargo el cuidado de satisfacer sus necesidades diarias.

Es de la más alta importancia para la perpetuidad del gobierno libre, que los ciudadanos hagan por sí mismos todo lo que puedan sin intervencion del gobierno. El gobierno libre no es en todo tiempo el que más favorece la conveniencia individual, como te lo demostraré más adelante; pero tiene el mérito trascendental de que á él solo le es dado corregir

los abusos sin acudir á la revolucion y sin que se desorganice la sociedad. Por ejemplo, si el pueblo sufre por los abusos de las empresas ferrocarrileras, hallaremos el remedio del mal, ciertamente con lentitud, pero de una manera segura, sin necesidad de acudir á una revolucion. Miéntras que en un gobierno despótico, la cuestion de ferrocarriles, derrocaria acaso á los gobernantes y afectaria de todos modos la cuestion de la existencia misma del gobierno. Si entre nosotros, el gobierno interviniese en todos nuestros asuntos, si abusase del poder, no tendríamos las oportunidades físicas de remediar el mal inmediatamente; pero tenemos en nuestra Constitucion los medios de un progreso pacífico, la certeza de que podemos llegar á una solucion segura de las dificultades que nos oprimieran y que oprimen sin remedio á otras naciones civilizadas, regidas por otras instituciones, y todo esto, sin necesidad de la revolucion, sin causar un perjuicio permanente á la sociedad.

VI

DE LA UTILIDAD Y DE LOS INCONVENIENTES DEL GOBIERNO LIBRE

Lo que llamamos gobierno libre, esto es, aquel en que el pueblo gobierna y en el que se reserva sus libertades, tiene la inmensa ventaja de que obliga á los ciudadanos á ser útiles á sí mismos; y en el que se obtiene el progreso pacífico, no por la costosa y, más que todo, ineficaz intervencion del gobierno, sino únicamente por medios permanentes que dependen de la propia determinacion del pueblo. Así es como el gobierno del pueblo, para el pueblo

y por el pueblo, educa á la nacion en el valor, en el espíritu de empresa, en la conciencia del deber; y á los hombres en el dominio de sí mismos, en el hábito de obedecer las leyes y en la capacidad y aptitud de obras en comun para alcanzar el fin público. El gobierno libre es la escuela de todas las virtudes varoniles.

El gobierno libre persigue otro resultado igualmente importante: el de mantener la paz en medio del movimiento y el de obtener la reforma de los males, sin el auxilio de la revolucion; porque donde el pueblo tiene y ejerce sin temor el derecho de elegir á sus gobernantes y á los encargados de expedir la ley, todos los ciudadanos se consideran igualmente obligados por las leyes, y si algunos creen opresivas esas leyes, esperan con paciencia, seguros de que, abierta de nuevo una franca discusion, se conseguirá el remedio. Bajo un gobierno despótico, sólo la violencia y la revolucion pueden corregir los males: bajo el gobierno libre, los errores se corrigen por medio de la discusion. De aquí resulta, que el gobierno libre es el más pacífico, ordenado y permanente.

Pero el gobierno libre es penoso para los individuos, porque impone á cada uno el deber de desempeñar funciones públicas, á cuyo efecto deben consagrar una parte de su tiempo y una atencion inteligente. A medida que el pueblo dedique mayor tiempo y más atencion á los asuntos públicos, el gobierno será más justa y honradamente administrado. Un grande egoismo, que conduzca á los hombres al abandono de sus deberes públicos y políticos, y á consagrar todo su tiempo y todas sus fuerzas á sus propios negocios y placeres, es un vicio peligroso y funesto para los ciudadanos de una república.

El despotismo es tolerado fácilmente por la especie más baja de los hombres, porque les evita la pena de pensar en los asuntos concernientes al bienestar público.

Puede un déspota, sabio y bienhechor, durante un tiempo dado, aumentar rápida y considerablemente el bienestar material del pueblo: por su poder de hacerse respetar, puede si vive largo tiempo, imponer nuevos hábitos de pensamiento y de acción y hasta cierta especie de progreso; pero todo, á expensas de las cualidades que son absolutamente necesarias á la vida de una nación, siendo el resultado el dejar inhábiles á los ciudadanos para conservar la existencia de la sociedad, si el déspota muere ó es derrocado, ó si el Estado sufre serios ataques de parte del extranjero. Sin duda que Moctezuma hacia grandes beneficios á sus pueblos y que les dió el brillo de una extraña, pero poderosa civilización; mas advierte, que bajo su gobierno despótico, un puñado de españoles, no solamente lo echaron del poder, sino que despues de vencidos los gobernantes del imperio mexicano, el pueblo, largo tiempo sujeto al despotismo, cayó prostrado á los piés del vencedor, quedando la nación sojuzgada, mejor dicho, sin vida.

Así, pues, las naciones lo mismo que los individuos, necesitan libertad y responsabilidad para hacerse fuertes. Un niño mimado de sus padres, que se sienta al fuego en el invierno, miéntras los demás muchachos juegan con el hielo; que permanece en su cama hasta muy tarde y siempre anda provisto de dulces; que no entra al agua porque no sabe nadar, y cuya preciosa salud es objeto de las más tiernas solicitudes de sus padres y de sí mismo, puede tener lástima de un muchacho de la vecindad que corre descalzo, que lleva á pacer sus vacas,

que apenas tiene vestido y carece de dulces, viéndose siempre obligado á trabajar para conseguir su alimento. Pero la historia y la experiencia humana demuestran que este muchacho trabajador, tiene todas las probabilidades de ser un hombre útil y de alcanzar un nombre respetable en el mundo. Su juventud ha pasado llena de dificultades y de disgustos. Sabiendo vencerlos, ha robustecido su cuerpo, dominado su voluntad, afirmado la parte moral de su naturaleza y preparádose para resistir las pruebas y tentaciones que habrían vencido á su tierno y mimado vecino.

Advierte que hay en todos los países libres gran número de personas para quienes los deberes y responsabilidades de la ciudadanía son carga pesada y que, demasiado ignorantes é insensatos para ver los malos resultados de la dependencia hácia el gobierno, procuran evitar males é inconveniencias temporales, delegando al gobierno grandes poderes y considerándolo como una providencia terrestre, para que dirija sus asuntos privados y les haga más fácil y cómoda la vida.

Así nosotros en el país, todavía no sabemos cómo arreglar mejor los asuntos ferrocarrileros. Las poderosas empresas oprimen á los habitantes. No faltan quienes crean que el remedio de estos males está en que el gobierno intervenga en la administración de los ferrocarriles, ó tome posesión de ellos ó establezca nuevas líneas. Para evitar inconvenientes temporales, ellos pondrían en manos del gobierno el transporte de las mercancías, olvidando que el gobierno no debe ser empresario ni de sus mismas obras y que, poner en sus manos los vastos negocios de transportes, sería corromperlo, darle los medios de corromper al pueblo y de abusar de él, concederle un monstruoso

poder para que usase de él inicuaamente, y despues de todo, no obtener más ventaja que la que podria haberse obtenido por otros medios.

VII

DE LAS DIFERENTES PARTES DEL GOBIERNO

El gobierno se divide naturalmente en tres diversos departamentos: el que hace las leyes; el que las ejecuta ó las pone en vigor, y el que administra la justicia.

En una tribu ó sociedad rudamente organizada, el jefe ó patriarca asume todas las funciones: da órdenes que son leyes, las pone en ejecucion, y se sienta como juez en las disputas suscitadas entre los individuos de la tribu. Bajo un gobierno despótico, el gobernante ejerce los mismos poderes que el jefe de una tribu de salvajes; pero necesariamente obra por medio de agentes, favoritos suyos, que hacen la vida de los súbditos todavía ménos tolerable.

Para mantener, un gobierno libre ó popular, es preciso que estos poderes sean puestos en diferentes manos, que el cuerpo de funcionarios que hace las leyes, nada tenga que ver con su ejecucion, y que los jueces sean tambien un cuerpo independiente, tanto de la rama legislativa, como de la ejecutiva. Donde está bien establecida y cuidadosamente guardada esta division de los poderes, si al mismo tiempo la nacion tiene suficiente inteligencia y espíritu público para sujetar á los gobernantes que elige á una estricta cuenta, las libertades del pueblo están perfectamente aseguradas, y los

ciudadanos se hallan en aptitud de hacer que su gobierno sea tan honrado y eficaz como ellos lo desean. Así es como el pueblo, no solamente vigila á los gobernantes, sino que fácilmente distingue dónde está la falta en el mal gobierno, para aplicar el remedio. En nuestro sistema político, esta gran division de los poderes, está muy claramente definida; el Congreso expide las leyes, pero no las puede ejecutar ni hacer cumplir; el Presidente de la República las pone en vigor, pero no las hace, y los Tribunales, las aplican en los casos controvertidos.

Hay todavía una mayor subdivision, que es de igual importancia para un buen gobierno, y es de la que nos ocuparemos en el siguiente capítulo.

VIII

DE LA DESCENTRALIZACION

La experiencia ha demostrado que es muy conveniente dividir todavía más los poderes confiados al gobierno; limitar á un gobierno general al desempeño de ciertas funciones ó deberes que conciernen igualmente á todas las partes de la nación, y confiar otros poderes y obligaciones que sólo tienen una aplicacion local, á gobiernos que aparecen como inferiores, pero que son independientes en su esfera.

Así en nuestro sistema político, el Gobierno Federal, que reside en la ciudad de México ejerce poderes estrictamente limitados, dejando otros á los gobiernos de los Estados y algunos más á los Ayuntamientos.

Esta descentralización del poder y de la autoridad, es lo que se llama Federación. Ha sido una invención política de grande importancia por dos razones: 1a. porque es uno de los medios más poderosos y mejores de hacer que el pueblo tome una parte eficaz en la acción política y en el mecanismo del gobierno propio; y 2a. porque opone continuas y poderosas barreras á los gobernantes que quieran menoscabar los derechos y libertades de la nación. Esta subdivisión, en cada una de sus partes, forma un baluarte de resistencia, en que el pueblo puede defenderse contra gobernantes injustos ó malvados.

Observa que sólo es bueno un gobierno, cuando pone al pueblo en la aptitud de conseguir su independencia política y lo habitúa á participar activamente de la acción administrativa.

En el gobierno central, el jefe de la nación nombra á todos los empleados en todas las localidades, y la condición de un país así regido, sería como si entre nosotros el Presidente de la República nombrase, no solamente sus ministros, los jefes de Hacienda, los Administradores de correos y del timbre, que propiamente son agentes del Ejecutivo Federal, sino también á los gobernadores de los Estados, á los prefectos de los distritos, á los presidentes de Ayuntamiento, á los administradores de rentas, y aun á los alcaldes ó jueces de paz. No necesitas meditar profundamente para comprender, que la independencia y gobierno libre son imposibles bajo un sistema semejante, en que los más bajos empleados de un pueblo estarían libres de la censura y vigilancia de los vecinos de la localidad y sólo serían responsables ante la primera autoridad de México. Si este fuera nuestro sistema, no podría el pue-

blo resistir á sus gobernantes, sino merced á grandes sufrimientos.

Para asegurar la libertad, las facultades y responsabilidad del Ejecutivo deben ser *limitadas* y definidas claramente, y de tal manera limitadas que, aunque un hombre malo llegue á sentarse en la silla presidencial, no pueda causar un serio detrimento á la república. "Las constituciones están hechas para defendernos de los malos gobernantes, así como las leyes no se hacen contra los hombres buenos, sino contra los viciosos é ignorantes."

IX

DE LA RESPONSABILIDAD DEL EJECUTIVO

El Ejecutivo es la cabeza y el jefe principal de la comunidad política. Se llama así porque ejecuta ó da vigor á las leyes que expide el cuerpo legislativo. Entre nosotros, el Presidente de la República es el jefe del Poder Ejecutivo de la Nación; el gobernador lo es del Estado, y el presidente del Ayuntamiento es, ó más bien dicho, debiera ser el ejecutivo de la municipalidad.

El Ejecutivo ó gobierno tiene extensos poderes que en un régimen constitucional deben estar estrictamente limitados; pero dentro de los límites fijados en la Constitución, el gobernante debe tener la mayor libertad de acción, porque sólo así se le puede exigir la responsabilidad por la fiel ejecución de los deberes de su encargo, pues *la responsabilidad no puede ser nunca mayor que la autoridad concedida*. Por ejemplo, cuando á un general se le exige

que libre una batalla, dejándole completa libertad de concebir el plan y de ejecutarlo, se le impone una grande responsabilidad, supuesto que se le deja una autoridad práctica enteramente ilimitada; pero si se le ordenase que diera una batalla, de acuerdo con los planes concebidos por un consejo de guerra, y se le impidiesen ó limitasen sus propias órdenes, su responsabilidad deberia ser menor, porque, si fuese derrotado podria justamente alegar que el plan conforme al cual habia sido obligado á batirse no era el mejor; en otros términos, que la derrota no habia sido culpa suya, sino del Consejo de guerra que habia impedido su libertad de accion; y en este segundo caso, no habria procurado esforzarse para conquistar una gloria que no sería exclusivamente suya.

Uno de los más viciosos y funestos defectos en un sistema de gobierno es, por lo tanto, no definir clara y concretamente la responsabilidad. Así, si el poder Ejecutivo se deposita en dos o más personas, es seguro que resultarán la confusion y corrupcion, porque entónces es difícil fijar con precision la culpa por la mala conducta en el gobierno, al funcionario que se hiciese responsable de ella. Una junta nombrada para ejercer el poder Ejecutivo, sería tan ineficaz como corruptora; porque es más difícil conseguir una decision pronta de varias personas, que de una sola, y porque la culpa de la ineficacia ó de la corrupcion no se podria fijar justamente en una persona ó en otra, y el pueblo se confundiria, no pudiendo determinar exactamente al culpable.

Otro defecto igualmente vicioso, es el de privar al Ejecutivo del nombramiento libre de sus empleados subalternos, porque no se le podria imputar la responsabilidad de personas que fuesen elegidas por otros, y estando priva-

do de lo que es esencial á toda autoridad, no tendria aquel vivo interes en el manejo de los negocios que está obligado á sentir, cuando los ojos del pueblo se hallan fijos en él, como la sola persona responsable de la buena administracion pública.

Por lo tanto, en un gobierno libre bien organizado, el Ejecutivo, siendo elegido por tiempo determinado, y teniendo deberes y facultades claramente definidas y limitadas, debe disfrutar de la facultad de nombrar y remover libremente á sus empleados. En este caso puede justamente imputársele toda responsabilidad en el manejo de los negocios.

Segun nuestra Constitucion, el Ejecutivo tiene la facultad de nombrar y remover libremente á los Secretarios del Despacho y á los demas empleados de la Union, cuyo nombramiento ó remocion no estén determinados de otro modo; la de remover á los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda; pero los nombramientos de ministros, agentes diplomáticos, cónsules, generales, coroneles y demas oficiales superiores del Ejército y Armada nacional y de los empleados superiores de Hacienda, aunque hechos por el Ejecutivo, deben ser ratificados por el Senado. Estas pocas limitaciones se fundan en que la mayor parte de los empleados, cuyo nombramiento necesita la ratificacion del Senado, son altos funcionarios de la Federacion y no meros agentes del poder Ejecutivo; y en cuanto á los coroneles y demas jefes superiores del Ejército y Armada, nuestra Constitucion no ha querido establecer el favoritismo ni dar influencia al régimen militar, confiando exclusivamente al Presidente de la República la peligrosa facultad de hacer instrumentos suyos á los jefes de cuerpos y de buques de guerra.

Resulta de lo dicho, que *el poder y autoridad del Ejecutivo, bajo el régimen de nuestra Constitución federal, están de tal manera limitados, que, aun cuando desempeñen grandes empleos hombres malos, éstos siempre se hallan sujetos al juicio de responsabilidad y á la remocion, y no pueden causar serio perjuicio á la República durante el término de su encargo;* y que si el Presidente ejerciese malamente las facultades que le están confiadas, esto lo haria tan odioso al pueblo, que no seria reelecto en ningun tiempo. Y al contrario, si dentro de los límites que le señala la Constitución, no tuviera completa libertad de accion, no se le podría hacer responsable del mal gobierno, y no habria motivo para que desmereciera la confianza pública.

X

DE LOS PARTIDOS POLITICOS

En toda nacion hay de ordinario dos partidos políticos. Tienen diferentes nombres; pero esto nada importa, porque los móviles de cada uno son independientes de los nombres. En un Estado libre, uno de esos dos grandes partidos se compone de hombres que desean el cambio y el otro de hombres que se adhieren á lo existente. Entre nosotros, el primero de esos partidos se llama *liberal* y el segundo *conservador*, como en los Estados Unidos se llaman *Republicano* y *Demócrata* y en Inglaterra *Whig* y *Tory*, segun que aspiran por todo cambio, aunque sea por lo peor, ó que se resisten á todo cambio, aunque sea por lo mejor.

Hay sin embargo en todo Estado libre un tercer partido, que no hace ruido, que no tiene

organizacion, que no busca los empleos, que no celebra clubs, y no tiene bandera. Si este partido se mueve, mantiene la balanza del poder, decide en silencio de las elecciones y va en todo por el camino justo. Se compone de los ciudadanos que piensan por sí mismos, que ven más alto de las pequeñas luchas de partidos y que el día de la eleccion depositan su voto en favor del hombre ó del partido que en su concepto procurarán el bien del Estado. Este partido es el terror de los políticos de oficio y el que frecuentemente los derrota. Mientras más numeroso sea en un país, mejor administrados andarán los asuntos públicos, porque sólo él es el que castiga la ineficacia, la corrupcion, la mala administracion, deshace las intrigas electorales y logra anular las elecciones cuando recaen en hombres corrompidos. A este partido humilde, pero poderoso, deseo que pertenezcas, y en él caben los liberales y los conservadores que aman á su país.

El gobierno de partido es necesario en un Estado libre. La organizacion de los partidos políticos es el único medio por el cual se puede llevar á las elecciones la opinion del pueblo, en cuanto á los asuntos que se refieren al bien público, y, llegado el caso exigir la responsabilidad de los gobernantes, de tal manera que su conducta pueda ser aprobada ó condenada. Un gobierno que no se apoya en un partido es el sueño de los hombres débiles y pacíficos; alcanzaria un ideal en que los hombres todos fuesen desinteresados y estuvieran sinceramente consagrados al bienestar público. En la presente condicion de la humanidad, un gobierno sin partidarios, ó en el que todos los partidos políticos tuviesen participacion, seria, y ha sido siempre que se ha ensayado, una invencion admirable y eficaz para ocultar la corrupcion, porque está en el interes de los

jefes de los partidos, ocultar el mal que se haga, teniendo ambos su parte en el pillaje público.

Los partidos políticos se dirigen á los ciudadanos por medio de lo que llamamos programas, que no son otra cosa que la declaracion de la conducta política que ofrecen seguir, en caso de que lleguen al gobierno.

Si los jefes de partido declarasen siempre abierta y honradamente sus opiniones é intenciones, y si los partidos postulasen siempre como candidatos á los hombres más capaces, el deber de los ciudadanos seria demasiado sencillo; pero un programa político no es de ordinario más que un juego ingenioso de palabras, fraguado con la intencion de atraer á los hombres de opuestos sentimientos; y en consecuencia, los candidatos propuestos no son hombres de principios firmes y reconocidos. En tales casos, el ciudadano tiene que elegir el menor de los males y consolarse con el pensamiento de que un país no será mal conducido cuando el pueblo, al menos no tiene que decidir sobre principios vitales. Es enteramente cierto que en un gobierno libre, como en el nuestro, la ineptitud y la corrupcion serán castigadas por el pueblo, tan luego como el peligro sea real é inminente. La reforma de los males es un trabajo lento en un Estado libre, porque la masa del pueblo se ocupa de sus propios negocios y se encierra en sus hábitos y en sus opiniones, lo que da por resultado que no le gusten los grandes y repentinos cambios, aunque aparezcan como mejoras importantes. Este espíritu es admirable: aunque inconveniente y á veces costoso, da estabilidad á las instituciones políticas y sociales, y la estabilidad es una condicion principal de progreso, lo que otros han explicado, diciendo

que el *orden y el progreso* son condiciones esenciales de toda sociedad. La nacion mexicana hubiera llegado á establecer los principios de la Reforma de una manera pacífica, aunque lenta, si no fuera porque viendo venir ese cambio inevitable, el partido clerical, deseando conservar sus privilegios, atentó contra la existencia de la República, como nacion soberana. Entónces estalló la revolucion, y el país consintió en que la Reforma se llevase á cabo, de una manera rápida y repentina.

XI

QUIENES VOTAN Y POR QUE

Las mujeres y los menores de edad no tiene voto en la República Mexicana, porque aquellas no dependen de sí mismas, siendo de creer que votarian bajo coaccion, y no conforme á su juicio particular. En cuanto á los menores, como la ley, de acuerdo con la naturaleza, no les concede sagacidad para manejar sus negocios, es claro que no deben tenerla para los asuntos públicos.

El sufragio de los hombres está fundado en la justicia y es necesario para la conservacion de la paz en la nacion. Por virtud dándo voto, cada hombre tiene influencia propia en los negocios que son comunes á todos los ciudadanos; si es vencido en la eleccion, aun así debe quedar satisfecho, porque tiene la esperanza de vencer á sus adversarios cuando la minoría á que pertenece se convierta en mayoría por lo elevado de sus miras, por la práctica de las virtudes cívicas y por la energia en el cumplimiento de los deberes.

Algunas veces se ha creído necesario que solamente los que poseen alguna propiedad tengan el derecho de votar los impuestos y los presupuestos para los gastos públicos. Esta proposición tiene cierta apariencia de justicia, pero además de ser generalmente impracticable, descansa en una falsa opinión respecto de la sociedad: supone un grado de ruindad y de corto espíritu en el pobre y de inteligencia y de liberalidad en el rico, que por fortuna no se hallan en la vida actual, facilitaría una división de clases entre los hombres, colocando á los pobres en oposición á los ricos, división que, si existiese en realidad, haría casi imposible el gobierno libre.

Supon todavía más, que los pobres fuesen, no solamente los más numerosos, sino también los menos inteligentes y los más egoístas—lo que no es cierto;—aun así sería un hecho que los ricos y los inteligentes tendrían grande influencia sobre sus vecinos más pobres, en virtud de los grandes recursos y conocimientos que por razón de su deber tienen que emplear en beneficio público. Toda regla que les permitiese no ejercer una influencia de esta naturaleza ó tomar aquella parte en los asuntos políticos, que es necesaria para darles el natural y justo predominio que nacen de la posesión de la riqueza y de la inteligencia, sería un mal para la sociedad.

Si en alguna parte el sufragio universal condujese al pobre á votar el impuesto y lo recaudase el rico, de una manera pródiga, ó para objetos inútiles ó corrompidos, sería esto porque los ricos habrían abdicado su propio lugar é influencia en la sociedad política y entregándose á una vida de placer y de prodigalidades, con lo que no solamente se habrían perjudicado ellos mismos, sino lo que es de más fata-

les consecuencias, perjudicarían al país donde viven. Es un argumento más en favor del sufragio universal el que este compela al rico y al inteligente, como á un acto de inevitable defensa propia, á ejercer en los asuntos políticos aquella influencia que justa y naturalmente les pertenece y que les recuerda que su próspera fortuna les impone deberes y responsabilidades.

Observa que una República ó Estado libre, no podrán permanecer prósperos si los más afortunados de sus ciudadanos se apartan de los deberes públicos y se consagran solamente á hacer dinero ó al placer. Observa también que, siempre que un hombre rico se queja de que sus vecinos pobres (acaso los mismos á quienes ocupa en sus negocios), votan contra su interés, es, de seguro, porque se ha manejado egoístamente con ellos, perdiendo así la influencia que le da su riqueza y que gozaría si la emplease rectamente.

Entre nosotros, todo ciudadano tiene el derecho de votar y ser votado, sin distinción de clases, ya provengan éstas de la riqueza, del saber ó de las preocupaciones de nobleza de nacimiento. Son ciudadanos todos los mexicanos que hayan cumplido diez y ocho años siendo casados ó veintiuno si no lo son, y que además tengan un modo honesto de vivir.

XII

QUE EMPLEADOS NO DEBEN SER ELEGIDOS

Para poner al pueblo en capacidad de que tome un interés inteligente y efectivo en la política, es necesario que no elija sino á pocas personas.

Las personas que componen el cuerpo legislativo deben ser elegidas en períodos cortos ó frecuentes, á fin de que los diputados salgan del pueblo, con las ideas de éste y conozcan su voluntad; debe tambien el cuerpo legislativo ser numeroso, para que cada uno de sus miembros esté más en contacto con sus comitentes y sea más fácil su responsabilidad ante la opinion de éstos.

El Ejecutivo, ya sea el Presidente de la República, el gobernador del Estado ó el presidente del Ayuntamiento, deben ser elegidos por el pueblo á intervalos ménos frecuentes que el cuerpo legislativo ó municipal en su caso, porque de esta manera gana el gobierno en la estabilidad de sus trabajos, sin peligro para la libertad. La Constitucion General y las de los Estados lo determinan así respecto de los dos primeros funcionarios.

Algunos opinan que los jueces y magistrados no deben ser electos popularmente, á fin de que su nombramiento no sea hecho por afecciones de partido, y quieren que duren en el desempeño de su encargo por vida ó mientras se manejan bien, para que la majestad y dignidad de los tribunales se conserven mejor. Otros juzgan que ya sea que el nombramiento de jueces y magistrados se haga por el Ejecutivo ó por el Legislativo, ó por ambos, no se evita el peligro de que emanen del espíritu de partido y creen que es muy difícil remover á funcionarios influentes, cuando se manejan mal, porque de ordinario no puede probarse la mala conducta, y por otra parte, hay el peligro de que las pasiones políticas acusen calumniosamente á magistrados íntegros. Nuestra Constitucion señala un período más largo á los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia que á los demas funcionarios de la Federa-

cion, y conforme á las Constituciones de todos los Estados, los miembros de los Tribunales Superiores se eligen tambien popularmente por períodos más ó ménos largos.

Este sistema es el mejor en mi concepto, porque toma su término medio entre ambas opiniones, pero, teniendo que durar los funcionarios judiciales un tiempo mayor que el período más largo del Ejecutivo y Legislativo, no alcanza hasta aquellos toda la pasion del espíritu de partido, y porque la renovacion periódica hace que en las elecciones, el pueblo deje de depositar su confianza en los funcionarios que no se hayan portado bien, ó que favorezca con su voto para un nuevo período á los que hayan merecido su confianza.

Los empleados subalternos del Ejecutivo no deben ser elegidos, sino nombrados por su jefe: de otra manera habria confusion en el gobierno, porque si el jefe y los subalternos derivasen su autoridad de una misma fuente —la eleccion—surgiria una necesaria division de responsabilidad, y los negocios públicos serian abandonados ó se ejecutarian mal.

Los empleados subalternos del poder Ejecutivo no deben ser elegidos por el pueblo, porque la eleccion los haria irresponsables. El Presidente no podria removerlos por incompetencia ó corrupcion, en virtud de que mantendrian sus empleos, independientemente de él: mejor dicho, los harian dimanar de la misma fuente que dimana el encargo de su jefe y en el desempeño de sus funciones se crearian independientes del superior, ya fuese el Presidente de la República, el Gobernador de un Estado, ó el presidente de un Ayuntamiento. Las funciones del gobierno, bajo este respecto, no difieren de las de un comerciante ó compañía

ferrocarrilera, que no podrian conducir bien sus asuntos si sus empleados fuesen nombrados y removidos, no por ellos mismos, sino por sus marchantes ó por los pasajeros.

Los que opinan que los empleados subalternos del Ejecutivo, al ménos los que funcionan en mayor escala, deben ser elegidos popularmente, por ser esto más democrático y por dar mayor poder al pueblo, son siempre los demagogos y los politicastos que desean halagar al pueblo y conseguir colocaciones para las que no son aptos. Los ciudadanos ocupados en sus propios negocios no tienen tiempo de examinar el carácter y condiciones del considerable número de candidatos que seria necesario votar en una misma boleta, ni la prensa misma seria capaz de ello, á pesar de estar ocupada siempre en cuestiones de interes público. Sucederia entónces que los políticos de oficio sorprendiesen el voto público, llenando ellos mismos las listas de las boletas electorales. Pero si la eleccion recae en muy pocas personas, como el Presidente de la República, el Gobernador de un Estado, miembros del Congreso General ó de la Legislatura del Estado, ó el presidente de un Ayuntamiento, el carácter, capacidad, principios políticos y antecedentes de conducta de estas pocas personas, reciben un escrutinio cerrado, ya sea por parte de la prensa, ya por los oradores públicos, ya en las conversaciones privadas, durante la época electoral; y así, las faltas ó ineptitud de los candidatos se traen á la luz del debate y el pueblo tiene una grande oportunidad para votar con inteligencia.

Así pues, el Jefe Supremo del poder Ejecutivo debe ser elegido por el pueblo, para que recaiga directamente en él la grave responsabilidad de escoger á los subordinados que le han

de ayudar en el desempeño de los negocios públicos. Si se equivoca en el nombramiento, tanto él como su partido se hacen responsables para con el pueblo, siquiera sea castigándolos con su completo olvido en las siguientes elecciones.

XIII

DE LAS CONSTITUCIONES POLITICAS

Una Constitucion política es el documento compacto en que se definen y fijan los derechos del pueblo que la adopta, á la vez que los poderes y responsabilidades de sus gobernantes.

El principal objeto de una constitucion es limitar el poder de las mayorías.

Un momento de reflexion te bastará para comprender que si la mayoría gobernase sin límites, se convertiria en el más molesto de los despotismos, quedando para siempre esclavizada la minoría y limitados y expuestos enteramente los derechos á la vida, á la propiedad y á las comodidades de cada uno de sus individuos.

El objeto de las constituciones es proteger á las minorías en el goce de los derechos naturales y restringir el poder de la mayoría, y para que los funcionarios públicos no puedan hacer otra cosa, que lo que para cada caso permite la constitucion; de esta manera, la mayoría no tiene facultad, cualquiera que sea la considerable fuerza numérica que la componga, de violar de la minoría aquellos derechos

que la constitucion garantiza á todos los hombres y á todos los ciudadanos.

Los preceptos de la constitucion política deben estar fundados en las ideas anteriores. En la nuestra, por ejemplo, ninguna mayoría puede privar al ciudadano de que en caso de ser reducido á prision, lo sea solamente por sus jueces naturales y por delito que merezca pena corporal, ni puede prorogar los términos de las funciones públicas más allá de los períodos prescritos, ni privar á los individuos de la minoría de la vida ó propiedad, por leyes privativas, ni expedir leyes contrarias á los preceptos constitucionales, ni leyes retroactivas.

Es un mérito en toda constitucion ser breve y establecer tan sólo reglas ó principios generales que puedan ser prácticamente aplicados por el poder Legislativo: de esta manera, la constitucion, que debe ser reformada rara vez y con mucha prudencia, es más fácilmente aplicada al cambio de circunstancias y á la gran variedad de casos en la vida. Una de sus más importantes materias es, por ejemplo, declarar el término durante el cual desempeñen su encargo el Presidente de la República, los miembros del Congreso y los Gobernadores de los Estados, porque esta puede y debe ser una regla permanente; pero seria un error fijar en la constitucion el monto del sueldo que dichos funcionarios deben recibir, porque ésta es una regla variable. Seria impropio que la constitucion definiese los delitos comunes y señalase sus penas, materia que debe dejarse al Código penal, por la variedad de casos en que tanto influye el curso del tiempo; pero el delito de traicion debe estar claramente definido é inmutablemente fijado en la constitucion, porque siendo una ofensa puramente política, no debe dejarse á las pasiones de partido. Es

conveniente que la constitucion establezca una Suprema Corte de Justicia y que hasta cierto punto la organice; pero seria falta de prevision que fijase á la vez el número y locacion de los tribunales inferiores; porque como la poblacion del país crece sin cesar, haciéndose algunas veces más densa en donde ántes era escasa, y viceversa, la constitucion ha hecho bien en dejar al Congreso la facultad de señalar el número de los jueces inferiores y de fijar su residencia.

XIV

DEL PODER LEGISLATIVO

El Cuerpo Legislativo, ó sea el Congreso General, se compone de dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

La Cámara de Diputados se forma de representantes de la Nacion, electos en su totalidad cada dos años.

El Senado se compone de dos Senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal, y se renueva por mitad cada dos años. Los Senadores se eligen por el pueblo de cada Estado y la Legislatura del mismo declara electo al que ha obtenido mayoría absoluta de votos, pero si no hubiere esa mayoría elegirá entre los que hayan obtenido la relativa.

El Senado representa á los Estados y por eso se llama Cámara Federal, mientras que los Diputados representan al pueblo y su reunion se llama Cámara popular. Esta es la razon por qué los Territorios que están sujetos al Gobierno General no eligen Senadores y sí Diputados.

La accion de un cuerpo Legislativo significa el cambio; pero las leyes deben ser cambiadas rara vez y nunca sin plena discusion y exámen.

Todos los reglamentos de los cuerpos legislativos modernos, en las naciones libres, están hechos sabiamente para conseguir esos fines. Así es como en nuestro país, cada una de las dos Cámaras, discute separadamente las iniciativas de ley que en cualquiera de ellas se presentan: si en ambas son aprobadas, se remiten al Ejecutivo, quien si no tiene observaciones que hacer las publica inmediatamente. Si las desecha en todo ó en parte, las devuelve con sus observaciones á la Cámara de su origen: allí se discuten de nuevo, y si fueren confirmadas por la mayoría absoluta de votos pasarán otra vez á la Cámara revisora, es decir, á la otra Cámara; y si por ellas fueren sancionadas con la misma mayoría volverán al Ejecutivo para su promulgacion. Se reputa aprobado por el Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones á la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles, á menos que durante ese tiempo se cierren las sesiones.

Si algun proyecto de ley ó decreto fuere desechado en su totalidad por la Cámara de revision, volverá á la de su origen con las observaciones que aquella le hubiere hecho. Si examinado de nuevo fuere aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá á la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideracion, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará el Ejecutivo para los efectos ya dichos; pero si lo reprobase no podrá volver á presentarse hasta las sesiones siguientes.

Si un proyecto de ley ó de decreto fuere sólo desechado en parte, ó modificado ó adicionado por la Cámara revisora, la nueva dis-

cusion en la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado ó sobre las reformas ó adiciones, sin poderse alterar en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones ó reformas hechas por la Cámara revisora fueren aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para los efectos expresados. Pero si las adiciones ó reformas hechas por la Cámara revisora fueren desechadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán á aquella para que tome en consideracion las razones de ésta; y si por la mayoría absoluta de los votos presentes se desecharen en esta segunda revision dichas adiciones ó reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos repetidos; mas si la Cámara revisora insistiere por la mayoría absoluta de votos presentes en dichas adiciones ó reformas, todo el proyecto no podrá volver á presentarse sino hasta las sesiones siguientes, á no ser que ambas cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley ó decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados ó reformados para su exámen y votacion en las sesiones siguientes.

Ambas Cámaras tienen facultades exclusivas que se fundan en la diversa representacion, popular ó federal; que las caracteriza.

Todo esto es un freno, necesario y prudente, impuesto al poder Legislativo. Es por lo tanto un grande error acusar al Congreso general ó á las Legislaturas de los Estados de "gastar el tiempo en el debate." Un cuerpo representativo nunca trabaja tan útilmente, como cuando consagra una detenida discusion á las medidas que se le proponen, y nunca es

tan peligroso para el pueblo, como cuando la mayoría es tan fuerte que pueda impedir el debate y logre expedir leyes solamente por la fuerza numérica de los votos. Estas leyes, expedidas sin discusión, sin previo exámen, son generalmente malas.

Otros de los reproches que frecuentemente se hacen á nuevos cuerpos legislativos, ya sea al Congreso general ó á las Legislaturas de los Estados, es que no están compuestos de los hombres más hábiles del país. Pero nuestros congresos no son ni pretenden ser academias de sabios: son representantes, y representan á sus comitentes. Se les envía á las Cámaras para que juzguen con independencia de las cuestiones propuestas, y no para obrar bajo el imperio de las pasiones y de ideas extravagantes. El carácter independiente y honrado es el que da influencia en las decisiones de los asuntos del bien público; y si los distritos electorales envían á la representación nacional ó á la de los Estados hombres ineptos ó serviles, el perjuicio es para ellos, porque se quedarán sin influencia en las Cámaras.

Nuestro gobierno *es un gobierno representativo* y no el gobierno de los más sabios. Si los distritos envían al congreso á algunos hombres ignorantes ó malvados, los distritos tienen el derecho de ser oídos; pero la conducta de sus representantes será prontamente censurada si se atreve á manifestarse en el Congreso, quedando sujeto al poder de una crítica franca y severa.

XV

EL PODER JUDICIAL

La más grande y eficaz garantía que los habi-

tantes de un pueblo pueden tener es la pronta y recta administración de justicia.

Nuestra Constitución dice que como nadie puede hacer violencia para reclamar su derecho, los tribunales estarán siempre expeditos para administrar justicia. Los jueces deben tener constantemente en la conciencia: que la noble misión que ejercen es *dar á cada uno lo que es suyo*. Su más prominente deber es la imparcialidad, y donde falta este deber la propiedad está en peligro. Por eso nuestras instituciones establecen que el poder judicial sea del todo independiente.

No sólo tienen por objeto los jueces dar á cada uno lo que es suyo: también les está encomendado castigar á los criminales. Si la sociedad no tuviera el derecho de penar y de decidir en las controversias de los particulares, los malvados se sobrepondrían siempre á los hombres de bien, lo que equivaldría á la disolución de la sociedad.

En este sentido puede decirse que los tribunales son una institución formada con el expreso designio de poner fin á la lucha privada.

La Legislatura es apta para hacer reglas generales de buen gobierno y el Ejecutivo para velar sobre la seguridad pública; pero sin la intervención de los tribunales judiciales, que obran en detalle, la sociedad sería presa de perpetuas disensiones.

Supuesta la forma de gobierno en México, que es una Federación, hay asuntos del orden judicial en que está interesada la nación entera y otros que sólo ven al régimen interior de los Estados: de aquí que haya un poder judi-

cial para los negocios federales y el poder judicial comun para los demas casos. Por regla general puede decirse que las controversias entre particulares corresponden exclusivamente al poder judicial comun, así como el conocimiento de los delitos en que no está interesada la nacion.

Los tribunales de la Federacion conocen:

I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento de las leyes generales, excepto en el caso de que su aplicacion sólo afecte intereses de particulares. Pongamos por ejemplo. Si se trata de la ley del Timbre, su aplicacion afecta al interes del gobierno y es materia de competencia de los tribunales federales; pero si se trata del Código de Comercio ó de Minería, aunque estas leyes son generales, su aplicacion se ejerce sólo entre particulares y conocen de ella los jueces locales del orden comun.

II. De las controversias que versen sobre derecho marítimo, porque todos esos asuntos son concernientes á la nacion en general.

III. De las controversias en que la Federacion fuera parte, de las que se susciten entre dos ó más Estados y de las que puedan ofrecerse entre un Estado y uno ó más vecinos de otro. En estas cuestiones, la nacion ó los Estados son parte jurídica en un asunto civil; servigracia, el cumplimiento de un contrato, el deslinde del territorio de un Estado. En el primer caso es notoria la competencia de los tribunales federales: en los otros dos no deben decidirse las cuestiones conforme á las leyes de los Estados, porque faltaria el requisito esencial de la imparcialidad y porque además en cualquiera cuestion de un Estado se interesa el equilibrio de la Federacion.

IV. De las controversias del orden civil ó criminal que se susciten á consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras, y conocerán por último de los casos concernientes á los agentes diplomáticos y cónsules. En estas materias se afecta el interes general de la nacion, y por eso son extrañas á la competencia judicial de los Estados.

Pero el más notable asunto de que conocen los tribunales federales es el juicio de amparo. En él se hacen efectivas las garantías que otorga al hombre nuestra Constitucion para que goce plenamente de sus derechos naturales. Es tambien una garantía en favor del sistema federativo, pues que anula las invasiones de la Federacion en los Estados y las de estos en las facultades propias de aquella.

El juicio de amparo es una invencion de los hombres de Estado de México. El fija entre nosotros el derecho público y pone en manos de la Suprema Corte de Justicia el equilibrio político de la nacion y los derechos individuales del hombre.

XVI

DE LOS AYUNTAMIENTOS

Una ciudad ó pueblo es la más pequeña subdivisión política que conocemos.

Quando el pueblo de una ciudad, ó mejor dicho, cuando los habitantes de la demarcacion de una ciudad, tienen que ocuparse de los asuntos propios de la localidad, encomiendan estas funciones á unos cuantos individuos de entre ellos para que hagan todo lo que concierne á los intereses meramente locales. Esta

representacion se llama *Ayuntamiento*. Las corporaciones ó asociaciones que la forman se eligen para determinados y cortos períodos, y están dotadas de ciertas atribuciones que combinan perfectamente los beneficios que resultan del orden y de la disciplina, con la libertad de accion y de pensamiento que sólo pueden obtenerse en alto grado, cuando no está inmediata la autoridad de un poder superior.

Las funciones peculiares de los Ayuntamientos forman sin duda parte del ejercicio de la soberanía; pero limitada á pocos objetos de un interes puramente local y ejercidas con toda independencia, lo que constituye la descentralizacion del poder administrativo. Fúndase en que la prosperidad permanente de un pueblo sólo puede obtenerse por la igualdad y la justicia. En la centralizacion, la desigualdad corrompe al soberano y debilita y desmoraliza al súbdito, lo que es una injusticia, á la vez que una inconveniencia.

En nuestro sistema político, basado en una Federacion de Estados, el pueblo ejerce la soberanía, por medio de los poderes de la Union en los casos de su competencia, y por los de los Estados en lo que toca á su régimen interior. Ahora bien, el ejercicio de la soberanía, en cuanto concierne á los intereses municipales debe subdividirse entre las más pequeñas localidades, para que sus habitantes obtengan los beneficios del poder localizado.

De esta manera cada ciudadano tiene la oportunidad de llevar al debate sus propias inspiraciones, apoyándolas en el interes particular; y el interes particular de todos es el interes general de la localidad.

Debiera, pues, el pueblo, en las funciones municipales obrar directamente y no por me-

dio de delegados; y el parlamento democrático así constituido, se ocuparia de los asuntos locales de la municipalidad, y los caminos, las escuelas, la policía, la seguridad pública, podrian y deberian ser más eficaz y más económicamente manejados.

Las reuniones municipales, han sido llamadas las almácigas ó semilleros del gobierno libre, porque en ellas aprende el pueblo el arte de gobernarse y asimismo en ellas se desarrolla el espíritu público, porque cada ciudadano puede ejercer una influencia directa sobre los asuntos que le son familiares: los hombres se adiestran en el debate y, lo que es más importante, se enseñan á someterse tranquilamente á las decisiones de la mayoría, cuando ésta resuelve en contra de sus propios deseos; por último, dividiendo el ejercicio de la soberanía, en los términos que hemos dicho, se aplica á las funciones públicas el principio de la division del trabajo, que forma aptitudes especiales y que hace marchar toda la máquina administrativa de tal modo, que los ciudadanos no sienten su accion sino en el movimiento que les toca inmediatamente.

XVII

DE LA ENSEÑANZA

Se necesita cierto grado de inteligencia para hacer de un hombre un buen ciudadano de un Estado libre. La experiencia ha demostrado que una educación elemental es muy útil para adquirir ese grado de inteligencia; aunque no en todos casos sea absolutamente necesaria ni efectiva, porque conocemos hombres que nunca han aprendido á leer ni escribir y

que dotados de un buen sentido y de un juicio sano, saben ser admirables ciudadanos, á la vez que conocemos gran numero de personas que han recibido una brillante educacion en los colegios y que, á pesar de esto, no saben cumplir con sus deberes.

Lo que llamamos enseñaanza no es el equivalente de la inteligencia, simplemente es el medio eficaz para alcanzarla. Una educacion elemental, es eminentemente útil en estos tiempos, para hacer al hombre capaz de desempeñar con buen éxito, aun las más bajas ocupaciones; la difusión general de la enseñaanza, es por lo tanto, un medio de aumentar la prosperidad de un país y de impedir el pauperismo y el crimen.

De aquí la necesidad de las escuelas y la justificacion de la escuela gratuita obligatoria. Tales escuelas, mantenidas y vigiladas por el Estado, no son una institucion de beneficencia, sino una institucion política en el más amplio sentido de la palabra. Podemos decir que la enseñaanza es un derecho de la sociedad, *porque está en el interes de todos los ciudadanos, que cada niño en el Estado, tenga la educacion bastante para que comprenda nuestras instituciones políticas y para que abrace inteligente y libremente cualquiera industria ó trabajo que sea útil y honesto.* Por esto mismo debe el Estado dar gratuita la enseñaanza, ya que tiene el derecho de hacerla obligatoria. Un niño que ha estado ocupado hasta los catorce ó quince años en la lectura, escritura, aritmética, nociones de dibujo, y de geografía física, y si posible es en algo de música, está apto para aprender cualquier oficio, ó si sus padres lo desean, para entrar á una escuela superior ó colegio en solicitud de más amplios estudios. No se requiere para la seguridad y

bien público del Estado que todos los niños sean preparados ó conducidos para las profesiones.

La ley para la enseñaanza obligatoria *debe comprender tanto á los hijos de los ricos como á los de los pobres* y debe exigir la asistencia durante un tiempo determinado de años, como por ejemplo desde los ochos hasta los catorce. *La escuela obligatoria tiene un fin político importante*, porque reuniendo á todos los niños del lugar, hace que se conozcan unos á otros los ciudadanos de todas las clases, y por medio de esta comunicacion, se previenen el desden de los ricos hácia los pobres y el odio de los pobres hácia los ricos, como un grave peligro para el gobierno libre, y porque de ese trato entre unos y otros nace la emulacion por el trabajo. Adviértase que mientras más se difunde la enseñaanza, es menor el número de los criminales y de los pobres, siendo consecuencia natural de esto, que haya mayor justicia y que, siendo más reducido el número de los pobres, el impuesto pesa ménos sobre los habitantes porque es mayor el número entre quienes se reparte.

XVIII

DEL IMPUESTO

El impuesto es lo que el ciudadano paga, tomándolo de sus utilidades ó de su riqueza ó de ambos, para expensar los gastos necesarios á la proteccion de su vida y de su propiedad, á fin de ponerse en capacidad de producir, acumular y cambiar sus mercancías con seguridad y conveniencia, sin la necesidad de consagrar una parte de su tiempo y de sus fuerzas

al trabajo de defenderse por sí mismo de sus agresores y de custodiar sus riquezas contra los ladrones.

Esta defensa general de la vida y de la propiedad de todos los habitantes de un país está encomendada al gobierno; de aquí resulta que cuando un gobierno decreta impuestos y no defiende ni la vida ni la propiedad de los ciudadanos, falta á sus deberes y priva injustamente á los contribuyentes de una parte de sus bienes.

El gobierno libre es el mejor, porque bajo él el pueblo constantemente mantiene el derecho de exigir la responsabilidad y de obligar á sus empleados á que llenen sus deberes y á administrar económicamente las rentas públicas y en caso de falta removerlos, sustituyéndolos con otros hombres honrados y capaces.

Delegamos al gobierno, ya sea al gobierno Federal, al de nuestro Estado ó á nuestro Ayuntamiento, algunos otros deberes, fuera de los que consisten en proteger nuestra vida y nuestra propiedad segun lo hemos dicho ántes, tales como la conduccion de la correspondencia, la construccion y reparacion de los caminos, la medicion y venta de los terrenos baldíos, las mejoras de los puertos, etc. Para erogar el gusto que importan estas empresas de utilidad comun, debemos pagar tambien una contribucion general, que impropriamente se llama impuesto. En efecto, es una asignacion á cada persona por los beneficios de que participa por esas mejoras, lo que en realidad quiere decir, que cambia por dinero una utilidad que consigue. Muchas cosas de las que así delegamos al gobierno, podrian ser hechas más bien y administradas mejor por empresas particulares.

Pero todas las contribuciones impuestas para erogar los gastos de conservar la paz, proteger la vida y la propiedad, administrar justicia, y castigar el crimen, seria una pérdida en nuestros bienes. Se toman de la riqueza ó de las economías acumuladas de una nacion y se disipan. Si todos los hombres fuesen honrados, pacíficos y justos, no habria necesidad del gobierno, no tendríamos que pagar contribuciones; y en consecuencia, habria mayor riqueza y, por lo mismo, mayor suma de comodidad y de goces en el mundo: de aquí resulta, que aun suponiendo que el gobierno sea un mal, como no es posible que todos los hombres sean honrados, pacíficos y justos, es preferible el gobierno, á todas las consecuencias funestas que tendríamos que sufrir si no existiese, porque entónces el bandido, el ladron, el asesino, el estafador y todo hombre malo vivirian á costa de los hombres honrados.

De aquí la importancia, la necesidad de que todos seamos buenos ciudadanos, justos con nuestros prójimos y honrados en todas nuestras acciones: de aquí tambien la importancia de la enseñanza universal que tiende á una conducta virtuosa; de leyes justas, iguales y estables que obliguen á los hombres á practicar el bien, removiendo de su camino las tentaciones de portarse mal. Puede decirse, en atencion á lo expuesto, que las contribuciones son las penas del vicio, de la ignorancia y, más que todo, del egoismo.

Ahora bien; los impuestos son directos ó indirectos, los primeros son los que se recaudan directamente del consumidor, los segundos los que paga el productor, como intermediario, pero que en realidad paga siempre el consumidor, en virtud del mayor precio que por razon de ellos tienen los efectos. Esto sig-

nifica que, en todo caso *el consumidor es quien paga los impuestos.*

Las contribuciones directas se imponen sobre la propiedad raíz y sobre la propiedad personal en ejercicio. Las contribuciones indirectas son los derechos impuestos á las mercancías, ya vengan del extranjero ó ya sean manufacturadas en nuestro país; en el primer caso, se llaman derechos de importacion, y en el segundo alcabalas; pero fácilmente comprenderás que el comerciante que importa mercancías ó el manufacturero que las fabrica en el interior, no cargan á su propia cuenta los impuestos que pagan, sino que los recargan al precio de sus mercancías; y no solamente, sino que como acostumbran pagar los seguros por incendio ó por navegacion, como temen la baja del precio ó la abundancia en el mercado y esto despues de haber pagado la contribucion, aumentan siempre una parte en el precio, que sirve de compensacion á esos riesgos, puesto que saben muy bien que el gobierno no se los rebajará, sino que cobra sin consideracion á ellos.

De aquí que los impuestos indirectos sean ménos económicos que los directos: producen mayor pérdida sobre el consumidor que la que pueden producir éstos; pero como se pagan, al hacer el gasto, en una suma insignificante y pequeña y sin intervencion de los odiosos empleados fiscales, los impuestos indirectos no alarman al pueblo. Son recaudados sin inmediata coaccion, sin sentirse, sin que tengan realmente la apariencia de impuestos y como son los que paga más fácilmente el pueblo, tambien el gobierno los adopta y practica.

XIX

DE LA PROPIEDAD

Cuanto ganes, produzcas ó inventes por tu trabajo, tu actividad ó tu ingenio, ó para combinacion de estas facultades, será tu propiedad, será *lo tuyo*, porque te has tomado la pena de producirlo y tienes el derecho de hacer con ello lo que te parezca: puedes consumirlo ó disiparlo.

Si produces más de lo que consumes, el sobrante que te queda, tambien te pertenece, tambien es tu propiedad, *es tuyo*, y de nadie más. Ahora bien, ese sobrante es lo que se llama capital. Así, si tú has economizado bastante para comprarte un azadon, una caja de herramienta ó un arado y una yunta de bueyes, estos objetos son propiamente capital, y su posesion te constituye en capitalista hasta el grado de lo que ellos valen. Las personas ignorantes emplean mal esa palabra, y creen que sólo es capitalista el que tiene una grande suma de propiedad. Fíjate bien en que eso es una falsa acepcion de la palabra.

En la idea de capital entra precisamente la de la economía, porque es posible que un hombre destruya por consumo ó prodigalidad ó por ambas causas, todo lo que gana ó produce. Una gran parte de la humanidad vive de esta manera, *con el dia*.

Por lo que ves, se requiere que la industria y la economía vayan unidas, para acumular el sobrante que se llama capital, ambas cosas son voluntarias y producen fatiga: y como te privas de consumir ó gastar lo que has producido, es claro que ninguna otra persona puede tener

tan buen derecho como tú, á lo que has economizado.

En una sociedad ruda; por ejemplo en una tribu salvaje, un hombre que desea acumular la propiedad, tiene no solamente que trabajar para producirla y que hacer el sacrificio de alguno de sus gustos ó necesidades para economizarla, sino que consagrar una parte considerable de su tiempo y de sus fuerzas para defender sus propiedades, así como su vida, contra el ataque de otros. Para remediar esta necesidad, existen los gobiernos, siendo su deber asegurar contra todo ataque la vida y la propiedad de los ciudadanos: la cooperacion y los esfuerzos unidos de todos, son los medios que el gobierno tiene para mantener á raya y castigar á los malvados. El ejército, la armada, la policía, los tribunales y más que todo, las leyes en cuya virtud obran aquellos en un Estado libre, son medios muy sencillos para la proteccion de la vida y de la propiedad, á un costo más barato y de una manera más efectiva de lo que podría ser hecho por los esfuerzos individuales. Una nacion no es, pues, más que una grande asociacion cooperativa, en la que cada miembro contribuye con parte de sus recursos para pagar el gravámen de conservar el resto. Encomendando el poder de proteccion á alguno de los miembros de la sociedad, los demás tienen todo su tiempo disponible á fin de producir lo bastante para sus necesidades y para sus economías, economías que son riqueza ó capital. "Sólo cuando esta proteccion es efectiva, es cuando los hombres tienen el estímulo de trabajar y la virtud de economizar para crear la propiedad ó la riqueza."

Te ruego fijes tu atencion en que el valor de cada peso de propiedad ó riqueza en el mundo,

es el valor de un peso en la prueba de que cada hombre, no sólo lo ha trabajado para producirlo, sino de que para economizarlo, se ha privado de algun placer ó comodidad. Porque aunque Dios nos dió el suelo, las estaciones, la lluvia y muchos otros medios de produccion—de la misma manera que nos dió manos, fuerzas y cerebro—nada de esto es, por sí mismo, riqueza. El oro oculto en California, tantos millares de años, era inútil y carecia de valor, hasta que el trabajo del hombre se lo dió; así, los productos naturales no tienen valor alguno, miéntras que el hombre no les aplica su trabajo. ¿De qué servirían los terrenos cubiertos de trigo, si no hubiera una mano que los cosechara? Podrían servir de pasto al ganado; pero si el ganado no sirviese para utilizar su carne y sus pieles, siempre aquellos terrenos se quedarían sin valor. Todavía más, si no utilizásemos el ganado, sino simplemente para cubrir una necesidad del momento y dejásemos podrir el resto de las carnes y las pieles, tampoco crearíamos capital.

La riqueza de una nacion no es otra cosa que la suma de la riqueza de sus miembros y representa los resultados de la industria y de la economía de éstos. Así, para que una nacion sea rica, es preciso que el pueblo sea económico y trabajador; pero para estimular á los ciudadanos al cumplimiento de estos duros deberes, es necesario darles la seguridad de que disfrutarán tranquilamente lo que produzcan ó acumulen. Por lo tanto, todo lo que disminuya la seguridad de la propiedad, lo que la exponga no solamente al ataque de los bandidos, sino á la pérdida por leyes malas ó por ineptitud ó corrupcion de los gobernantes, disminuirá el espíritu de acumulacion.

Para mantener la civilizacion, se necesitan una gran riqueza acumulada y el deseo, por parte del pueblo, de acumular más. Si te pudieses imaginar una nacion, cuyos ciudadanos no tuviesen propiedad acumulada, verias que allí seria imposible la civilizacion, aunque todos la deseasen; porque no habria casas, ni ganado ni herramienta todo lo cual constituye la riqueza ó capital y para cuya posesion han trabajado y economizado previamente los hombres. Una nacion, en la que los ciudadanos no hubiesen acumulado propiedad, y en donde, por consiguiente, viviesen con el dia, no podria construir un ferrocarril, una fábrica ó una escuela; cada uno estaria ocupado en proveerse de sus alimentos, y no podria distraérsele de esta ocupacion para aquellos objetos, porque no habria con qué pagarle, miéntras estuviese levantando un muro ó tendiendo un riel.

Si la acumulacion cesase por algun tiempo, la civilizacion no podria continuar; porque en tal caso la riqueza ya acumulada se gastaria enteramente y la nacion se quedaria sin los medios de mantener los instrumentos de la civilizacion. Por ejemplo, si los habitantes de California se hubiesen consagrado unánimemente á sólo el trabajo de extraer el oro de las montañas, ó si la California hubiese sido un desierto estéril, que no hubiera producido más que oro; cuando las minas se hubiesen agotado, aquellos habrian tenido que abandonar el país y dejar que se convirtiese de nuevo en un desierto, árido y triste. Si la produccion y la acumulacion hubiesen cesado, la civilizacion habria tenido que volar a otra parte; pero allí, las tierras son fértiles y los colonos se dedicaron á la agricultura y utilizaron esas fuentes naturales que, al reves de las minas, dan más, miéntras más se trabaja:

allí la acumulacion de la riqueza siguió en aumento, á medida que la extraccion del oro iba disminuyendo.

XX

DE LA MONEDA

No solamente se requiere la seguridad de la propiedad para estimular la produccion y para facilitar la acumulacion. Un solo hombre no puede producir todos los artículos que necesita para su goce ó comodidad, pues que muchas de las cosas que desea no pueden ser producidas en el clima ó suelo en que vive. Además, él puede trabajar con mayor ventaja, producir más fácilmente y acumular con más rapidez, si se consagra á uno ó pocos artículos de produccion. Si tú eres albañil y yo soy zapatero, es evidente que seria ventajoso para ambos que, si yo necesito una casa y tú necesitas zapatos para tu familia, conviniésemos en que tú construirias mi casa y yo calzaria á todas las personas de tu familia. Este cambio de servicios se llama trueque.

Imagínate ahora una tribu ó nacion en que el trueque ó cambio fuera desconocido, pero que ya supiese acumular la propiedad. Cada familia aspiraria á proveerse por su propio trabajo, de todo lo que necesitara y el sobrante quedaria acopiado.—Comprenderás la monstruosa inconveniencia de tal condicion; porque el sobrante se destruiria; y lo que es mucho más serio, *no tendria valor*; porque á menos de que fuese vendido lo que significa cambio, seria sencillamente acumulado y se podria dentro de algun tiempo. Lo que quiere decir, que si no puedes cambiar tu sobrante por al-

guna otra cosa, quedará absolutamente sin valor.

Fíjate en que para establecer la industria y la economía, que son los medios de la civilización, es necesario: primero, que la propiedad esté segura, y segundo, que los poseedores de esta propiedad la puedan cambiar libremente por otros artículos que deseen. *Si no es posible el cambio cesará la producción.*

Si tú tienes cueros y yo tengo café, y se te presenta la ocasión de encontrarme, puedes darme tus cueros por mi café, y así ambos habremos obtenido un beneficio; pero para esto se necesita que nos hayamos tomado el trabajo de buscarnos, perdiendo en esta operación algún tiempo que podríamos haber empleado para obtener, tú mayor cantidad de cueros y yo mayor cantidad de café. Si por fortuna apareciese una tercera persona que se encargara de llevarte mi café y traerme tus cueros, es claro que ambos habríamos obtenido la ventaja de poder consagrar más tiempo á nuestro propio negocio para estar más aptos en él y producir mayor cantidad.

Esa tercera persona se llama *comerciante*, y por su trabajo tenemos que darle una parte de nuestras ganancias, supuesto que por medio de su inteligencia y de su actividad hemos podido producir mayor cantidad.

Pero, ¿cómo podré estar seguro de que el comerciante á quien confío mi café te lo lleve en realidad y me traiga tus cueros? Puede no ser un hombre honrado. Para allanar el camino y quedar ambos seguros tenemos una ingeniosa invención llamada moneda, cuyo carácter preciso es muy importante que conozcas.

Si el comerciante que ofrece hacer el cambio de mi café por tus cueros deja en nuestro poder, como prenda de su honradez, alguna cosa que uno de nosotros quiera aceptar del otro, porque tenga un valor real, igual al de nuestros productos, ambos quedaremos enteramente satisfechos, pues si el comerciante desapareciese con tus cueros, tendrías sin embargo en tu poder un valor equivalente á mi café.

Tomemos otro ejemplo: si fueses zapatero, sería necesario que recibieras por tus zapatos, ya fuesen artículos que necesitases consumir ó algo con que comprarlos. Podrías querer aceptar por los zapatos una orden contra un agricultor para que te diese avena ó mantequilla, otra contra un molinero para que te diese harina, otra contra un sastre para que te proporcionase vestido y otra contra un sombrerero para sombreros; pero después de todas estas transacciones, ya no necesitas de otro artículo, y te queda sin embargo, un gran número de zapatos. Este sobrante, resultado del trabajo y de la economía, es tu capital. ¿Qué tomarás por él? No será mayor cantidad de mantequilla, harina y demás artículos expresados, porque tus zapatos se conservarán mejor que dichos objetos; y sin embargo, te estorbarán; las ratas pueden comérselos, un almacén húmedo echarlos á perder, un incendio destruirlos, podrirse con el trascurso del tiempo ó sobrevenir una nueva moda que los haga inaceptables. Si pudieses obtener por tu sobrante de zapatos alguna cosa que tuviese un valor real y universal y que no fuese estorbosa ni estuviese sujeta á destrucción ó á pérdida por cambio de modas, es claro que saldrías beneficiado.

Esa cosa es el oro ó la plata, dos metales que por su escasez, por el costo de extraerlos

de las minas y por su extenso uso en objetos de ornamentación, tiene un valor fijo en todo el mundo civilizado y no son estorbosos ni se destruyen fácilmente. El valor de cien pesos en zapatos requiere un almacén y precauciones contra la humedad, el fuego y las ratas; cien pesos en oro ó plata pueden guardarse en una gaveta, y si necesario fuere, traerlos en el bolsillo.

Pero hay más; si cambias tus zapatos por oro ó plata, tienes que asegurarte de su pureza y de su peso, para quedar tranquilo de que los has cambiado en la cantidad propia. Para economizarnos este trabajo que causa pérdida de tiempo, el gobierno toma á su cargo la acuñación. Esto quiere decir que el gobierno, en las casas de moneda, ensaya el oro y la plata, los purifica y por medio de una señal en cada moneda, denota su pureza y su peso, esto es, certifica que un peso de plata ó una pieza de cinco pesos en oro, contienen realmente el valor en plata de un peso ó el valor en oro de cinco pesos.

Se sigue de aquí que el peso de oro ó plata es un objeto que tiene un valor real, de modo que si lo fundes, el oro ó la plata ya fundidos, valdrán un peso sin más descuento que el insignificante valor de la acuñación. Así es, pues, que si los das en cambio por cualquiera cosa, no engañas al dueño de ésta.

Como el gobierno ha acuñado la moneda y certificado su valor, obrando de acuerdo con la conveniencia pública, puede con toda justicia castigar á los monederos falsos y declarar que su cuño debe ser aceptado por todos los ciudadanos para sus transacciones, que es lo que se llama hacerlo moneda obligatoria.

Pero es evidente que no tiene el gobierno la facultad de abatir la acuñación, certificando que tal moneda es un peso de oro ó de plata, aunque tenga menor valor, porque esto sería engañar al pueblo: tampoco puede fijar denominaciones arbitrarias á las cosas, como á las piezas de cobre, y mandar que sean aceptadas como moneda obligatoria, no representando el valor completo, porque esto sería autorizar á los ciudadanos á que se estafasen unos á otros. Lo único que el gobierno hace, para la conveniencia general, es declarar la pureza y peso efectivos de las monedas de metal.

XXI

DEL TRABAJO Y DEL CAPITAL

Cuando el espíritu de acumulación—por la industria y la economía—se despierta en un pueblo y se ve estimulado por la seguridad en el goce de la propiedad, por la facilidad de cambiar el exceso de productos que es lo que les da valor, sucede que, supuesta la diferencia de los hombres, débiles unos, fuertes otros, aquellos inconstantes y estos constantes, unos más ingeniosos, económicos ó pródigos que otros; aquellos acumulan más propiedad que éstos, y muchos nada acumulan, sino que consúmen cuanto producen, al mismo tiempo que lo van produciendo.

Pero en muchas emergencias de la vida del hombre, es absolutamente necesario que tenga algún sobrante para emprender en algo. Por ejemplo, cuando se descubrieron las mismas de oro en California, una multitud de hombres corrió á cavar los ricos placeres, llenos de es-

peranza de una próspera y rápida fortuna; pero esos hombres comprendieron inmediatamente que debían comer y beber, vestirse y alojarse, mientras que se ocupaban en buscar el oro; y no habiendo un sobrante suficiente para proveerse de alimento, vestidos y habitación ¿qué hicieron en aquella emergencia? ¿se resignarían á morir? No; un hombre que se encuentra en tal situación piensa en otro que tiene sobrante y le dice: "dame de comer, que vestir y donde alojarme, ó los medios para conseguirlo y te daré mis fuerzas y mi habilidad, hasta que haya economizado á mi vez una cantidad suficiente que me ponga en aptitud de satisfacer mis necesidades, mientras busco el oro por mi propia cuenta." Esto es lo que se llama trabajo por salario.

Supon ahora que no encuentra á nadie dispuesto á pagar salarios; que cada hombre que tiene un sobrante, esto es, capital, lo guarda encerrado en una caja y rehusa pagar salarios por el trabajo del hombre que no tiene dicho capital. ¿No ves que quien principalmente sufriría en este caso, sería el hombre que sin capital ó sobrante se quedase sin alimento y sin las otras cosas necesarias de la vida, que sólo podría conseguir por medio del salario ó del robo?

Hé aquí completa la cuestión del capital y del trabajo: si alguien te dice que hay un antagonismo natural y necesario entre el capital y el trabajo, con toda seguridad puedes decir que es un ignorante.

El capital se compone sencillamente de economías acumuladas. El que lo tiene, sólo es enemigo del trabajo, cuando lo oculta ó lo encierra en una caja ó lo sepulta en la tierra, es decir, cuando rehusa hacer uso de él. Entónces

lo llamamos avaro, lo despreciamos y lo odiamos, lo que es justo, porque vemos con claridad, que ese hombre quiere sobreponer su egoísmo á los intereses de sus prójimos.

Cuando la propiedad, el sobrante ó el capital, se emplea por su propietario, ese empleo produce forzosamente un beneficio á la masa general de los que no tienen capital, puesto que encuentran la ventaja, como en el caso del minero, de recibir un salario por su trabajo. Mientras más numerosa sea la clase de los jornaleros, más importante es para ellos que exista una grande acumulacion de capitales, porque de aquí depende que puedan ganar salarios y que á su vez, si son económicos y moderados, puedan acumular, á fin de formar un capital suyo. Nadie se perjudica tan seriamente, como el jornalero, cuando por algun suceso desgraciado—una guerra, una ley injusta ó un gobierno corrompido—se disminuye la seguridad de las acumulaciones, y alarmados los propietarios, temen aventurarse en nuevas empresas.

Por lo tanto, es una fortuna para los pobres, que el espíritu de acumulacion conduzca á los que tienen propiedad, á buscar nuevas vías de emplear su capital para llenar sus almacenes, porque de esta manera se hacen más llevaderos y más productivos los esfuerzos del pobre.

El capital se compone sencillamente de economías acumuladas. Todo hombre puede adquirir una propiedad, si tiene salud é inteligencia, por sólo el ejercicio de la industria y de la economía. No pocas veces hemos visto á un jóven lleno de fe, que ha trabajado por salario durante algun tiempo, llegar á ser propietario

y emplear á su vez á otros hombres, pagándoles salarios.

Probablemente, por mucho tiempo todavía, ha de ser necesario, á la vez que ventajoso para la masa general de los hombres, trabajar por salarios, siendo más afortunado aquel país en que sea más fácil para los ciudadanos industriosos y económicos, levantarse de la condicion de hombres asalariados y convertirse en propietarios independientes, siquiera sea de la clase más humilde. Es de una extrema importancia que ni las leyes ni las costumbres se opongan á este cambio, sino ántes bien, le abran de par en par las puertas; porqué aunque sólo uno, entre mil trabajadores por salarios, lograrse elevarse á la vida independiente, se aumentaría el contento y felicidad de todos, con la creencia de que puede imitarse el ejemplo y de que los esfuerzos de cada uno les abrirán el camino por donde fácilmente pueden llevarlos sus propias facultades.

Como la riqueza ó la economía acumulada en un país es una fuente de recursos y de medios de progresar, no sólo para los propietarios individualmente de esta riqueza ó capital, sino para la poblacion entera y especialmente para los jornaleros que no recibirian salarios si no existiese el capital acumulado, así puede decirse sin exageracion que *ninguna parte del pueblo tiene tan vital interes en la abundancia, libertad y seguridad del capital, como los pobres*; porque si el capitalista se ve seriamente amagado por sucesos que disminuyan ó hagan peligrar su capital, tiene el recurso de trasladarlo, especialmente si consiste en dinero, ó de retirarlo, aunque sea con pérdida, de las empresas que daban empleo á los que viven del trabajo ó finalmente de consumirlo en las necesidades de su vida. En todos estos casos, los jornaleros serian los primeros en sufrir el

mal. Lo hemos visto, no sólo durante nuestras funestas revoluciones, sino siempre que hay un pánico en el comercio. Los ricos ocultan su capital, lo llevan al extranjero ó lo consumen sin emplearlo, y entretanto la masa del pueblo permanece en la indigencia, en medio de las riquezas naturales que tan abundantemente posee México.

Por consiguiente, los que afirman que el capital es enemigo del trabajo, los que expiden leyes injustas, los que de cualquiera manera estorban el libre curso de la industria, un gobierno corrompido ó dispendioso, son los peores enemigos de los jornaleros y los perjudican precisamente en el grado en que la ley injusta ó el mal gobierno desalientan ó impiden la acumulacion del capital.

Todo lo que estorba el libre uso, la circulacion ó aumento del capital, aparte de su injusticia, es especialmente perjudicial para los no capitalistas—para los jornaleros,—para quienes es ventajoso tener trabajo que los ponga en aptitud de economizar y de esperar un dia en que ellos mismos sean capitalistas por su honradez é inteligencia. Recuerda que un capitalista no es necesariamente un hombre de gran riqueza; el carpintero que tiene una caja de herramienta es capitalista en la escala en que está el valor de esos instrumentos: tiene un sobrante que puede vender ó alquilar.

XXII

DEL PRESTAMO CON INTERES

Si tienes alguna especie de propiedad ó capital sobrante, puedes ocultarlo bajo la tierra como

un avaro, ó dedicarlo á empresas en que puedas emplear el trabajo de otros, á quienes pagues salarios, ó bien, puedes darlo á alguno para que lo use.

Si te desprendes permanentemente de tu propiedad ó la vendes, esperas obtener un equivalente en valor, ya sea en moneda ó en alguna otra especie de propiedad. Si te desprendes temporalmente de ella ó la prestas á otro, con toda razon pides un equivalente que te indemnice de la privacion temporal de su uso ó goce. Así, si prestas ó arriendas ya sea tu casa, tu hacienda ó una suma de dinero, exiges y recibes renta. La renta del dinero se llama interes ó rédito.

La renta que quisieras pagar por una casa de dos pisos, dependeria de su situacion, del objeto á que quisieras destinarla y del número de personas que, á la vez que tú, desearan ocuparla. Pero si la casa no tuviese valor más que para tí solo y ninguno para los demas, es claro que, si yo fuese su propietario, no te exigiria una renta alta, ni por tu parte seria injusto que me ofrecieses una renta baja; porque en este caso si la casa es útil solamente para ti, esto probaria que tu ingenio é industria, tu trabajo y talento ó tu economía, y no el precio intrínseco de la casa, serian las circunstancias que le daban valor.

Y no solamente depende de la situacion el valor de la casa, sino que probablemente puede variar de año en año, á medida que haya más ó ménos casas desocupadas ó sean más ó ménos los objetos á que puedan destinarse.

Ahora bien, si una ley prescribiese que todas las casas de dos pisos se arrendaran en cincuenta pesos á lo más, anualmente, esa ley seria

ridícula é injusta, porque una casa puede desearse cinco veces más que otra, es decir, que valdria para el que la desea cinco veces más, porque la necesaria para un uso determinado.

Pero observa que aunque esa ley favoreciese por de pronto á los pobres,—que seria en lo que la fundasen sus partidarios—despues, y de una manera permanente los perjudicaria:—primero, porque desde luego dejarian de construirse tales casas y por consiguiente los albañiles y demas operarios ya no tendrian trabajo; segundo, seria incómoda para los más pobres, porque disminuyendo el número de casas en proporcion á los ocupantes, aquellos se verian arrojados á los suburbios, en barrios estrechos é insalubres, y tercero, el capital amenazado y oprimido de esta suerte entraria en alarma y seria trasladado á otras partes en donde ni el pueblo fuese tan tonto ni los enemigos del préstamo á interes tan poderosos, que lograsen la expedicion de tales leyes. Y entretanto, desapareceria, no solamente el capital destinado á construir casas de dos pisos, sino el consagrado á otras muchas empresas que daban trabajo á multitud de pobres. De esta manera resultaria que el pueblo, beneficiado por un momento con la baja de las rentas, estaria á poco, en su mayor parte—la parte de los trabajadores á salario—notablemente perjudicado.

Por lo tanto, no puede ser más claro que es ventajoso para todo el mundo, que los propietarios de casas tengan la libertad de arreglarse con sus inquilinos, como mutuamente convengan.

Pero una casa de dos pisos equivale al dinero que se ha gastado en construirla; y lo que

es verdad relativamente á la casa, es igualmente cierto con relacion al dinero. Si tu me pides prestada mi casa es para usarla y yo exijo que me pagues el uso que haces de ella, sirviéndome de base para el valor de la renta la demanda que tiene mi casa, así como para el pago que tú haces, te sirve la necesidad que tienes de ocuparla. Si me pides prestados mil pesos, igualmente es para usarlos: puedes tener necesidad de construir con esta suma una casa, y es claro que la ley no debe intervenir en que tú pagues más ó yo reciba menos de lo que mutuamente hemos convenido que sea el valor de la renta de la casa ó del interes del dinero.

De aquí se deduce obviamente que el legislador no puede decir de antemano lo que yo debo pagar ó tú recibir como renta por tu dinero, de la misma manera que no lo puede decir respecto de tu casa, porque no puede tener en cuenta la diversidad de circunstancias de cada caso. Tan ridículo, injusto y perjudicial es para la masa del pueblo, prohibir á los hombres que paguen más de seis por ciento por el dinero, como declarar que no pagarán más de cincuenta pesos anuales por renta de una casa; porque tanto en un caso como en otro, el capital, intervenido arbitrariamente, busca otro empleo y vuela á regiones más libres, *siempre con perjuicio de la clase no capitalista*, supuesto que, disminuido el capital, disminuye el fondo destinado á los salarios.

Vemos en la práctica que, como la moneda es una forma del capital, de fácil ocultacion, las leyes que prohiben la usura obran de la siguiente manera: algun capital es enviado á lugares donde no prevalecen tales leyes; otro permanece en el país, prefiriendo los propie-

tarios tenerlo á la mano, y de éste, una parte se invierte en acciones como bonos de ferrocarriles, yendo así en realidad á empresas que se verifican en otras regiones y en cuanto á la suma que se presta en el interior, el que pide prestado está obligado á pagar un premio ó descuento de la cantidad que se presta, á fin de que no aparezca la usura, cuyo descuento es enteramente perdido para él, puesto que disminuye la suma prestada, privándolo de la utilidad en que pensaba. Además donde prevalecen las leyes que prohiben la usura, los que piden prestado tienen por lo comun que valerse de un agente intermediario que recibe el premio, á fin de que el prestamista quede libre de responsabilidad; respecto de las leyes. De esta manera, las leyes que prohiben la usura, no sólo disminuyen en un país los capitales y en consecuencia las empresas y salarios, sino que perjudican más al que pide prestado, porque el descuento que paga se mide por las necesidades que lo obligan á pedir prestado y no por el precio que tiene en la plaza el interes del dinero, en donde es permitido el préstamo á interes. Se dice frecuentemente que los réditos se comen al pobre; pero esto es cierto sólo en cuanto al pobre imprudente é imprevisor. Al contrario, el rédito hace más prudentes á los hombres para emprender algun negocio, porque cuidarán más del dinero y se expondrán menos á las vicisitudes.

Así pues, las leyes que prohiben el préstamo á interes, perjudican principalmente á los pobres jornaleros, porque disminuyen el fondo de los salarios en un país, é imposibilitan á los hombres para pedir dinero prestado, por cuyo medio podrian, con prudencia y energía, convertirse en capitalistas y lograr su independencia.

El objeto que algunas leyes han tenido al prohibir el interes libre del dinero, ha sido el mantener á los hombres en una constante dependencia y conseguir el monopolio para ciertos capitales.

XXIII

DE LOS BANCOS, DE LAS OPERACIONES BANCARIAS Y DEL CREDITO

Si tengo mil pesos que no necesito emplear sino de aquí á tres meses, es claro que seria una ventaja para mí, que en el intermedio de ese tiempo pudiese prestarlos á interes; y podria suceder que tú necesitases mil pesos por sólo tres meses. Si supiésemos los dos estas circunstancias, ambos sacaríamos provecho de ellas, y con nosotros, todos aquellos á quienes tú ocupases en el empleo de los mil pesos que te prestara, y yo con el del interes ó rédito que de tí recibiera.

En todo país civilizado hay diariamente millares de ejemplos de esta clase. Los BANCOS son establecimientos que ponen en aptitud al prestamista y al que pide prestado para arreglarse prontamente. La experiencia ha demostrado que la demanda de los prestamistas puede ser prevista, porque depende de negocios que surgen del comercio, de las manufacturas ó de la agricultura, en períodos determinados y regulares. Un banquero, obra por lo tanto, en virtud de su conocimiento de las leyes del comercio y de las de la naturaleza que le enseñan que la moneda realizada por una serie de operaciones, puede prestarse con seguridad á personas empeñadas en otra clase de transacciones y, devuelta, prestarse á otras

y así sucesivamente. Por ejemplo, un molinero ha vendido su harina, presta su dinero á un labrador que necesita hacer sus siembras, con tal de que, levantada la cosecha, pague lo prestado. El dueño de una tienda, en donde los peones de una hacienda gastan sus salarios en cambio de cosas necesarias para la vida, podria prestar al molinero, si repentinamente tuviese que reparar una máquina, las mismas monedas acaso, que éste habia prestado al hacendado: de modo que con la misma suma se habria tenido capital para tres diversas empresas y para pagar muchos operarios.

Un banco es un establecimiento que facilita esos préstamos, y sus intereses están en armonía con los de todo el país, especialmente con los de las clases que trabajan por salario; porque mientras ménos ocioso permanezca el capital, estará más á disposicion de aquellos que lo necesitan para emplearlo en el trabajo y para pagar salarios.

En efecto, un banco es una Sociedad de depósito y de préstamos de dinero. Se hace responsable para nosotros de las cantidades que en él depositamos; nos expide cheques pagaderos á la vista; en algunos casos nos paga un interes bajo sobre las sumas que dejamos en sus cajas y hace su negocio, prestándolas á interes más alto. Como es responsable por estas operaciones, sólo presta bajo buenas seguridades y debe ser muy conocedor del carácter y de las circunstancias de los que piden prestado; y como debe devolvernos nuestro dinero en todo tiempo, sin previo aviso, sus administradores sólo pueden prestar á plazos cortos y á la vista. Está en el interes de los banqueros hacer tantos préstamos cuantos sean posibles; pero de una manera prudente y sólo á aquellos que den toda clase de seguridades; porque el

El objeto que algunas leyes han tenido al prohibir el interes libre del dinero, ha sido el mantener á los hombres en una constante dependencia y conseguir el monopolio para ciertos capitales.

XXIII

DE LOS BANCOS, DE LAS OPERACIONES BANCARIAS Y DEL CREDITO

Si tengo mil pesos que no necesito emplear sino de aquí á tres meses, es claro que seria una ventaja para mí, que en el intermedio de ese tiempo pudiese prestarlos á interes; y podria suceder que tú necesitases mil pesos por sólo tres meses. Si supiésemos los dos estas circunstancias, ambos sacaríamos provecho de ellas, y con nosotros, todos aquellos á quienes tú ocupases en el empleo de los mil pesos que te prestara, y yo con el del interes ó rédito que de tí recibiera.

En todo país civilizado hay diariamente millares de ejemplos de esta clase. Los BANCOS son establecimientos que ponen en aptitud al prestamista y al que pide prestado para arreglarse prontamente. La experiencia ha demostrado que la demanda de los prestamistas puede ser prevista, porque depende de negocios que surgen del comercio, de las manufacturas ó de la agricultura, en períodos determinados y regulares. Un banquero, obra por lo tanto, en virtud de su conocimiento de las leyes del comercio y de las de la naturaleza que le enseñan que la moneda realizada por una serie de operaciones, puede prestarse con seguridad á personas empeñadas en otra clase de transacciones y, devuelta, prestarse á otras

y así sucesivamente. Por ejemplo, un molinero ha vendido su harina, presta su dinero á un labrador que necesita hacer sus siembras, con tal de que, levantada la cosecha, pague lo prestado. El dueño de una tienda, en donde los peones de una hacienda gastan sus salarios en cambio de cosas necesarias para la vida, podria prestar al molinero, si repentinamente tuviese que reparar una máquina, las mismas monedas acaso, que éste habia prestado al hacendado: de modo que con la misma suma se habria tenido capital para tres diversas empresas y para pagar muchos operarios.

Un banco es un establecimiento que facilita esos préstamos, y sus intereses están en armonía con los de todo el país, especialmente con los de las clases que trabajan por salario; porque mientras ménos ocioso permanezca el capital, estará más á disposicion de aquellos que lo necesitan para emplearlo en el trabajo y para pagar salarios.

En efecto, un banco es una Sociedad de depósito y de préstamos de dinero. Se hace responsable para nosotros de las cantidades que en él depositamos; nos expide cheques pagaderos á la vista; en algunos casos nos paga un interes bajo sobre las sumas que dejamos en sus cajas y hace su negocio, prestándolas á interes más alto. Como es responsable por estas operaciones, sólo presta bajo buenas seguridades y debe ser muy conocedor del carácter y de las circunstancias de los que piden prestado; y como debe devolvernos nuestro dinero en todo tiempo, sin previo aviso, sus administradores sólo pueden prestar á plazos cortos y á la vista. Está en el interes de los banqueros hacer tantos préstamos cuantos sean posibles; pero de una manera prudente y sólo á aquellos que den toda clase de seguridades; porque el

banco no tiene capital propio que aventurar y si faltase al pago de los depósitos, en el acto que se le exigiese, los deponentes harían cerrar el banco y embargarían sus bienes.

Así es que un banco es un medio para el uso económico del capital, y cada economía de esta especie hace más abundante el fondo de que se pagan los salarios, asegurando de esta manera en mayor escala, el empleo de los jornaleros ú obreros que trabajan por salario.

Lo que es cierto respecto de los bancos, lo es igualmente respecto del crédito en general. Si un artesano en virtud de su buen nombre y contando con su herramienta pide prestados cien pesos por un año ó más y si hace un uso provechoso del dinero, es claro que su crédito ha sido un beneficio para él. Puede usar el dinero en pagar á los oficiales que emplea; y gracias á la ayuda de un pequeño préstamo, puede en poco tiempo conseguir una independencia efectiva. Y si despues de haber acumulado algo de propiedad, esta economía y su buena reputacion le aseguran un crédito hasta por diez mil pesos, y puede ocupar cincuenta ó cien trabajadores, he aquí que el crédito no sólo habrá sido un beneficio para aquel, sino para todos los que le han ayudado á trabajar por salario.

Así es como el crédito es útil para el poder, no solamente para el rico que lo disfruta: no solamente para los individuos que gozan y utilizan el crédito, sino para muchos más.

Pero puede abusarse del crédito: como si yo pidiese prestado dinero para emplearlo en empresas improductivas. Mis trabajadores, recibirían, es verdad, el dinero en salarios; pero no sólo yo perdería la cantidad empleada, sino que los jornaleros mismos sufrirían tam-

bien una pérdida, porque el capital que se hunde ó se pierde en empresas improductivas desaparece para siempre. Así cuando una mala ley conduce ú obliga al capital á invertirse en industrias naturalmente improductivas, esa ley causa una pérdida á la masa de los trabajadores y á los capitalistas mismos.

En muchos casos sin duda, los capitalistas tienen la prudencia de libertarse de las pérdidas, por medio de las compañías de seguros. Así, cuando un molino ó una fábrica son consumidos por el fuego, ó son derribados por haberse roto una presa, los propietarios reciben de la Compañía de seguros el íntegro valor de la pérdida; pueden emplear este dinero en reedificar sus fincas y dar temporalmente empleo á gran número de hombres. Para una vista superficial, esta pérdida aparece como una verdadera ganancia. Pero, por una parte, debes observar que los operarios permanecen ociosos durante el tiempo de la reedificación, y si buscan empleo en otra parte, sufren el perjuicio de la traslacion y aumentando el número de los operarios del lugar en que se fijan, causan una baja en el precio de los salarios: por otra parte, el molino ó la fábrica, reconstruidos darán empleo solamente á sus primeros operarios, miéntras que si no se hubiese destruido el capital empleado en la reconstruccion, habria podido utilizarse en otro molino ó en otra empresa que habria necesitado mayor número de operarios, lo que sería provechoso para todos los de su clase.

Esto prueba que la destruccion del capital causa un grave mal á las clases no capitalistas. Se ha visto en las grandes ciudades que alguna vez son presa de las llamas, que si por de pronto se necesitan muchos operarios, como carpinteros, albañiles, etc., para la reconstruccion, lo que ha causado una aparente prosperidad,

se convierte despues en una gran pérdida para la masa de los trabajadores, porque el capital que se va acumulando de nuevo, se emplea para reparar lo perdido y no para fomentar nuevas empresas.

Una empresa improductiva es tan ruinosa como la destruccion del capital por medio del fuego, si por ejemplo, te ocupase yo en que mudaras un monton de ladrillos de un lado de mi casa á otro y luego los volvieras á su primitivo lugar, tornando en seguida al mismo trabajo de hacer y deshacer, es claro que tú estarías ganando un salario, pero yo estaria hundiendo mi capital y la masa de los trabajadores de mi país sufriria una pérdida por la falta de un dinero que podria haberse empleado en alguna empresa en que ellos hubieran podido trabajar.

Ves así cómo el crédito, que no es más que un capital bajo otra forma, mal empleado, produce una pérdida general para el país y más especial para los trabajadores por salario. Comprenderás tambien la insensatez de los que pretenden que el gobierno dé trabajo al pueblo emprendiendo obras públicas de dudosa utilidad, porque éstas son empresas improductivas y el dinero empleado en ellas, sale del mismo pueblo por medio de las contribuciones. Si las obras públicas fuesen productivas, de seguro que las llevarian á cabo empresas particulares, en las que la economía y la creacion de nuevos capitales, son el objeto de sus trabajos.

XXIV

DE LOS BILLETES DE BANCO

Además de recibir moneda en depósito y de

prestarla bajo seguridades, que es el negocio propio y legítimo de los bancos, éstos emiten algunas veces letras ó billetes de su propiedad.

Este es un negocio de una utilidad peculiar, porque un billete de banco no causa ningun interes; está expuesto á ser destruido por el agua ó el fuego; algunas veces permanece fuera de la circulacion por un tiempo considerable ó circula á grandes distancias del lugar en que está ubicado el banco, y finalmente, como el billete de banco llega á ser un medio de cambio, el pueblo de alguna manera está obligado á recibirlo. Pero si el banco quiebra, los trabajadores por salario, los no capitalistas son los que más sufren la pérdida causada por la depreciacion de los billetes. Por lo tanto, una letra ó billete de banco tiene algunos de los rasgos característicos de un préstamo forzoso hecho al banco por el público.

Pero te ruego fijes en tu imaginacion el hecho de que la emision de billetes no es una parte necesaria de los negocios de banco. Los bancos más sólidos y provechosos del mundo no emiten billetes, los cuales, aunque convenientes, no son absolutamente necesarios para el pueblo.

Un billete de banco no es moneda: no es más que una promesa de pago en moneda, y sólo difiere de las demas promesas de pago en que no causa interes ni da toda seguridad al tenedor.

Si tienes en el bolsillo una pieza de oro de veinte pesos, tienes en tu poder lo que ella vale; pero si tienes un billete por valor de veinte pesos, sólo tienes un certificado de que un banco que puede estar á cien leguas de distancia y cuyos administradores te son perfecta-

mente desconocidos, tienen en su poder tus veinte pesos.

En cambio, si deseas llevar contigo cien, doscientos, mil pesos, es más conveniente sin duda que los lleves en billetes de banco que en dinero, porque el papel es más ligero y se oculta más fácilmente que la moneda.

Esta conveniencia de ocultación y facilidad de conducir es la sola excusa de la existencia de los billetes de banco y es una suficiente excusa, donde los hombres necesitan conducir fuertes sumas de un lugar á otro. Pero un trabajador, cuyo monto de salario no excede de veinte pesos semanarios y que invierta en la subsistencia la mayor parte de esa cantidad, no sufrirá molestias con el peso de la moneda. No necesita de los billetes de banco, ni hay necesidad de pequeños billetes para sus operaciones. Los billetes de corto valor, de cinco pesos y de ménos, son inconvenientes por varias razones: retiran la moneda de la circulación y causa un mal en tiempo de crisis mercantiles, ayudando á la quiebra de los bancos. Además, los pobres que, de ordinario, son los tenedores de tales billetes, son los que ménos facilidad tienen de cambiarlos á la hora de la quiebra, y no es justo exponerlos de esta manera. Por esta razón debe prohibirse la emisión de billetes de banco de corto valor.

Siendo el billete de banco solamente un certificado de que un banco tiene el dinero del portador del billete, puede aceptarse como de conveniencia pública, si es que el público lo quiere; pero como todo hombre tiene siempre expedito su derecho de propiedad, es claro que el banco no puede negarme el dinero—que es mio—en el momento en que le presente su billete. Por tu propia conveniencia puedes

dejar tus veinte pesos, plata ú oro en el banco;—pero con la facultad completa por tu parte de recobrarlos en cualquier tiempo, y si no fuera así, es evidente que conservarías mejor el dinero en tu poder y no administrarías billetes.

De aquí se sigue que ninguna clase de billetes puede declararse de circulación forzosa, porque no son moneda.

Cuando un banco emite billetes tiene por objeto recabar del público en general un préstamo sin interés. Si emite papel, por valor de cien mil pesos, esto implica que tiene en sus cajas cien mil pesos en efectivo, dispuestos para el cambio de los billetes. La práctica nos enseña, sin embargo, que los bancos no tienen ocioso todo su dinero y que apenas dejan una suma menor disponible para el cambio. También ha demostrado la experiencia que no todos los banqueros son prudentes y juiciosos: por eso los gobiernos acostumbran exigir de los bancos, que ántes de la emisión de los billetes depositen una suma que baste para la conversión de billetes en dinero en un caso dado.

Cuando los directores de los bancos se limitan al negocio de recibir depósitos y á prestar dinero, el gobierno no tiene el derecho de intervenir en sus operaciones, como no lo tiene de intervenir en los asuntos de un comerciante, de un hacendado ó de un almacenista. Sólo le toca vigilar por la seguridad de mi dinero, de mis mercancías almacenadas, de mi casa y en general de mi propiedad.

Los bancos de emisión son de diferente categoría. Ejercen sobre el público un poder tan grande y tan expuesto al abuso, al usar del

privilegio que se les concede de lanzar al comercio letras ó billetes que ocupan el lugar del dinero, y esto sin seguridad para los tenedores, que el pueblo tiene el derecho de exigir que tales emisiones se hagan bajo la más severa vigilancia del gobierno.

Es por lo tanto justo que los gobiernos exijan el depósito. Si el banco quiebra, los tenedores de billetes tienen asegurado su dinero. Así debe disponerlo rígidamente la ley, exigiendo á los bancos que en todo tiempo estén en aptitud de cambiar sus billetes por dinero; y multarlos ó retirarles la concesion en el momento que en poco ó mucho falten á sus deberes.

Con un depósito suficiente, con la prohibicion de emitir billetes de corto valor y con el severo castigo en el caso de suspension de pagos en dinero, no hay razon para prohibir á nadie el establecimiento de bancos de emision en cualquiera parte del país. Si llegan á ser demasiado numerosos, ya no obtendrán utilidad, porque constantemente se estarian cambiando por dinero los billetes, lo que haria cesar sus negocios.

Verás por esto la insensatez de los que exigen que se regule el número de los bancos de emision, y su distribucion en el país, como si, cuando los billetes del Banco Nacional circulan con igual crédito en todas partes, pudiera hacerse alguna diferencia con ellos donde aquellos bancos fuesen colocados.

Verás tambien la ignorancia de los que claman contra los bancos nacionales como monopolios, sacando grandes utilidades del pueblo. Que esto es la mayor de las locuras, se demuestra recordando que un billete de banco

se usa nada más que como una conveniencia para el público y que bajo reglas justas, debidamente ejecutadas, los bancos de emision sólo son de conveniencia, miéntras que los bancos de depósito y de crédito son de la mayor y más positiva importancia para la masa de los trabajadores por salario.

XXV

DEL COMERCIO

Has visto en el capítulo *de la propiedad* que el exceso, ó aquella parte del producto que no necesita el productor para su propio consumo no tiene valor real y puede no convertirse en riqueza, *si no se cambia por otra cosa*. No es ménos cierto que el valor del exceso aumenta á medida que aumenta la facilidad del cambio.

En nuestras comarcas de la tierra caliente crecen en bosques inmensos el ébano y la caoba: no importa que esas maderas finas tengan un elevado precio en los mercados, si allá no se emplean más que como combustible. Si pudiesen enviarse, no digo al extranjero, sino simplemente á México, valdrian mucho más de lo que valen como leña; pero si se exportasen á Paris ó á Amburgo, alcanzarian un precio elevado, y su valor obtendria más y más alza, á medida que tocasen nuevos mercados.

“Cuando yo era niño,—dice el autor de este libro—el Estado de Ohío no tenia ferrocarriles y los agricultores que vivian cerca de Cincinnati llevaban á vender huevos á aquel mercado y daban á tres centavos la docena, en virtud de que Cincinnati era el único mercado con que contaban. Los ferrocarriles han aumenta-

do ahora de tal manera la facilidad y baratura de los trasportes, que los agricultores ganan en Cincinnati mismo cinco veces más que ántes. Obtienen esta ventaja, sencillamente por la mayor facilidad del cambio y porque los ferrocarriles han abierto nuevos mercados para la venta de huevos.

“Y esta creciente facilidad de cambio de huevos por otros productos, no es una ventaja que favorezca solamente á los agricultores; porque, si al principio por la dificultad de los trasportes, los huevos estaban baratos en Cincinnati, estaban caros en otros muchos lugares. El hecho solo de facilitar el cambio igualo en todas partes los precios y aumentó la comodidad en la masa de los consumidores, al mismo tiempo que la riqueza en la masa de los productores. Si una mercancía está cara en alguna parte, es prueba de que allí es escasa: la facilidad de los trasportes lleva la abundancia, á donde ántes habia escasez.”

No olvides nunca que es una verdad fundamental *que todo obstáculo que se opone al libre cambio de productos es un mal* y que la remocion de este obstáculo es un beneficio, porque produce la abundancia y aumenta las utilidades de los productores; de aquí la comodidad y bienestar de los consumidores.

Por esto los pueblos, llenos de entusiasmo, dan la bienvenida á los ferrocarriles y saludan los vapores, las embarcaciones, los puentes y todos los demas medios que disminuyen los costos del transporte. Bien ves que si un agricultor sólo puede vender huevos en una plaza —Cincinnati, no tendrá la esperanza de venderlos tan bien, como si, estando baratos los trasportes, pudiese enviarle á una docena de ciudades y como los enviaria de preferencia á

los lugares en que estuvieran escasos, es decir, caros; hé aquí cómo la baratura de los fletes, creando la abundancia, beneficiaria á los consumidores de aquellos lugares.

El comercio no es más que el cambio de productos. Si yo tengo más cueros de los que necesito y tú tienes más café que el que necesitas, y si yo deseo el café y tú los cueros, es claro que ambos harémos cambio de nuestro respectivo sobrante, si nos reunimos y convenimos en precio. Es claro tambien que ambos obtendrémos ventaja de tal cambio, porque, cuando lo hagamos, cada uno de nosotros tendrá lo que necesita.

Pero seria mayor ventaja para tí, si necesitando cueros, no sólo yo los tuviera, sino que otros muchos los tuvieran tambien y necesitaran igualmente café; de la misma manera, seria igualmente ventajoso para mí, si yo fuese el único poseedor de cueros entre muchos que necesitasen cambiarlos por café. Y á todas luces seria evidente que todos los poseedores de exceso de cueros y todos los poseedores de exceso de café serian beneficiados si pudieran ponerse en contacto, porque de esta manera se ensancharia el mercado para todos con provecho del público en general que veria igualarse los precios.

Así es como el comercio libre es un beneficio para los productores, y cada obstáculo que impidiese á una parte de los que tienen exceso de café obtener un mercado de cueros, seria un perjuicio, primero para aquellos que no habian podido obtener el mercado para sus efectos y segundo y más importante, para todos aquellos que desean cambiar café por cueros.

Por lo tanto, *todo obstáculo al libre cambio, ya sea natural ó artificial, es un perjuicio para la masa de los consumidores, que son el pueblo entero.*

Sin embargo, cada operacion de cambio que se verifica aun en donde existe un monopolio cerrado, con relacion á un producto, es siempre un beneficio cabal, porque aumenta la abundancia y la comodidad, aunque en menor escala que si el monopolio no impidiese el cambio libre. Es pues un error decir que los hombres se hacen más pobres por el cambio voluntario, en algunas circunstancias. Y es enteramente cierto que el capital aumenta mucho más lentamente donde existen obstáculos para el libre cambio de los productos excedentes.

Los obstáculos que estorban el cambio de los productos son naturales ó artificiales. Los primeros son muy numerosos, pero pueden comprenderse bajo el título general de *distancia*. Un rio es un obstáculo serio para el comercio hasta el día en que se construya un puente, ó se establezca una barca que lo cruce. El mar es un grande obstáculo que sólo puede vencerse con ayuda de los buques. La diversidad de idiomas y costumbres, es tambien un obstáculo natural.

La Providencia que ha creado todos estos obstáculos al libre cambio de los productos, dió á las diversas y distantes partes de la tierra, diferentes climas, suelos y aptitudes de produccion, dé tal manera, que lo que se produce en un país se necesita en muchos otros, é hizo adecuada á cada region de la tierra, para producir lo que desean las gentes de otras partes.

Claramente se ve en esto la sabiduría del Creador, porque obliga á los hombres de dis-

tintos países á comunicarse unos con otros, siendo así el comercio uno de los más poderosos agentes para que la civilizacion se derrame en el mundo y para que los hombres y las naciones de la tierra se reúnan bajo el espíritu humanitario y fraternal. Sometiendo á los bárbaros, conservando la paz y aumentando constantemente la libertad del trabajo, de la industria y de la economía, la propiedad se asegura más y la civilizacion se hace más posible.

Supongamos una nacion que esté tan favorecida por el clima y por la fertilidad de sus tierras que pueda producir y produzca en efecto, dentro de sus límites, todas y cada una de las cosas que sus habitantes necesiten, y verémos que esa nacion no tendrá influencia ninguna en el resto del mundo, á lo ménos de una manera permanente; se hará egoista, despreciará aun el comercio interior porque no lo necesita, perderá la inmensa ventaja del comercio de las otras naciones; y no teniendo comercio interior ni exterior, contraerá vicios, tales como la ignorancia, la supersticion, el odio hácia los extranjeros, la desobediencia á la justicia, todo lo que degrada la civilizacion. Supongamos la tierra dividida en naciones, y que cada una de ellas se bastase á sí misma, y veríamos reproducirse en todo el planeta al Africa y la Groenlandia con su barbarie y su egoismo.

Además, Dios, cuyos designios al rodear nuestra vida de dificultades, fueron evidentemente el de forzarnos á ejercitar el ingenio, el valor, la constancia, la paciencia, y el espíritu de empresa, que son lo que llamamos virtudes varoniles, tuvo tambien la misma intencion, cuando creó los obstáculos al comercio de los hombres en las diversas partes de la tierra; pero al mismo tiempo, hizo ese comercio

absolutamente esencial para nuestra comodidad y bienestar, obligándonos al cambio de productos. Nos enseñó de esta suerte á vencer los obstáculos que habia creado, haciéndonos comprender que, á la vez que somos los más elevados y más perfectos seres en la tierra, somos tambien los más ricos y los que gozamos de mayor comodidad, á medida que logramos ir venciendo aquellos obstáculos. No cabe duda que el carácter del pueblo de China se ha ido degradando por su continuado alejamiento del comercio extranjero y por su falta de comunicacion con las otras naciones. Si los chinos, durante tantos siglos de aislamiento, hubiesen tomado participacion activa en el comercio extranjero, de seguro que serian ménos egoistas, ménos ignorantes, ménos supersticiosos, más valientes y emprendedores y más fieles y justos de lo que son en la actualidad.

Los obstáculos artificiales del cambio, son los que se derivan de las leyes, ya prohibiendo de una manera absoluta el cambio con los extranjeros, como sucedió antiguamente en el Japón, ó señalando una pena por el cambio de determinados productos, como se hace todavía en muchas naciones.

Todas estas restricciones artificiales son impolíticas, perjudiciales y necesariamente parciales é injustas, á ménos que en este último caso, todo el comercio fuese prohibido.

Es imposible imaginarse una nacion como la Japonesa que, determinada por razones religiosas ó por otras causas, se excluyese ella misma del resto del mundo y prohibiese totalmente el comercio y toda clase de relaciones con los extranjeros. En este caso todo el pueblo tendria menor abundancia y se privaria de las comodidades y objetos de lujo, que sus habitantes no podrian producir por sí mis-

mos. Todo el mundo se perjudicaria, todos sufririan pérdidas y privaciones, y la injusticia seria de todos para todos.

Entre las naciones civilizadas, al contrario, las prohibiciones y penas al comercio extranjero nunca son de este carácter; son siempre parciales y se refieren á pocos artículos; pero aun así, son de injusticia notoria para todos aquellos que desean cambiar sus productos por los artículos prohibidos ó penados con altos derechos. Por ejemplo, si soy agricultor y necesito cambiar el sobrante de mi trigo por vestidos, seria una injusticia que la ley me prohibiera hacer este cambio, siempre y en cualquier parte en que me pareciera conveniente; porque, como lo hemos visto, si algo disminuye mi mercado, ese algo rebaja mis utilidades. Podría suceder que yo consiguiese en Alemania mayor cantidad de vestidos por mi trigo que en mi propio suelo: luego la ley que me hiciera pagar una pena por esta operacion, seria parcial é injusta. Si soy herrero y prefiero el fierro extranjero al de mi propio país; ¿por qué razon una ley me haria pagar una pena por esta preferencia?

El comercio no es una transaccion con el objeto de estafar á nadie, es sencillamente una operacion benéfica; cada acto de comercio honrado aumenta la felicidad y prosperidad de todos aquellos á quienes concierne: cuando nosotros dos cambiamos productos, cada uno ha adquirido mayor comodidad por el cambio, porque cada uno ha dado al otro lo que necesitaba ménos, por lo que necesitaba más.

Dios que colocó obstáculos naturales en el camino del libre cambio ha hecho esto laudable y benéfico para nosotros, á fin de que empleemos todas nuestras fuerzas é inteligencia en vencer esos impedimentos que ha puesto

en la vía del más libre y extenso campo de la comodidad.

La propiedad deriva de tres actos: trabajo, economía y cambio. Una ley que prohibiese á los hombres trabajar ó limitase á sólo algunas horas y á determinada manera nuestro derecho al trabajo, debía resistirse por todos los hombres sensatos como una injusta intervención. Una ley que limitase el derecho á la economía ú obligase á gastar las acumulaciones tan pronto como fuesen creadas, sería no ménos injusta y monstruosa. Y la ley que interviene en el derecho de cambiar los productos en donde queramos, es sólo llevadera en fuerza de la costumbre que tenemos de obedecerla; pero en principio no es distinta de las anteriores. El sistema en que se fundan las leyes que limitan el libre cambio se llama sistema proteccionista ó de tarifas protectoras.

El pretexto con que se quiere justificar tal sistema es, que sólo así podemos tener diversidad de industrias. Si esto fuera cierto se justificaria realmente el proteccionismo, porque la diversidad de industrias es un gran beneficio para una nacion; pero en el próximo capítulo veremos que, léjos de favorecer la diversidad de industrias, las leyes protectoras no hacen en realidad otra cosa que desalentar y destruir multitud de pequeñas industrias y crear una poderosa é irresistible tendencia en el pueblo á que el capital y el trabajo se dirijan á sólo grandes industrias, aunque ménos numerosas.

XXVI

DE LA DIVERSIDAD DE INDUSTRIAS

La nacion que tiene un campo más extenso para la diversidad de industrias es sin duda la

que disfruta de mayor bienestar, porque sus habitantes serán inducidos inevitablemente al ejercicio de un grande y variado ingenio y á acometer empresas, miéntras que al mismo tiempo, el capital, fruto y recompensa del trabajo, se distribuirá entre todos más igualmente, que en un país donde sólo existen pocas industrias.

Sírvanos de ejemplo una region consagrada á la ganadería ó solamente al cultivo del algodón; la masa general del pueblo estará subordinada y torpe; la riqueza solamente en pocas manos. De la misma manera veamos un distrito destinado principalmente á la minería ó á las fábricas de telas de algodón, y hallarémos a la masa del pueblo dependiente, en circunstancias pobres, ignorante y poco emprendedora, sin ingenio ni moralidad, y la mayor parte de la riqueza concentrada en muy pocas manos.

Pero encontremos un distrito en donde el pueblo esté ocupado en multitud de pequeñas industrias, y estarémos seguros de hallar la riqueza más igualmente repartida, la comodidad más generalizada, el pueblo más emprendedor, inteligente, ingenioso y libre.

Establecer un sistema de leyes, cuya tendencia y efectos fuesen el apartar de pequeñas industrias á un gran número de trabajadores y concentrar sus trabajos á un solo objeto, sería degradar el carácter del pueblo, haciéndolo ménos ingenioso, emprendedor é independiente de lo que ántes era, principalmente si esta sola industria fuese de tal naturaleza que sólo requiriera en los trabajadores poca inteligencia ó pensamiento, á la vez que exigiese mucho capital para sus trabajos. En este caso, no sólo se degradaría el carácter del pueblo, sino que

la riqueza se iría retirando más y más de las pequeñas industrias, concentrándose en la grande; y entónces la masa general del pueblo se haría en poco tiempo ménos próspera y ménos acomodada.

Ahora bien, este grave perjuicio se hace á las clases más numerosas de la poblacion por lo que erróneamente se llama *proteccion á la industria nacional*, que no es otra cosa que la intervencion de las leyes en el derecho del libre cambio.

Para comprender cómo las leyes protectoras degradan la industria nacional é impiden la diversidad de pequeñas industrias, debemos examinar el natural progreso de la industria de un país, es decir, ese camino que ha marcado el Creador por medio de leyes naturales.

Cuando un país nuevo comienza á recibir poblacion, los hombres son escasos y la tierra abundante; entónces es allí inevitable que los hombres prudentes se consagren á industrias que requieran para su prosecucion la menor suma de trabajo, en virtud de que, siendo pocos los trabajadores, es alto el precio de los salarios. Por eso en los territorios nuevamente ocupados, la ganadería es al principio el trabajo favorito y provechoso. A medida que la poblacion aumenta, el precio de las tierras se eleva y comienza el cultivo: surgen las aldeas ó los pueblos en donde se reunen los herreros, los carpinteros, los albañiles; se establecen tiendas, carnicerías, etc., para suplir á las necesidades de los agricultores, formándoles un mercado próximo, al ménos para una parte de sus cosechas. El capital ó exceso de productos aumenta rápidamente en este nuevo país. A medida que la poblacion crece más y más, nuevas industrias se establecen, y la region

que al principio importaba todo, excepto la carne, poco á poco llega á sostenerse por sí misma, puesto que el capital dirigido inteligentemente, observa las necesidades del pueblo y los recursos y ventajas naturales de la tierra, y no pasa mucho tiempo sin que algunos artículos, manufacturados allí, se exporten á los distritos vecinos.

Ya para entónces se han construido algunos caminos que, disminuyendo el costo de los trasportes, á la vez que aumentando la produccion, hacen más baratas las cosas necesarias para la vida. Las nuevas empresas no ofrecen por mucho tiempo al capital las grandes utilidades que al principio, y el tipo del interes baja en consecuencia. El incremento de la poblacion disminuye el precio de los salarios; pero sin disminuir la comodidad de los trabajadores, porque todos los precios se disminuyen tambien.

Finalmente, hay una numerosa clase de obreros y jornaleros, miéntras que al principio, cada hombre tenia necesidad de ser su propio sirviente. En esos momentos es cuando se levantan las manufacturas. El capital, buscando nuevos medios para emplearse provechosamente, se abastece de máquinas, importa materias primas y paga salarios para el empleo de los trabajadores, quienes á su vez buscan nuevos caminos para ganar la vida.

Este es el curso natural de la industria en los países en donde no existen leyes arbitrarias é injustas que obligan al capital y al trabajo á salirse de los canales que la naturaleza les ha marcado. En este desarrollo natural, el ingenio y el espíritu de empresa del pueblo están en constante ejercicio; el capital, por largo tiempo, se ve repartido en agradable igualdad por-

que se emplea en una grande y creciente diversidad de pequeñas industrias: el carácter de la gente es elevado, mayor su independencia y general su bienestar. Mientras más grandes son las operaciones de la industria que requieren una extrema concentracion del capital y del trabajo, serán diferidas para más tarde, hasta que los recursos naturales del país hayan sido enteramente explorados y la acumulacion de la riqueza y el aumento de la poblacion sean tambien tan grandes, que permitan el empleo de aquellos elementos en una via natural y segura. En este caso, los grados del desarrollo son lentos pero seguros; y no habrá allí grandes crisis ó pánico, ni un abatimiento marcado en la condicion del pueblo. Su ingenio y su deseo por la prosperidad lo conducirán á inventar nuevas industrias y á empeñarse en nuevas empresas, tan pronto como el capital y el trabajo lo permitan; y es importante observar el hecho de que estas nuevas empresas se derivan naturalmente de las condiciones del país, tales como el clima y producciones ó de las necesidades del pueblo.

Desgraciadamente este natural y perfecto nacimiento y desarrollo de la industria, no son del todo permitidos. Diferentes motivos, entre los cuales podemos citar el orgullo nacional, el deseo de una produccion más ostentosa, la sutil falacia de un "mercado interior" y principalmente, la sed del oro y la supremacía individual, se unen para exigir la adopcion de leyes injustas y parciales expedidas con el objeto de favorecer algunas ramas especiales de la industria.

Estas leyes, bajo el nombre seductor de "proteccion á la industria nacional" imponen fuertes derechos á algunos productos extranjeros para que los fabricantes de esos mismos

artículos en el interior, puedan vender los suyos á un precio más alto y darles el dominio ó preferencia en el mercado interior, lo que no significa otra cosa, sino obligar al pueblo á que compre caro á esos individuos favorecidos por las leyes, las cosas que sin ellas podria comprar baratas. En otros términos, se impide el libre cambio de los productos.

Los derechos impuestos á los productos extranjeros son una prima para los productos de la misma clase, elaborados ó cultivados en el país. El fabricante nacional sube el precio de sus mercancías hasta el mismo precio á que puede vender el extranjero, despues de haber pagado los derechos. Un derecho sobre las mantas extranjeras las encarece todas, ya sean nacionales ó extranjeras; y todos los que usan la manta, los hombres, las mujeres y los niños de la tierra, gastan más en su vestido, perdiendo todos mucho más que lo que ganan los fabricantes protegidos. "Y como el dinero se concentra en las grandes fábricas favorecidas por el sistema proteccionista, dejan de alimentarse las pequeñas industrias que hacian apto é inteligente el ánimo del pueblo y generalizaban en todas las clases el espíritu público, el bienestar y la independencia."

El efecto de los derechos protectores es: primero, ofrecer una alta utilidad al capital, retirándolo de las pequeñas industrias y concentrándolo en soberbios edificios llenos de costosa maquinaria; segundo, apartar una gran parte de la poblacion industriosa de esas pequeñas industrias y de sus habitaciones del campo para llevarla á las grandes ciudades manufactureras y á un trabajo que hace á los hombres más dependientes que apoca su ingenio y que los desalienta en sus buenas aspiraciones.

La vida de las fábricas, ofreciendo pocas esperanzas de propiedad y la más lejana oportunidad de independencia, bienes de que tanto gusta un pueblo emprendedor é inteligente, hace nacer y estimula la necesidad de las emigraciones á remotas tierras de la gente honrada y económica, dejando á las ciudades convertirse en focos de corrupcion y de vicios y haciendo aparecer, al lado de una repugnante miseria general, pocos, pero cuantiosos capitales que refinan el lujo y el egoismo de sus propietarios.

Los manufactureros, para llenar los huecos que deja la gente que emigra, llaman sistemáticamente á extranjeros que de ordinario son de un grado más bajo de inteligencia y de moralidad, lo que produce el resultado de una degradacion creciente en el carácter del pueblo, la corrupcion en la política y el aumento del vicio, del crimen y de la ignorancia.

Podrian citarse muchos ejemplos que demuestran que la proteccion á la industria nacional no favorece más que á unos cuantos ricos; que impide el perfeccionamiento de las máquinas; que paraliza el espíritu de progreso, y que hace á los trabajadores por salarios más pobres que ántes.

Podemos resumir lo dicho, en los siguientes términos: primero, la proteccion retira el capital de numerosas y diversas fuentes naturalmente productivas para llevarlo á unas cuantas que producen poco, lo que es un verdadero mal para el pueblo, porque refrena su ingenio y su espíritu de empresa; segundo, desvia el trabajo en la misma medida, porque el trabajador sigue al capital y coloca siempre al trabajador en una situacion más dependiente y precaria; tercero, causa la pérdida del capital, lo

que es un mal serio para el país, porque el capital se forma de la riqueza acumulada y es uno de los instrumentos más importantes para el mayor aumento de la riqueza pública, y cuarto, finalmente, es uno de los medios de desconcertar la industria, retirando de su empleo repentinamente gran número de hombres. Todo esto, de la manera más costosa y perjudicial, por medio de contribuciones que pesan sobre todo el país.

Confío en que comprenderás claramente que *todas los obstáculos al cambio de los productos son perjudiciales*, y que si Dios nos estimula y alienta á emplear todo nuestro ingenio en disminuir y vencer aquellos obstáculos naturales que El nos ha puesto en la tierra, es una solemne locura nuestra, crearnos además obstáculos artificiales. Al proceder así, aniquilamos el capital ó riqueza acumulados y exponemos á la parte trabajadora de nuestra poblacion á indebidos azares, pérdidas y sufrimientos.

La proteccion conduce al capital y al trabajo á empresas que no son por sí mismas provechosas (si lo fueran no necesitarian ser protegidas): de aquí la pérdida de la riqueza, la disminucion de la suma total de economías acumuladas en una nacion. Hemos visto en el capítulo *de la propiedad*, que cada pérdida de capital es un perjuicio, primeramente para los que trabajan por salario y en segundo lugar para todo el país.

Además, la proteccion, al ofrecer una prima especial á pocas industrias, en que poco se benefician los trabajadores, expone á esas mismas industrias á un exceso de produccion, causando crisis mercantiles, la paralización del comercio y pérdidas generales, con especial

sufrimiento de los trabajadores en las industrias protegidas, quienes durante ese tiempo carecen de trabajo; y de este sufrimiento se resienten todos los que trabajan por salarios.

Te he dicho ántes de esto que *una política meramente egoísta no puede prosperar*. Dios no hizo el mundo así. El amor al prójimo es una ley natural, como la de la gravitación, y el que trata de beneficiarse, perjudicando á los demas, se opone á la naturaleza, y aunque logre el éxito de su objeto, puede estar seguro de que más tarde ó más temprano recibirá un mal mayor.

Y lo que es cierto respecto de los individuos, es todavía más cierto respecto de las naciones, que viviendo más tiempo que aquellos, deben estar seguras de que *cosecharán lo que hayan sembrado*.

XXVII

DE LAS CORPORACIONES

Una corporacion es una asociacion de personas unidas para promover un objeto comun, ya sea de placer, de negocios ó de un fin moral. Así, una iglesia, una academia, un colegio, una logia masónica ú otra sociedad de beneficencia, una compañía de seguros, de ferrocarriles ó telégrafos, son corporaciones.

Las corporaciones se llaman por la ley *personas legales*, lo que significa que no tienen una existencia natural, sino que son criaturas de la ley. Comunmente se dice de ellas *que no tienen cuerpo para recibir puntapiés ni alma que pueda condenarse*, lo que quiere decir que no están sujetas á los castigos comunes por mala conducta. Por lo tanto, es necesario y

conveniente limitar estrictamente sus facultades y privilegios, imponer á sus miembros penas severas cuando se conduzcan mal y poner al público en aptitud de llevarlas ante los tribunales, como á cualquier individuo. Los cuerpos legislativos, cuyo primer deber es proteger los derechos del pueblo, deben justamente desconfiar de las corporaciones y examinar escrupulosamente todas y cada una de las facultades que se les conceden.

Pero el derecho á la libre asociacion para cualquiera clase de asuntos es de tan grande importancia que no debe ser estorbado. Todos tienen el derecho de formar corporaciones, bajo leyes generales cuidadosamente redactadas; pero no deben darse concesiones ni expedirse leyes, creando especialmente algunas corporaciones, porque sólo toca á la ley definir y limitar de una manera igual y general las facultades y privilegios de dichas corporaciones, é imponer penas correspondientes á la mala conducta de sus miembros. Por ejemplo, una ley sobre ferrocarriles, debe sujetar dentro de sus límites á todos los que puedan formar compañías para construir y explotar caminos de fierro; lo mismo puede decirse de telégrafos, buques, iglesias de cualquier culto, etc. De esta manera se impiden los monopolios y se niega en los cuerpos legislativos una fecunda fuente de corrupcion. Porque donde se hacen concesiones especiales, es comun ver á compañías rivales, luchando en el seno de las Comisiones del congreso y empleando toda clase de medios, por reprobados que sean, para conseguir sus miras ó para derrotar las de sus contrarios.

Si los derechos y facultades de las corporaciones están limitados y definidos claramente, son tan sagrados para las corporaciones, como los derechos personales y quedan y deben

quedar seguros contra todo ataque. Cuando una corporacion obra mal ó se excede en el uso de sus facultades, debe ser llevado ante los tribunales; porque si se ocurre al Congreso general ó cuerpo legislativo de un Estado para hacer lo que se llama una investigacion, esto no solamente es injusto, sino que conduce invariablemente á esas asambleas en el camino de la corrupcion. La corporacion se defenderá y siendo una criatura sin alma, cuyos miembros no sienten una responsabilidad personal ó moral por actos físicos, no será muy escrupulosa en su defensa.

Como las corporaciones tienen facultades no comunes, que hasta cierto punto insisten el carácter de monopolios, los gobiernos que les dan vida, deben ser muy rígidos en exigirles informes de sus operaciones en períodos fijos y regulares, é imponerles castigo por la omision de este deber, así como por cualquiera violacion de la ley, bajo cuyas reglas existen. De esta manera puede el público tener pleno conocimiento de la manera de obrar de esas corporaciones. Con la publicacion de los informes y con la libertad completa para formar nuevas corporaciones, sujetas á leyes y con restricciones y penas iguales y generales, es posible mantener á raya á esas empresas; el pueblo debe vigilarlas sin embargo, porque las corporaciones, semejantes á los malos gobiernos, están siempre dispuestas á obrar, bajo la creencia de que el pueblo es ignorante y poco cuidadoso de sus propios intereses.

XXVIII

DEL SISTEMA POLITICO AMERICANO

Nuestra Constitucion establece un gobierno de poderes limitados, pero de una autoridad

ilimitada dentro de la esfera de sus atribuciones. Por ejemplo, el Presidente de la República no puede nombrar ningun empleado de los Estados ni darle órdenes; no puede nombrar jueces ni alcaldes en ninguna parte; pero sí puede compeler á los ciudadanos para formar el ejército y armada, conforme á las leyes. El Congreso puede declarar la guerra y decretar impuestos para proseguirla, puede dictar leyes sobre naturalizacion, colonizacion y ciudadanía; establecer casas de moneda, fijar las condiciones que debe ésta tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesos y medidas; pero no puede dictar leyes para la organizacion y atribucion de los ayuntamientos de los Estados ni derogar sus bandos municipales.

Esta limitacion y division de poderes es lo que llamamos descentralizacion y de que nos ocupamos en el capítulo VIII: su aplicacion práctica es uno de los rasgos más importantes y benéficos de nuestro sistema político.

De conformidad con sus disposiciones, el Gobierno federal tiene absoluta facultad y poder sobre todos los ciudadanos y sobre la propiedad de éstos para ciertos objetos y en ciertas relaciones, y esto es necesario para que sea eficaz; pero en otra clase de relaciones no tiene poder alguno sobre los ciudadanos, lo que tambien es necesario para asegurar las libertades de éstos y dar elasticidad á nuestro sistema político á fin de hacer posible el cambio sin necesidad de revoluciones.

México es una nacion: el gobierno federal es un gobierno nacional en el más exacto y extenso sentido de la palabra; la Constitucion lo faculta para hacer todo lo que el país puede exigir de su gobierno, y para obrar de la

manera más directa y decisiva sobre los individuos. Le corresponden exclusivamente el comercio y relaciones con el extranjero y sólo él puede celebrar tratados. Si viajas fuera del país, tu ciudadanía está garantizada por el gobierno federal y tus derechos defendidos por él mismo: serás reconocido, no como ciudadano del Estado de Jalisco ó de Michoacan, sino como ciudadano mexicano; la bandera de tu país es el pabellon de los tres colores. Los gobiernos extranjeros no tiene motivo para conocer la existencia oficial de los Estados.

El gobierno federal tiene la exclusiva autoridad de celebrar tratados, de contratar empréstitos, de declarar la guerra y la paz, de levantar ejércitos y mantener la armada; y aunque la guardia nacional está sujeta á los Estados, de acuerdo con los reglamentos expedidos por el Congreso federal, en los casos de seguridad interior ó defensa exterior de la República, puede el Ejecutivo disponer de ella con consentimiento del Senado. Tiene á su cargo la defensa comun del territorio y la facultad de reprimir las rebeliones y hacer que todos los ciudadanos obedezcan sus leyes, á pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones ó leyes de los Estados. Está facultado para decretar impuestos, ya sean interiores ó sobre importaciones y exportaciones. Para el cobro de esos impuestos tiene empleados que dependen directamente de él, y en caso de contienda, los tribunales federales deciden exclusivamente sobre el asunto controvertido. Tiene la exclusiva autoridad de establecer y sostener los correos, de acuñar moneda y perseguir y castigar á los monederos falsos; de expedir códigos de minería y comercio, comprendiendo en este último las instituciones bancarias para que rijan en toda la República; de tomar co-

nocimiento de los crímenes y ofensas cometidas en alta mar y en el territorio contra el derecho internacional, y para expedir patentes y privilegios. En todas estas materias, los gobiernos de los Estados no tienen absolutamente autoridad; y todas las leyes expedidas por el Congreso en esas mismas materias y otros objetos expresados en la Constitución, son la ley suprema de toda la República—*la suprema ley de la tierra*.—Las autoridades de los Estados se ajustarán á ellas, á pesar de las disposiciones en contrario, dictadas dentro de los mismos Estados; porque una ley del Congreso, una sentencia de la Suprema Corte de Justicia, de los Tribunales de Circuito y de los juzgados de Distrito, ó una orden del Presidente, de acuerdo con los principios constitucionales, están por encima de todas las constituciones y leyes de los Estados. Estos no pueden tampoco invadir la esfera de la autoridad federal, que no tiene más límites que la soberanía de los Estados.

De aquí resulta, qué cuando un ciudadano desobedece una ley federal, cae bajo la jurisdicción de los tribunales federales y puede ser arrestado, juzgado y sentenciado por ellos; pero cuando un Estado adopta una ley anti-constitucional, el ciudadano á quien perjudica, puede pedir que la justicia federal lo ampare contra sus efectos; de la misma manera puede hacerlo, cuando las leyes ó actos de la autoridad federal, vulneren ó restrinjan la soberanía de los Estados, cuando las autoridades de éstos invadan la esfera de la autoridad federal y cuando las leyes ó actos de cualquiera autoridad, sea quien fuere, violen las garantías individuales. Pero hay que advertir que el juicio de amparo sólo se sigue á petición de la parte agraviada; y la sentencia que recae en él, se limita á amparar y proteger solamente al quejoso, sin hacer ninguna declaracion general

respecto de la ley ó del acto que motiva la queja.

Esta institucion del juicio de amparo, la más sábia y efectiva de todas las que contiene la Constitucion Mexicana, no existe en ningun otro país del mundo, pues aunque los ingleses y los americanos del Norte tienen un recurso que se llama *Habeas-corpus*, se limita á sólo el caso de la prision ilegal de los ciudadanos.

Por medio del juicio de amparo, la Suprema Corte de Justicia, protege á los ciudadanos en los casos que se han expresado arriba, de una manera tranquila, sin que sea posible un choque entre la autoridad que expide la ley ó ejecuta el acto y la que protege al individuo: de esta manera se guarda un equilibrio perfecto entre todos los poderes y entre la federacion y los Estados, y en consecuencia, jamas puede presentarse motivo justificado para que se turbe la paz pública.

Observarás, pues, que en todo lo que nos concierne como nacion, ya sean interiores ó exteriores nuestros intereses, el Gobierno federal es el supremo.

Sin embargo, en muchas y muy importantes relaciones nada tiene que hacer con nosotros: ellas están encomendadas exclusivamente á los gobiernos de los Estados y á los Ayuntamientos.

En efecto, por grande y ostentoso que sea el poder de nuestro gobierno central, muy poco es lo que se hace sentir en los ciudadanos considerados individualmente: sólo en tiempo de guerra, ya sea internacional ó intestina, la accion del gobierno federal se patentiza vivamente, ora por el reclutamiento de

gente para el ejército y armada nacional, ora por la imposicion de contribuciones ó porque haya necesidad de contratar algun empréstito.

El gobierno de cada Estado tiene la exclusiva autoridad de mantener la paz dentro de sus respectivos límites; castigar los delitos, excepto los que se cometan contra la Federacion ó la ley de las naciones; organizar y nombrar los oficiales de las fuerzas de policia; cuidar y mantener las prisiones; expedir leyes sobre herencias y demas asuntos concernientes al derecho civil, y finalmente, gozan de todas las facultades que no están expresamente concedidas á los funcionarios federales. Por este motivo no pueden celebrar alianza, tratado ó coalicion con otro Estado ni con potencias extranjeras, pudiendo solamente hacer en comun la guerra ofensiva ó defensiva contra los bárbaros; tampoco pueden expedir patentes de corso ó represalias, acuñar moneda ni emitir papel moneda ni papel sellado.

Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Union: I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puerto ni imponer contribuciones ó derechos sobre importaciones ó exportaciones. II. Tener en ningun tiempo tropa permanente ni buques de guerra; ni III. hacer la guerra por sí mismos á alguna potencia extranjera, á ménos de invasion ó peligro inminente, en cuyo caso, darán cuenta en el acto al Presidente de la República.

Como nuestro sistema político es para la nacion el de un gobierno libre, es decir el del gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, la Constitucion ha establecido que los Estados adopten para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo popular.

Entre los altos deberes de los Estados, está el de la enseñanza pública y el de la higiene; entre sus atribuciones, la de celebrar contratos con empresas ferrocarrileras ó compañías de seguros dentro de sus propios límites; arreglar éstos de una manera amistosa con los Estados circunvecinos. En todas estas materias y otras de la misma especie, la jurisdicción y el poder de los Estados se ejercen con exclusion del gobierno federal; y sus gobernadores, sus legislaturas y sus tribunales, tienen en su respectiva esfera de accion el poder más completo para desempeñar sus funciones.

Por ejemplo, aunque el gobierno federal tiene el poder de castigar la resistencia ó la violacion de las leyes generales, no puede intervenir en los Estados, en caso de sublevacion ó trastorno interior, sin que la legislatura, ó en su receso, el Ejecutivo del Estado, soliciten el auxilio de la fuerza federal.

Los Estados, á su vez, se subdividen en distritos, cantones ó partidos y en municipalidades, en virtud de una ley de su legislatura, en la cual se asignan las atribuciones y facultades de los funcionarios ó empleados subalternos, que es lo que se llama el arreglo del gobierno económico-político del Estado.

A continuacion de este párrafo hallarás una tabla en que sumariamente se indican las subdivisiones políticas de nuestro sistema con los deberes de los funcionarios y empleados. Verás en ella de qué manera procedemos, paso á paso, desde la más pequeña division política en la que el pueblo obra directamente en todo aquello que concierne á su vida diaria, hasta los más extensos y generales poderes que están confiados al gobierno federal y que se refieren al bien y seguridad de toda la nacion. Obser-

varás que por medio de esta division, las funciones del gobierno se hacen ménos embarazosas, y en consecuencia, cada una de ellas en su esfera, más eficaz y más económica, y que, á medida que se subdividen las funciones del poder, la accion es más poderosa á la vez que se halla ménos en contacto con el pueblo: así, el gobierno de los Estados nada tiene que ver con los caminos nacionales, al mismo tiempo que el gobierno federal no interviene en los asuntos relativos á la policía ni á la enseñanza primaria de aquellos. Observarás por último, que de esta manera se acostumbra el pueblo, cuanto es posible, á obrar directamente en lo relativo á sus intereses privados, dejando las materias de un interes más extenso á cargo del gobierno del Estado, y las que son de un carácter más elevado y concerniente á toda la nacion, á cargo de las autoridades federales. Así es como se mantienen la educacion política y el espíritu de independencia.

Tabla de la Descentralización Administrativa

Municipalidades

Calles, mercados, plazas públicas y cárceles; campos mortuorios; higiene y salubridad; abastecimiento de aguas, caminos vecinales; escuelas; diversiones y festividades públicas; policía local; administracion de los fondos municipales; hospicios y hospitales.

Juicios civiles de menor cuantía y juicios criminales por delitos leves.

Presidente del Ayuntamiento, Regidores,

Síndico Procurador, Tesoreros municipales, y alcaldes, jueces menores ó de paz.

Distritos

La tranquilidad y órden público, seguridad de las personas y propiedades, vigilancia en el exacto cumplimiento de las leyes y órdenes del gobierno; educacion é instruccion pública; formacion de la estadística; establecimiento y construccion de cárceles; puentes y caminos y su conservacion; disponer de la fuerza armada, auxilio á la autoridad judicial; vigilancia en la educacion é instruccion públicas; ejecucion de las órdenes del gobierno, y dar tambien cuenta al gobierno de los abusos que noten en todos los ramos de la administracion pública y de los casos de peste ó enfermedades contagiosas.

Juzgados de 1a. instancia para el conocimiento y decision de todos los asuntos civiles y criminales.

Oficinas de rentas para el cobro de contribuciones é impuestos.

Prefecto ó Jefe político, Juez de Letras, Administrador de rentas.

Estados

Conservacion de la paz y del órden; expedicion y ejecucion de todas las leyes aplicables á todos los habitantes dentro del respectivo territorio; organizacion y límites de las municipalidades; organizacion y mando en la guardia nacional y fuerzas de policía; concesiones á empresas particulares; legislacion sobre el su-

fragio para la renovacion de los poderes locales; instruccion pública secundaria y primaria, beneficencia, contribuciones, y ejecucion de todas las leyes del Estado.

Final decision de los asuntos civiles y criminales.

Recaudacion é inversion de los fondos públicos.

Gobernador, Secretario ó Secretarios del Despacho, Legislatura, Tribunal Superior de Justicia, Tesorero, y deberia haber además un Procurador general, nombrado constitucionalmente, para representar al Estado en las controversias con los demas Estados ó con la Union.

Federación

La guerra y la paz; las relaciones extranjeras; el comercio interior y exterior; los bancos; la minería; colonizacion; los terrenos baldíos; la guerra contra los bárbaros; el ejército y la armada; los faros, puertos, castillo y fortalezas; impuestos; aduanas marítimas y fronteras; acuñacion de moneda; pesos y medidas, beneficencia, enseñanza superior é inferior; cárceles y penitenciarías en el Distrito Federal y Territorios; telégrafos y correos en toda la extension del país.

Concesion á empresas particulares, cuya explotacion, como en los ferrocarriles generales, haya de verificarse en el territorio de dos ó más Estados ó para el comercio exterior.

Jurisdiccion en los negocios judiciales del

orden civil ó criminal que atañen á la nacion entera.

Congreso de la Union compuesto de la Cámara de Diputados y de la de Senadores; Presidente de la República; Ministros ó Secretarios del Despacho; Tesorero general de la Nacion; Administrador general del Timbre, bajo la dependencia de la Secretaría de Hacienda; Administrador general de correos, bajo la de Gobernacion; Suprema Corte de Justicia; Fiscal y Procurador general, Tribunales de Circuito, Juzgados de Distrito y Promotores Fiscales adscritos á ellos; Administradores de Aduanas marítimas y fronterizas, Jefes de Hacienda en los Estados y Administradores de correos y del timbre.

XXIX

DE LOS DERECHOS NATURALES DEL HOMBRE

La Constitucion garantiza ciertos derechos é inmunidades á los habitantes de la república, sean mexicanos ó extranjeros. Esa garantía consiste en que ningun funcionario ni empleado, ninguna ley ni acto de autoridad pueden intervenir en esos derechos, lo que seria una violacion.

Como hombre, eres libre, y este derecho es tan respetado en México, que basta que un esclavo pise el territorio nacional, para que recobre por ese solo hecho su libertad.

Tienes derecho de dar culto á Dios de la manera que te lo dicte tu conciencia. Para

ilustrar la conciencia en esta materia, es conveniente hacer un estudio desapasionado de las religiones más conocidas.

De abrazar la profesion, industria ó trabajo que te acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharte de sus productos. La enseñanza es libre y sólo se exigirá título para el ejercicio de algunas profesiones que determine la ley.

Nadie puede obligarte á prestar trabajos personales sin la justa retribucion y sin tu pleno consentimiento; y siendo tú un miembro de la sociedad á quien debes servir en la consecucion del fin social, que es la felicidad y bienestar comun, la sociedad no puede permitir que lleves á efecto ningun contrato, pacto ó convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida ó el irrevocable sacrificio de tu libertad de hombre, ya sea por causa de trabajo, de educacion ó de voto religioso.

Tienes libertad de manifestar tus ideas, por cualquier medio, con tal de que respetes la vida privada de los demas, la moral y la paz pública.

Tienes el derecho de peticion y el de asociarte á tus conciudadanos, siempre que lo hagas de una manera pacífica y con objeto lícito: en materias políticas, los extranjeros carecen de esos derechos.

Tienes el derecho de poseer y portar armas para tu seguridad y defensa. Cuando no tengas ese objeto, la ley puede prohibirte su portacion.

Puedes entrar y salir de la República y transitar por su territorio, sin necesidad de pasaporte ni otro requisito semejante.

En la República Mexicana no se reconocen títulos de nobleza ni honores hereditarios: nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. No hay más fuero que el de guerra para los delitos y faltas que tienen exacta conexión con la disciplina militar.

Ninguna ley tiene efecto retroactivo; nadie puede ser juzgado ni sufrir una pena, sino por ley anterior al caso y exactamente aplicada por un tribunal previamente establecido.

Nuestra Constitución prohíbe la extradición de reos políticos y la de delincuentes que hayan tenido en el país que los reclama la condición de esclavos, así como celebrar convenios en los que se alteren las garantías y derechos del hombre y del ciudadano.

No puedes ser molestado en tu persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino por orden escrita de autoridad competente que funde en ley el motivo del procedimiento. Se llama autoridad competente aquella á quien la ley encomienda expresamente el procedimiento, ya sea político, judicial, ó administrativo, como á un juez juzgar y sentenciar, á un prefecto cuidar de la tranquilidad, del orden ó de la policía, á un empleado fiscal, hacer efectivo el cobro de las contribuciones.

En el capítulo titulado *ventajas é inconvenientes del gobierno libre* vimos la necesidad que los ciudadanos tienen de auxiliar á los funcionarios públicos para el mantenimiento de la paz y la recta administración de justicia. Este es uno de los más importantes deberes del hombre y lo distingue de los animales, apartando de su corazón el egoísmo.

Por esto la Constitución, al mismo tiempo que garantiza que nadie puede ser molestado, sino en virtud de mandamiento de la autoridad, dispone que en caso de delito infraganti, toda persona puede aprehender al delincuente y á sus cómplices, poniéndolos sin demora á disposición de la autoridad más inmediata.

Nadie puede ser preso por deudas de un carácter civil, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Sólo habrá lugar á prisión por delito que merezca pena corporal, debiendo los tribunales estar siempre expeditos para administrar justicia, que en todo caso será gratuita. La simple detención no excederá de tres días y la prisión sólo se decretará por auto motivado.

Los procesados tendrán derecho de saber el motivo del procedimiento y el nombre del acusador, si la causa no se sigue de oficio, á rendir su declaración dentro de cuarenta y ocho horas contadas desde que estén á disposición de su juez; á carearse con los testigos que depongan en su contra; á producir su defensa, haciéndolo personalmente ó por medio de defensores, á cuyo efecto se les facilitarán los datos que obren en el proceso, y finalmente, á no ser juzgados dos veces por el mismo delito ni en más de tres instancias.

La imposición de penas es exclusiva de la autoridad judicial, quien en ningún caso podrá aplicar las de mutilaciones é infamia, marca, azotes, palos, tormentos de cualquiera especie, multa excesiva, confiscación de bienes ni otra inusitada ó trascendental. La de muerte sólo se puede imponer al traidor á la patria en guerra extranjera, al salteador de caminos, al incendiario, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación ó ventaja y á los reos de

delitos graves del orden militar y de piratería; pero tan luego como se establezca el régimen penitenciario, quedará abolida la pena de muerte para siempre y respecto de todos los delitos.

Tienes derecho de que tu correspondencia, bajo cubierta, circule por las estafetas libre de registro.

Igualmente tienes derecho á que ningun militar te exija alojamiento, bagaje, ni ningun otro servicio, en tiempo de paz; sólo en tiempo de guerra podrá hacerlo en los términos que detalladamente marque una ley.

Tienes derecho á que nadie ocupe tu propiedad, si no por causa de utilidad pública y siempre que previamente se te indemnice de su valor.

Ninguna ley podrá establecer un monopolio, estanco ó proteccion á industria determinada, porque esto seria limitar tu derecho de abrazar la industria ó trabajo que te acomode y de aprovecharte de sus productos.

Todos estos derechos tienen que ceder á un mal mayor que aflija á toda la sociedad, como una guerra extranjera ó una grave perturbacion del orden público. Su remedio debe ser inmediato y por esto el Presidente de la República puede suspender por tiempo limitado las garantías que hacen efectivos esos derechos, sin más requisitos que el acuerdo del consejo de ministros, la aprobacion del Congreso y en su receso de la Comision permanente y sin que la suspension pueda contraerse á determinado individuo.

XXX

DE LOS DEBERES DEL CIUDADANO MEXICANO

Si tienes derechos naturales que no puedes renunciar y que por lo mismo se llaman inherentes al hombre, tambien tienes deberes que tampoco puedes despreciar ó dejar de cumplir.

Es tu deber obedecer las leyes, aunque en tu concepto sean injustas ó poco convenientes. La mejor manera de demostrar que las leyes tienen esos caracteres, es hacerlas ejecutar al pié de la letra, de allí resultará la necesidad de derogarlas ó de reformarlas; pero mientras existan, tienes obligacion de obedecerlas y sólo en el caso de que violen uno de tus derechos consignados en el capítulo anterior, puedes pedir amparo contra ellas.

Es tu deber, si por tu edad eres ya ciudadano, votar en todas las elecciones, siguiendo un partido político y eligiendo á los hombres más prominentes de ese partido. Si tú y los demas ciudadanos ven con indiferencia el cumplimiento de ese deber, será culpa de todos que el gobierno influya en las elecciones y que suban al poder los hombres que no han de seguir las inspiraciones de la opinion pública.

Es tu deber insistir en la pronta ejecucion de las leyes, y aunque sea á costa de un sacrificio personal, ayudar á los empleados públicos en dicha ejecucion, para que las leyes no sean violadas: esto en el caso de un motin ó de un trastorno del orden público, pues seria vergonzoso y cobarde que, llegada una situacion de esa especie te salieras de la ciudad en vez de

presentarte á la autoridad para ofrecerle tu auxilio.

Es tu deber servir en el ejército ó en la Guardia Nacional, en los términos que disponga la ley, y adquirir el suficiente conocimiento en el manejo de las armas para que tu ayuda sea eficaz en caso ofrecido. Solamente la ley, puede imponerte esta obligacion y no una orden arbitraria, que es en lo que consiste la leva, tiranía inexplicable que existe todavía entre nosotros.

Es tu obligacion juzgar de la conducta pública de los empleados para ver si desempeñan sus deberes y se mantienen dentro de las limitaciones constitucionales. Si no lo hacen así, debes acusarlos ante quien corresponda ó tomar todo empeño para que no se les reelija. Esta vigilancia por parte de los ciudadanos es la que conserva incólumes sus libertades.

Si los ciudadanos echan en olvido tales deberes, no pueden quejarse de su propia desgracia ni de la desgracia de la nacion.

XXXI

DE LA IMPORTANCIA Y DEBERES DE LA MINORIA

El primero y más importante deber de la minoría es procurar convertirse en mayoría.

Una minoría debe conducirse rectamente y de tal manera que parezca ser la mayoría: si así sucede, si persiste en su programa político y si sus jefes son capaces de formar una política *práctica y constitucional* y de luchar con

sus contrarios en el terreno de la discusion ante el pueblo, puede convertirse muy pronto en mayoría, porque el pueblo, instruido en el derecho, favorece siempre al partido que sostiene el derecho. Lo hemos visto en nuestras continuas revoluciones, en donde, si alguna vez se apodera del poder el partido enemigo de la patria y de nuestras instituciones, su gobierno es efímero, transitorio, de corta duracion. Cuando ese partido forma la minoría, no ofrece un programa práctico y constitucional y por eso sus triunfos son pasajeros.

Una minoría es despreciable é impotente, cuando ni tiene principios ni política constitucional que oponer á la mayoría, y vive de clamar contra los abusos del partido contrario ó simplemente de criticar los errores de la mayoría. En tal caso, y á ménos que la mayoría sea extraordinariamente corrompida é ineficaz, el pueblo, que no ve principios efectivos en la minoría, perdonará las ofensas de sus gobernantes, los mantendrá en el poder en virtud de ese espíritu de conservar lo que existe, que es una de las cualidades de un pueblo libre. No hay en esto ningun mal; porque si la minoría no ofrece ninguna política satisfactoria ni principios firmes y determinados, su lucha contra el partido dominante no es más que cuestion de empleos, cosa que al pueblo no le importa.

Es muy de notar que la ineptitud de los gobernantes es más chocante al pueblo que la corrupcion, á ménos que ésta llegue hasta el grado del robo y de un derroche criminal.— Pero el perjuicio mayor que se puede hacer á un pueblo, es que no se le administre pronta y debida justicia.

Una minoría inteligente y enérgica es de mucha importancia en los cuerpos legislativos.

Su deber allí es examinar y discutir concienzudamente las proposiciones y los actos del partido dominante; intervenir en sus gastos; patentizar su ineptitud, sus usurpaciones del poder; poner en relieve sus errores, hasta el grado de ridiculizarlos y oponerse con todas sus fuerzas á una mala legislación. Donde una minoría cuenta con un respetable número de votos y con directores hábiles, el primer efecto de su vigilancia es hacer que el partido que está en el poder sea más cuidadoso, tanto en la administración como en la legislación, resultando de aquí un beneficio para el país; su segundo efecto es atraer á su lado á los miembros más independientes y hábiles de la mayoría, y de esta manera, si la mayoría es inepta ó corrompida, preparar el ánimo del pueblo para un cambio en las próximas elecciones.

Pero, por otra parte, cuando una minoría legislativa carece de habilidad y de conocimientos y sólo hace una oposición trivial ó facciosa, sólo es digna del desprecio del pueblo y debe perder toda esperanza de éxito.

XXXII

DEL REGIMEN MUNICIPAL

Una ciudad, villa ó pueblo, es una corporación política creada por el Estado y gobernada según sus ordenanzas, aprobadas por la Legislatura del mismo, ordenanzas que pueden ser reformadas, á voluntad, por el Poder Legislativo. Estas ordenanzas ó ley sobre el gobierno económico-político, prescriben los deberes y definen las facultades de los funcionarios municipales, de la misma manera que para el Estado lo hace su Constitución política.

Entre nosotros, el municipio no goza de buena organización. Esto resulta de dos causas: primera, el Ayuntamiento está más en contacto con los habitantes que ningún otro poder, y como entre nosotros falta el espíritu público, hay proporcionalmente mayor posibilidad de corrupción y de mal manejo; segunda, las funciones municipales están encomendadas á comisiones y frecuentemente á todo el cuerpo del Ayuntamiento, y así no puede el pueblo descubrir quienes sean los autores de la corrupción y del mal manejo para que sean castigados ó no se les vuelva á elegir.

Los habitantes de una municipalidad encomiendan las siguientes facultades á los Ayuntamientos: para hacer reparar y asear las calles; para reglamentar la policía; para dictar medidas de sanidad; para la protección contra los incendios; para conceder licencias para venta de licores; para proveerse de mercados; para cuidar del alumbrado público; conservar los paseos públicos, los asilos de beneficencia, la enseñanza pública y una multitud de otras cosas, de las cuales, algunas pueden hacerse por los mismos habitantes ó por empresas privadas.

Hay algunos otros asuntos que son relativos á los intereses comunes de todo el distrito y se desempeñan por las autoridades políticas que debieran ser responsables directamente ante el pueblo.

Además, en una *ciudad* todas las obras públicas son de mayor escala y envuelven mayor cantidad de gastos que las que se ejecutan en una *villa* ó en un *pueblo*. La población de una ciudad es ménos homogénea en carácter que la de un pueblo; la desproporción entre la

pobreza y la riqueza es mucho mayor, el promedio de las comodidades menor, y la parte dependiente ó asalariada es más numerosa. Al mismo tiempo, poco ó nada se deja á los habitantes para determinar en las más pequeñas divisiones;—barrios ó cuarteles—y en consecuencia son más ignorantes.

Bajo tales consideraciones, es de la mayor importancia que el poder central, al cual se asignan tantas atribuciones, sea enteramente visible para el pueblo, á fin de que más fácilmente pueda éste exigirle la responsabilidad.

El poder ejecutivo y la responsabilidad, en los municipios, deben darse á un solo hombre —el presidente del ayuntamiento,—porque entonces cada ciudadano que tenga una queja, sabrá contra quién ha de dirigirla. Dicho funcionario ha de tener la facultad de nombrar á sus subalternos, porque sólo así podrá obligarlos al cumplimiento de sus deberes. La ejecución de los acuerdos del Cabildo no debe encargarse al cuerpo en masa, ni siquiera á sus Comisiones, porque es más fácil la corrupcion, no pudiendo hacerse efectiva la responsabilidad. El Ayuntamiento, que es como la legislatura del municipio, debe ser un cuerpo numeroso á fin de que cada regidor conozca personalmente las más pequeñas necesidades de sus comitentes y de la localidad que lo elige, y para que á su vez sea más fácilmente conocido del pueblo, en cuyo caso la opinion pública puede exigir la parte de responsabilidad colectiva que le toca.

Con tal sistema, los Ayuntamientos serán responsables en todo tiempo ante el pueblo, quien puede castigar la ligereza, la ineptitud y toda especie de mala administracion suprimiendo el nombre de los culpables en las listas

de la eleccion: de esta manera puede hacerse gobernar bien. Además, no debes olvidar que, cuando se concede gran suma de facultades á un Ejecutivo, los hombres capaces ambicionan el puesto y lo solicitan, porque esa clase de hombres desean distinguirse en el poder; pero si se nombra gobernador ó presidente del ayuntamiento á un hombre incapaz, á un maniquí y en realidad se encarga el ejercicio del poder á los que lo rodean, tanto aquél, como el puesto que desempeña, caen en el desprecio público.

Ahora bien, entre nosotros, los Ayuntamientos no obedecen á estos principios. Las facultades ejecutivas que debian depositarse tan sólo en el presidente del Ayuntamiento, están distribuidas entre las diferentes Comisiones, y esto además de los inconvenientes ya señalados, tiene el de que los trabajos carecen de unidad y de un plan fijo. El cabildo se compone de pocas personas, lo que hace que no estén en contacto directo con el pueblo ni en aptitud de conocer todas sus necesidades. Se hallan en una dependencia casi absoluta, porque sus decisiones no pueden llevarse á cabo sin aprobacion del jefe político ó del gobierno, de modo que si una medida es adoptada por unanimidad ó por una considerable mayoría, en vista de las necesidades de la localidad—algunas de ellas de urgente y pronto remedio;—basta la voluntad de un solo hombre—el jefe político ó el gobernador—para que la medida no se lleva á cabo ó se retarde dejando pasar la oportunidad.

Los Ayuntamientos son en la actualidad cuerpos de una accion embarazosa y en donde fácilmente puede echar raíces la corrupcion, porque administran algunos intereses municipales que bien podrian confiarse á empresas

privadas, como los mercados, el alumbrado público, el abastecimiento de aguas y otros de la misma especie, que si estuvieran en manos de particulares, por remate ó arrendamiento, estarian mejor administrados, serian ramos más productivos y la vigilancia sobre ellos por parte del Ayuntamiento, seria más eficaz y provechosa.

Si recuerdas lo que hemos dicho, á propósito de la *descentralización*, y de la *responsabilidad del Ejecutivo*, verás de qué manera deberian ser reformados los Ayuntamientos, primero relevándolos de todo carácter político, que sólo pertenece en comun al Estado y a la nacion; segundo, no encomendando á sus comisiones la ejecucion de ciertas obras y la administracion de los ramos productivos, y tercero, fijando detalladamente las atribuciones y responsabilidad del presidente de la corporacion. Lo que falta es poner en aptitud al pueblo para que fácilmente y á un solo esfuerzo, pueda cambiar la administracion; entónces podrá hacerse efectivo el castigo de los malos gobernantes que quieran oprimirlo; porque el pueblo está vitalmente interesado en el buen gobierno, y lo conseguirá si la máquina de la administracion anda bien, bastando como tantas veces lo hemos dicho, para castigar la ineptitud y corrupcion de los gobernantes, que el pueblo se olvide de ellos en las siguientes elecciones.

XXXIII

DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS TERRITORIOS

En nuestro sistema político de Gobierno, compuesto de Estados libres y soberanos en

cuanto á su régimen interior, los Supremos Poderes de la Nacion deben tener un punto de residencia, independiente de la autoridad de las entidades federativas.

En ese punto de residencia está la capital de la República y en ella los palacios nacionales y los suntuosos edificios de las legaciones extranjeras; los museos, escuelas superiores, casas de beneficencia, bibliotecas públicas; los espléndidos paseos, las estatuas erigidas á los grandes hombres, en suma, todos los monumentos que adornan á las ciudades de más importancia.

Se comprende que en esta residencia debe ejercer exclusiva supremacia el Gobierno general: y que por lo tanto allí no cabe la descentralizacion administrativa que, en tan limitado espacio, seria un obstáculo á la libre accion de los Poderes.

Por eso su Ayuntamiento no tiene ni debe tener toda la independencia propia de la institucion del municipio; si bien tiene, más que ninguna otra corporacion municipal del país, cuantiosos elementos para atender á todas sus necesidades y para hermosear el recinto que está bajo su cuidado.

Como jefe superior aparente de esta localidad está un funcionario que se llama Gobernador; pero por las razones expuestas no es más que mero agente del Ejecutivo federal y depende del Ministerio de Gobernacion.

Este punto de residencia de los Poderes Públicos y Supremos de la República se llama Distrito Federal.

Hay además en nuestro sistema de Gobierno otras localidades que no tienen el carácter

de Estados. Se hallan sujetas al Centro; se rigen por las mismas leyes que el Distrito Federal. De la misma manera que éste carecen de una Constitucion particular propia; pero á diferencia del Distrito Federal, los Territorios, que así se llaman esas localidades, pueden un día convertirse en Estados libres y soberanos, si llegan á reunir las condiciones de poblacion y elementos que para este caso exige la Constitucion general de la República.

Como las autoridades políticas de los Territorios y del Distrito Federal dependen, como hemos visto, del Gobierno Supremo de la Nacion y este es el responsable de su buena ó mala conducta oficial, es claro que su nombramiento no debe derivar de otra fuente que de la voluntad del Presidente; pero nuestra Carta fundamental, llevada de un celo exagerado en favor del sufragio, establece que:

“El Congreso tiene facultad:

Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.”

XXXIV

REGLAS PARA LA CONDUCTA DE LAS ASAMBLEAS DELIBERATIVAS

Quando llegues á estar en una reunion ó corporacion pública, ya sea un colegio electoral, una reunion para negocios privados, un Ayuntamiento ó un cuerpo Legislativo, descubrirás la extrema importancia de que se observen allí procedimientos ordenados y sistemáticos,

que es lo que se llama *Reglamento Interior*. Una asamblea numerosa cae fácilmente en el desórden y bastan ligeros disturbios ó irregularidades para que se pierda el tiempo y acaso la moderacion y la calma, como cuando un pequeño obstáculo se presenta en la marcha de un ejército numeroso; cada soldado pierde un tiempo cortísimo en salvar el obstáculo, pero todo el ejército se detiene horas enteras.

Además, donde quiera que se reunen los hombres en asambleas deliberativas, hay algunos de carácter violento, otros impacientes y otros que desearian menor discusion. Para respetar los derechos de todos, es absolutamente necesario que cada uno de los miembros pueda invocar reglas de procedimiento, generalmente reconocidas y que obliguen á todos. Estas reglas generales están fundadas en el sentido comun y tienen por principal objeto la conservacion del órden, la justa libertad de cada uno de los miembros y la proteccion de la minoría.

No es posible en un pequeño libro como éste dar el conocimiento de todos los trámites que establecen los reglamentos de las asambleas ó corporaciones; pero te explicaré los principales, y cuando estés familiarizado con ellos sabrás emplear el tiempo en los debates y ayudar por tu parte al despacho de los negocios.

En primer lugar debes comprender la absoluta necesidad de guardar en esas ocasiones una conducta digna y decorosa: nada importa que el objeto de la reunion no sea de un carácter elevado; muchos creen que en este caso son disculpables la pasion y el descuido en las maneras. Esto es un error. Ningun asunto puede ser bien tratado, ninguna asamblea puede

prosperar, si no hay en ella decoro, si sus miembros no saben dominarse y guardarse mutuo respeto, prestando toda su atencion y dando solemnidad á los procedimientos. Muchas veces hemos visto, aun en cuerpos legislativos, que el presidente se descuida de estos detalles y débilmente permite á los miembros de la corporacion que entren con el sombrero puesto, que fumen durante la sesion y que se interrumpen los unos á los otros ó que empleen en sus discursos un lenguaje irrespetuoso. Los cuerpos que se manejan así se hacen despreciables y pueden hasta parecer inútiles al pueblo. Si alguna vez llegas á pertenecer á una de esas asambleas, debes entrar á la sesion con tranquilidad y con la cabeza descubierta; ocupar inmediatamente tu asiento, prestar atencion á los trabajos y escuchar á los oradores, sin interrumpirlos; si tú tomas la palabra, debes dirigir tu vista hacia el lugar que ocupa el presidente; abstenerse de toda accion trivial ó desordenada, y mantener así, por tu parte, la dignidad y el decoro del cuerpo á que perteneces.

El primer asunto en toda reunion es elegir Presidente y Secretarios, cuyo personal forma lo que se llama *La Mesa*. En las asambleas numerosas, como un Congreso, se acostumbra comenzar con la eleccion de una Mesa provisional; porque en tales asambleas, el encargo del Presidente y de los Secretarios son de importancia y muy solicitados, siendo necesario por lo tanto asegurar primero el orden para que en seguida y bajo la garantía del reglamento, se entre á la lucha; y el nombramiento de Presidente determina desde luego, de qué lado está la mayoría. Veamos cómo se procede: el Presidente provisional toca la campanilla, y cuando se restablece el silencio, declara quienes, de los candidatos han sido elegidos Presidente y Secretarios.

Algunas veces se acostumbra hacer estos nombramientos por *aclamacion*, y en este caso uno de los miembros se levanta y expresa el nombre de la persona con quien están conformes los demás, y si no hay esa conformidad, solamente la propone para que sea votada; pero si su propuesta es rechazada, naturalmente entónces hace la proposicion otra persona.

De todos modos, la reunion no está preparada ni organizada para los negocios hasta que el Presidente y los Secretarios hayan sido nombrados.

En los cuerpos permanentes, el primer procedimiento es llamar por lista, ántes de la sesion, á todos los miembros, á fin de asegurarse de que hay *quorum*.

Un *quorum* es el número de personas que se requiere por la ley ó reglamento de la asamblea, para que pueda ocuparse de los negocios. Generalmente ese número es de la mitad y uno más del total de los individuos que la componen. En determinados cuerpos deliberativos, se establece una regla especial.

Organizada ya la asamblea, con el nombramiento de la Mesa, es deber del Presidente señalar los asuntos á discusion.

Tambien lo es el de mantener el orden, y á este fin, á él, y no á la Cámara se dirigen los oradores; á él se presentan las mociones y proyectos; ningun miembro puede hablar, si no es que el Presidente le haya concedido la palabra, y cuando varios la soliciten, le corresponde ir designando el orden en que deben hablar, y cuando, como sucede frecuentemente, algunos de los individuos ignoran el turno de los

negocios que van á ponerse á discusion ó el estado que guaran durante ella, debe imponerlos con claridad y decidir sobre la oportunidad de las mociones y, en suma, dirigir la sesion. Es de la mayor importancia que el Presidente sea tratado con respeto, que sus decisiones sean ejecutadas prontamente y con acierto y que todos estén dispuestos á someterse á ellas. Si alguno duda de que el trámite dado por el Presidente esté de acuerdo con el reglamento, puede pedir que no subsista, que se cambie ó se reforme, y sobre este punto decidirá la asamblea. El ruido y las disputas ocasionan siempre desórden en las reuniones públicas, y observarás que generalmente los más ignorantes son los que hacen ruido con los piés ó de cualquiera otra manera, á propósito de alguna cuestion ó de algun trámite del Presidente.

En los cuerpos legislativos, la mayor parte de los negocios se pasan al estudio de las Comisiones que por regla general son nombradas por el Presidente. Cuando éste es un hombre hábil, puede desde el principio de las sesiones dar una buena direccion á la política, colocando al frente de las Comisiones más importantes á personas ilustradas y de opiniones enérgicas á la vez que tiene el poder de favorecer á sus amigos. Los trabajos de las Comisiones consisten en estudiar los asuntos, dictaminar sobre ellos y proponer á las Cámaras su aprobacion, reprobacion ó reforma: esto economiza tiempo, á veces hace inútil la discusion y de todos modos facilita la resolucion de los negocios.

El Reglamento señala el órden en que deben presentarse los asuntos y los dictámenes de las Comisiones. Sólo en casos urgentes pueden dispensarse algunos trámites; pero el abuso de estas dispensas es siempre perjudicial. Como

las Cámaras tienen que resolver sobre solicitudes de particulares, regularmente se señala un día de la semana para ocuparse de esta clase de asuntos.

Todos los individuos que componen un Cuerpo Legislativo tienen el derecho de presentar iniciativas de ley ó simples mociones que son ó nó tomadas en consideracion, segun lo resuelve el voto de la mayoría. Desechada una iniciativa de ley ó simple mocion, no puede volverse á presentar en el mismo período de sesiones.

Otra regla fundamental, es que nadie puede interrumpir al que está hablando. El orador tiene el derecho de completar sus observaciones y de emplear todo el tiempo que le permita el reglamento, fuera de que las interrupciones causan desórden.

Las votaciones se hacen de tres modos: nominalmente por la expresion individual de *sí ó no*; por el acto de ponerse en pié los que aprueban y quedar sentados los que reprueban, y por cédulas en escrutinio secreto: estas tres especies de votaciones se llaman nominal, económica y secreta. Las primeras se emplean, tratándose de las leyes en lo general y en lo particular de cada uno de sus artículos: las terceras para elegir algunas personas, y las segundas para los demas asuntos.

En todos los cuerpos deliberativos se da acceso al público para que presencie los trabajos de los representantes. Los expectadores deben presentarse sin armas, conservar respeto, silencio y compostura y no hacer demostraciones de ningun género en pro ó en contra de los oradores, porque fuera de que esto desdice de la educacion de cada uno, afecta de una manera inmediata al decoro de la asamblea.

Estas son las principales reglas que se observan en toda reunion deliberativa; pero la más importante es sin duda la de discutir concienzudamente los asuntos. Léjos de ser un mérito, es una falta en tales asambleas adoptar festinadamente un gran número de medidas, preparadas de antemano por una Comision ó una camarilla. La camarilla no es más que un grupo de personas que hace de la política *su propio negocio*. Es mucho mejor y conduce á la mejor inteligencia de los negocios y al bienestar público, que las medidas propuestas sean discutidas, aunque aparentemente resulte una pérdida de tiempo. Cuando una asamblea se reúne con un plan político preconcebido y bajo las inspiraciones de un partido, frecuentemente no es más que un cuerpo que va nada más á aprobar y á archivar las resoluciones tomadas de antemano. Sus negocios están ya preparados por Comisiones, escogidas desde ántes, y cuando éstas presentan sus dictáme-

nes son en el acto aprobados. De esta manera se quiere hacer creer que las decisiones de la asamblea son la voluntad del pueblo. Bien comprendes que esto no es más que un engaño, no habiéndose consultado en realidad á los representantes. Habria sido mucho mejor, más conducente á la armonía de los partidos y al bien público, que el debate se hubiese abierto con franqueza.

He querido que veas, siquiera sean algunos rasgos de las reglas, de acuerdo con las cuales se conducen las reuniones públicas. Alguna vez formarás parte de ellas: guarda entónces en tu memoria los principios que has aprendido en este libro; recuerda que eres hombre y que para distinguirte de los animales, debes amar á tu prójimo como á tí mismo; no olvides que eres ciudadano y que para distinguirte de los que no saben serlo, debes amar á tu patria sobre todas las cosas.

GUIA PRACTICA DEL EMPLEADO EN LA REPUBLICA MEXICANA*

Alberto Díaz Rugama

INTRODUCCION

Empleado en diversas oficinas del Gobierno desde hace diez y seis años, hé tenido ocasion de palpar lo que en ellas acontece cuando no se cuenta con personas aptas y que posean las nociones más indispensables acerca de los trabajos que deben desempeñar, con arreglo á los cargos que obtienen.

Hé visto que, á veces, se nombraba á esas personas poco ó nada capaces, y aun hé conocido á muchas, que despues de largos años de estar disfrutando un sueldo, eran verdaderos parásitos de los que ningun provecho podia sacarse.

* El trabajo fue publicado anteriormente en esta capital por la Imprenta del Socialista, en 1887. Se ha conservado la ortografía original, pero han sido omitidos cuarenta y dos apéndices y tres anexos que acompañaban el documento. N. del D.

Naturalmente aquellos que sí tenían conocimientos y práctica, reportaban de una manera forzosa los trabajos de los inútiles, y no siempre eran lo mejor remunerados.

Desde que todo esto pude observar, concebí la idea de escribir y publicar una *Guía Práctica del Empleado en la República Mexicana*, en la que se encontrarán esplicaciones fáciles de las obligaciones de cada uno, desde aquellas que conciernen al simple escribiente hasta el Jefe, y á las que se acompañarán los documentos más usuales y necesarios en toda Oficina.

A esa obra hé dado fin hoy en día, y aunque ella esté aún muy léjos de ser completa, contiene lo bastante para que cualquiera persona que la estudie con cuidado, que procure penetrarse de las indicaciones que en ella se hacen y que posea los conocimientos y disposiciones que se mencionan en el Capítulo I, pueda desempeñar un empleo sin representar

el papel de aquellas nulidades que reciben un sueldo no mereciéndolo en manera alguna y acaso por mera compasion ó favoritismo.

Los modelos que acompaño están tomados de diversas Oficinas superiores del Gobierno y son, por lo mismo, de todo punto exactos y auténticos.*

No me envanece como de gran mérito el presente trabajo; sí creo llenar con él una necesidad y procuraré seguirlo perfeccionando hasta donde me sea posible.

El precio que pongo á cada volúmen, no es tampoco para especular, sino apénas el que compensa los crecidos gastos erogados en la publicacion.

Si es aceptada mi obra como útil y oportuna, se verán en gran parte satisfechas mis aspiraciones.

BIBLIOTECA DEL EMPLEADO

A todo empleado le es indispensable conocer y consultar frecuentemente:

- 1o. La Constitucion federal de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2o. La ley del timbre.
- 3o. Los Códigos Civil, de Procedimientos, Postal, de Comercio y de Minería.
- 4o. La ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, correspondientes al año fiscal en ejercicio.

- 5o. La Ley sobre facultad económico-coactiva.
- 6o. Algun Reglamento de Contabilidad, pudiendo preferirse el de la Tesorería General de la Federacion.
- 7o. La Póliza fundamental de la misma Tesorería, ó sea su Catálogo de Cuentas, tanto de orden como de Presupuestos.
- 8o. El Reglamento de Visitadores.
- 9o. Un mapa de la República Mexicana.
- 10o. Una obra de Geografía de idem idem.
- 11o. Una idem de Historia de idem idem.
- 12o. Un Diccionario de la lengua castellana.

Los empleados de Aduanas marítimas necesitan esencialmente, además:

La Ordenanza general de Aduanas Marítimas y Fronterizas, con su respectivo Reglamento.

El Reglamento del Cuerpo Consular.

Los capitanes de Puerto deben tener especialmente las disposiciones dictadas por la Secretaría de Guerra sobre practicage, arqueo de buques, etc.

Los empleados de Jefaturas de Hacienda deben saber principalmente:

- El Reglamento para esas oficinas.
- El idem de Pagadores.
- El idem de Visitadores.
- Algo sobre documentación militar.

Los empleados de Correos deben conocer con especialidad, el Código Postal con su Reglamento correspondiente, así como los tratados celebrados para el cambio de correspondencia con países extranjeros, y saber muy bien la geografía física, y la division política de la República Mexicana.

* Han sido omitidos. N. del D.

Los empleados en oficina de los Ayuntamientos, han menester las Ordenanzas Municipales, y los Reglamentos del Ramo.

Los del ramo de Justicia, los de Relaciones Exteriores, los de Fomento y los Militares, necesitan todas aquellas obras de Legislacion, de Ingenieria y demás, que les exigen sus respectivas carreras.

QUIEN ESTA EN APTITUD DE PRETENDER UN EMPLEO EN UNA OFICINA DEL GOBIERNO FEDERAL

Generalmente en nuestro país, se pretende un empleo sin que el solicitante piense siquiera si tiene la aptitud necesaria para poderlo desempeñar, una vez que lo haya conseguido.

Influencias más ó ménos poderosas se ponen en juego y, de la noche á la mañana, recibe cualquiera individuo un nombramiento, se presenta con él á la Oficina en donde debe prestar sus servicios y, suponiéndolo dotado de inteligencia y buena voluntad, resulta que durante bastante tiempo cuando ménos, mientras hace su aprendizaje, no llena como debiera las obligaciones que desde un principio ha contraído.

Las Oficinas del Gobierno se convierten así en planteles de instruccion, con perjuicio notorio para la buena marcha y expeditacion de sus negocios y, en las más se advierte un personal numeroso, pero poco apto, con ligeras excepciones.

Muchos jovencitos podrian encontrarse aún en las Oficinas de mayor categoría, que se

ocupan tan solo en charlar las horas enteras ó pasear por los corredores fumando el cigarrillo y descifrando geroglíficos, en tanto que los pocos empleados dignos y entendidos no se mueven en todo el día de su bufete, trabajan sin descanso y reportan labores excesivas que debian distribuirse mejor y más equitativamente, si aquellos que huelgan, supieran cumplir con su obligacion.

La prensa en mil ocasiones ha señalado esa plétora inconveniente de empleados inútiles, verdaderas sanguijuelas del Erario, que consumen cuantiosas rentas y no producen mas que el descrédito y el desórden.

Mal de tan gran trascendencia ha hecho ya fijar con especialidad la atencion del actual Gobierno, moralizador por excelencia, y en breve acaso no solo se dicte la reduccion del número de empleados, sino que se obligue á los que deseen serlo, á pasar por un exámen, siquiera sea de principios y conocimientos rudimentarios, que puedan dar la clave de la capacidad del solicitante.

Para este caso que juzgo inmediato, creo prestar un positivo servicio á los que se resuelvan á pretender empleos del Gobierno, indicándoles lo que deben saber para estar en posibilidad de servir de una manera satisfactoria, cualquier cargo que se les encomiende.

Entraré desde luego en materia.

Toda persona que desee seguir la carrera de empleado, debe en mi concepto, saber cuando ménos lo siguiente:

Leer, escribir y contar, lo mejor posible.
Gramática, Lógica, Ideología.

Historia y Geografía, principalmente del país.

Tener algunas nociones de Economía política.

Conocer la Constitución Federal, con sus adiciones y reformas.

Tener ideas generales sobre legislación y organización administrativa del Gobierno que nos rige.

Hay empleos que requieren un título profesional y se comprenderá desde luego que no me refiero á ellos.

Con los conocimientos enunciados, buena disposición para el trabajo, honradez y educación, se puede, á mi modo de ver, contar con probabilidades de éxito para conseguir ocupación en una Oficina y aun para progresar en ella á fuerza de constancia dedicación y conducta intachable.

El respeto á los superiores y la reserva absoluta de los asuntos oficiales, deben ser una ley inviolable para el que quiera hacerse digno del aprecio y consideración de sus jefes.

OFICINAS PRINCIPALES DEL GOBIERNO como debe Solicitarse un Empleo con Probabilidad de Alcanzarlo

El conocimiento de los ramos que constituyen el Gobierno nos dará también el de sus principales oficinas.

Fijémonos primeramente en el poder Ejecutivo de la Nación, que es sin duda alguna, el que ejerciendo su influencia en todo el país dispone de mayores y más cuantiosos elemen-

tos y ocupa, como es natural, mayor número de personas.

El poder Ejecutivo hace el despacho de los negocios administrativos de la Federación conforme lo ordena el art. 86 de la Constitución Federal; es decir: auxiliado por seis Secretarios de Estado para los seis ramos siguientes:

Gobernación.

Relaciones Exteriores.

Hacienda y Crédito Público.

Guerra y Marina.

Justicia é Instrucción Pública.

Fomento, Colonización, Industria y Comercio.

La Secretaría de Gobernación, según puede verse en la ley de presupuestos de egresos, que es la que marca los empleos y sus dotaciones, tiene bajo su dependencia además de los empleados de la Secretaría:

La Escuela de Ciegos.

Escuela de Artes y Oficios para mujeres.

Casa de Niños Expósitos.

Consejo Superior de Salubridad.

Jefatura y Subprefecturas del Territorio de la Baja California.

Fuerza rural para el Territorio.

Gastos generales del mismo.

Juzgados del Estado Civil en dicho Territorio.

Jefatura, prefecturas y subprefecturas del Territorio de Tepic.

Registro civil en Tepic.

Gendarmería.

Gastos generales del mismo.

Policía rural.

Policía del Distrito Federal.

Vestuario para la Gendarmería Municipal.
 Prefecturas del Distrito.
 Gastos generales del ramo.
 Administracion general de Correos.
 Administraciones locales.
 Servicio en ferrocarriles y buques subvencionados.
 Subvencion á vapores.

El total presupuestado para este ramo, considerado como el quinto en la ley de presupuestos de egresos, es el de \$3,466,882.30 cs. (año fiscal 1887 á 88.)

El ramo de Relaciones Exteriores es el cuarto en la ley de presupuestos de egresos y tiene bajo su dependencia:

Secretaría.
 Archivo general de la Nacion.
 Gastos generales
 Cuerpo diplomático.
 Cuerpo consular.
 Gastos de los Cuerpos diplomáticos y consular.

Se invierten en este ramo \$434,930.60 cs.

El ramo de Hacienda es el octavo, segun la ley de presupuestos de egresos y comprende:

Secretaría.
 Tesorería general de la Federacion.
 Aduanas marítimas y fronterizas.
 Gastos de idem, idem.
 Visitadores de aduanas, jefaturas y pagadurías.
 Vapores de guerra.
 Gendarmería fiscal.
 Administracion principal de Rentas del Distrito Federal.

Administracion de Rentas de la Baja California.
 Idem del Territorio de Tepic.
 Jefaturas de Hacienda.
 Gastos de las mismas.
 Administracion general de la Renta del Timbre.
 Oficina impresora de estampillas.
 Direccion de contribuciones directas.
 Lotería Nacional.
 Clases pasivas civiles.
 Idem militares.
 Pagos de haberes por cesantías y jubilaciones.
 Gastos generales de Hacienda y otros.
 Premios y cambios por situacion de fondos.
 Deuda pública.

Se gastan en este ramo \$11,664,391.97 cs.

El ramo de Guerra y Marina es el noveno conforme á la ley de presupuestos de egresos y tienen bajo su dependencia:

Secretaría.
 Plana Mayor del Ejército y Asesores Militares.
 Suprema Corte de Justicia Militar.
 Cuerpo especial de Estado Mayor y su departamento.
 Colegio Militar.
 Ingenieros, Departamento, Plana Mayor y gastos.
 Batallon de Ingenieros.
 Cuerpo de Artillería, Departamento.
 Batallones de Artillería.
 Compañías fijas.
 Parque general y establecimiento de construccion.
 Maestranza.
 Fábrica de armas.

Fundacion Nacional.
 Fábrica de Pólvora.
 Escuela Teórico-Práctica Militar y aumentos.
 Departamento de Infantería.
 Batallones de Infantería.
 Departamento de Caballería.
 Regimientos, gratificaciones y pago de fuerzas auxiliares.
 Cuerpo de Gendarmes del Ejército.
 Escolta de la Comision geográfica exploradora.
 Cuerpos auxiliares de caballería.
 Cuerpos de Rurales de Tamaulipas.
 Jefes de reemplazos.
 Jefes de escoltas de los ferrocarriles.
 Departamento del Cuerpo Médico y Hospitales Militares.
 Batallon de Inválidos, Mutilados y Pensionados.
 Gobierno del Palacio Nacional.
 Escuela de Bandas Militares.
 Comandancias Militares, Mayorías de plaza y fortalezas.
 Marina Nacional.
 Depósito de Jefes y Oficiales.
 Vestuario y equipo para el ejército.
 Músicas.
 Gratificacion para soldados cumplidos y reenganchados.
 Reposiciones y asignaciones.
 Gastos de Guerra.

El total invertido en este ramo asciende á \$13.386,495.24 cs.

La Secretaría de Justicia é Instruccion Pública, ramo sexto del Presupuesto de egresos, tiene bajo su dependencia:

Secretaría.

Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
 Juzgados de lo Civil.
 Idem de lo criminal.
 Idem correccionales.
 Ministerio Público.
 Juzgados menores de la Capital.
 Registro público de la propiedad y de comercio.
 Archivo judicial.
 Consejo médico-legal y peritos médico-legalistas.
 "Boletin Judicial".
 Servicio y gastos del Palacio de Justicia.
 Juzgados foráneos.
 Administracion de Justicia en la Baja California.
 Administracion de Justicia en el Territorio de Tepic.
 Gastos del Ramo de Justicia.

INSTRUCCION PUBLICA

Junta Directiva.
 Escuela secundaria para niñas y la anexa de perfeccionamiento de instruccion primaria.
 Idem Preparatoria.
 Idem de Jurisprudencia.
 Idem de Medicina.
 Academia de Medicina.
 Escuela de Comercio.
 Idem de Bellas Artes.
 Conservatorio de Música.
 Escuela de Artes y Oficios.
 Idem de Sordo-Mudos.
 Museo Nacional.
 Biblioteca Nacional.
 Escuela Normal.
 Escuelas nacionales primarias, y sus auxiliares.

Idem nocturnas primarias para adultos y adultas.

Gastos generales de instruccion pública.

Becas y pensiones.

Subvenciones del ramo de instruccion pública.

Se invierten en este ramo \$1.398,850.00 cs.

La Secretaría de Fomento, Colonizacion, Industria y Comercio, ramo séptimo del Presupuesto de egresos, comprende:

Secretaría.

Direccion de Estadística y Sociedad de Geografía y Estadística.

Observatorios.

Comisiones exploradoras del Territorio nacional.

Colonizacion y subvencion de vapores.

Casas de moneda y Ensaye Mayor de la República.

Palacio Nacional y de Chapultepec, edificio para el Ministerio de Fomento y monumentos públicos.

Faros.

Ferrocarriles.

Caminos, puentes y mejoras materiales.

Rios y conservacion de las obras hidráulicas del Valle de México.

Inspeccion de caminos y obras.

Obras en los puertos.

Propaganda minera, agrícola é industrial.

Escuela Nacional de Ingenieros.

Escuela práctica de laboreo de minas en Pachuca.

Escuela Nacional de Agricultura.

Hacienda.—Escuela de la Colonia "Porfirio Díaz".

Pensiones.

Telégrafos.

Gastos diversos.

En este ramo se invierte la suma de \$4,426,132.17 cs.

El poder Legislativo se forma de:

La Cámara de Diputados.

La idem de Senadores.

Secretaría de la Cámara de Diputados.

Gastos ordinarios y extraordinarios de la misma.

Secretaría de la Cámara de Senadores.

Gastos ordinarios y extraordinarios de la misma.

Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público y Seccion especial.

Tesorería del Congreso.

Se invierten en este ramo, que es el primero con arreglo á la ley de Presupuestos de Egresos, \$1,002,928.75 cs.

El poder Judicial, sea el tercero considerado en la ley de presupuestos de Egresos, está formado por las siguientes oficinas:

Suprema Corte y Secretaría.

Tribunales de Circuito y muebles.

Juzgados de Distrito.

Hay consignada para él la suma de \$439,994.00 cs.

De la enumeracion que antecede resulta que la Nacion necesita, sin duda alguna, de un personal numeroso para el desempeño de todas sus oficinas. En éstas hay que notar primeramente aquellas que pueden servirse por personas que tengan una carrera adecuada á sus labores, como sucede con los militares para el ramo de Guerra, los médicos para los Hospitales y Cuerpo Médico, Consejo de Salubridad,

etc., etc.; los ingenieros para los Observatorios, Direcciones de Caminos y demás, y los abogados para cuanto se relaciona con el poder Judicial. En segundo lugar vienen, por decirlo así, las oficinas en las que, sin conocimiento de una profesion, sino con solo aquellos que están enumerados en el Capítulo 1o., dedicacion y práctica, puede llegarse á puestos superiores y á obtenerse cierto mérito por la aptitud para el despacho de los negocios. A esta clase pertenecen las Aduanas marítimas, las Jefaturas de Hacienda, Administraciones del Timbre, oficinas de Contribuciones, Administraciones de Correos, etc., etc.

Supóngase que un jóven que ha concluido su instruccion primaria y secundaria, desea entrar de Escribiente á una oficina.

Lo primero que debe examinar es á qué ramo pertenece y por consiguiente de qué Secretaría de Estado depende.

¿Se trata de una Aduana Marítima? Pues bien, se encontrará que dependen las Aduanas de la Secretaría de Hacienda, y aunque los nombramientos los hace el Presidente de la República, siempre que las oficinas estén subordinadas á alguna de las Secretarías de Estado y por consiguiente al Ejecutivo, la solicitud debe hacerse al Secretario del despacho respectivo, por lo que en el caso de que hablamos habrá de presentarse al Secretario de Hacienda.

Diversas disposiciones previenen que las solicitudes ú ocursos se hagan en papel de oficio que tiene por lo comun 35 centímetros de largo y 25 de ancho, siendo vulgarmente conocido con el nombre de *papel Ministro*.

Deben escribirse dejando á la izquierda y en toda la longitud del pliego un márgen cuya anchura es variable, segun la categoría de la persona á quien se dirige. Verbigracia: si se trata de un Secretario de Estado se dejará un márgen de 10 centímetros ó sea poco más de la 3a. parte del pliego, á lo ancho.

Del márgen hacia la derecha del pliego se escribirá la solicitud procurando exponer en ella, con la mayor concision y claridad posibles, todo aquello que sea conducente al objeto que se propone el solicitante. Al márgen se pondrá en extracto lo que se pretende y, en la parte superior de él, una estampilla de la renta del timbre propia para documentos y valor de cincuenta centavos por cada hoja; de modo que si se ocupa todo un pliego se pondrá una estampilla en la primera plana que sirve para ésta y la segunda, otra en la tercera plana que la autoriza lo mismo que la cuarta; y asi sucesivamente en todos los pliegos que se escriban.

Si á esta solicitud el pretendiente acompaña algunos certificados de buena conducta y aptitud y algunas cartas de recomendacion es probable que será atendido y logrará el objeto que se propone.

Hay muchos que censuran al Gobierno porque ocupa de preferencia á los que le son mejor recomendados; pero esta censura es injusta y hasta absurda, porque nada hay más conveniente, en efecto, que tomar en cuenta el dicho de personas respetables que dán con el mayor valer á los que obtienen esas recomendaciones, siendo, si de sentirse, que muchas veces éstas se prodiguen á quien apenas se conoce ó que está muy lejos de merecerlas.

Haré notar que, si la solicitud para obtener la plaza de escribiente de una aduana se hace desde el lugar en que está ubicada dicha oficina, puede entónces presentarse al jefe ó encargado de ella.

Esto se llama en el lenguaje oficial: *mandarla por el conducto respectivo*.

En el primer caso de presentacion directa al Secretario de Hacienda, el interesado recibirá tambien directamente su resolucion, á la que tiene perfecto derecho, pues la Constitucion Federal en su art. 8o. dice:

“Es inviolable el derecho de peticion ejercido por escrito de una manera pacífica y respetuosa; pero en materias políticas solo pueden ejercerlo los ciudadanos de la República. A toda peticion debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad á quien se haya dirigido, y ésta tiene obligacion de hacer conocer el resultado al peticionario.”

En el segundo caso, de envió por uno ó varios conductos, el interesado recibirá su respuesta por ellos mismos.

Mas adelante se presentará ocasion de hablar detenidamente acerca de esta marcha forzosa establecida para ciertos negocios y se explicará la parte útil que encierra.

Si se trata de un empleo en la Secretaría del Congreso, Contaduría Mayor de Hacienda ú otro dependiente de la Cámara de Diputados, la solicitud debe dirigirse al Presidente del Congreso.

Si se pretende en oficina que dependa del Poder Judicial, la solicitud se hará ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

Hay además otras oficinas independientes del Gobierno Federal, como son aquellas de los Gobiernos de los Estados y las de los Ayuntamientos; pero las indicaciones anteriores son aplicables á esas oficinas, con solo las variaciones que indica el simple sentido comun.

NOMBRAMIENTO. DESPACHO. TOMA DE POSESION DEL EMPLEO

Presentada la solicitud de que hablamos en el articulo anterior, supóngase que es resuelta favorablemente y en consecuencia el agraciado recibe su nombramiento.

En él se le dice que debe proveerse del *despacho respectivo* y que se presente á *tomar posesion de su empleo, prévia la protesta de ley*.

El sueldo de un escribiente en aduana marítima de alguna importancia es de \$700.80 cs. anuales.

Recurriendo de nuevo á la ley del timbre encontraremos en su art. 4o. y Tarifa, en la letra D, lo siguiente:

“Despacho ó nombramiento.

A. Los que expidan los poderes federales, los de los Estados, los municipios ó cualquiera otra autoridad ó corporacion; sirviendo de base el sueldo, honorario ú otro emolumento anual:

Cuando el sueldo, honorario ú otro emolumento:
no llegue á 300 pesos. Exento.

De 300 anuales sin llegar á 500	10.00
De 500 " " " á 1,000	20.00
De 1,000 " " " á 2,000	30.00
De 2,000 " " " á 3,000	40.00
De 3,000 " " " á 4,000	50.00
De 4,000 ó mayor cantidad	60.00

B. Aun cuando el nombramiento se haga con el carácter de suplente, auxiliar, supernumerario ó interino, se emplearán las estampillas que correspondan, siempre que el servicio á que se refiera el nombramiento, sea por tiempo indeterminado ó deba exceder de dos meses.

C. En los despachos que se expidan concediendo grados á los militares, deben ponerse estampillas correspondientes al sueldo que disfruten por el empleo efectivo.

D. Los nombramientos de eleccion popular Exentos.

E. Los nombramientos de sirvientes, operarios ó dependientes ocupados en obras públicas, así como los de los bogas, empleados en las embarcaciones del Gobierno Exentos".

De manera que para todo despacho por empleo cuyo sueldo sea de \$500 á \$1,000 al año, deben ponerse estampillas por valor de 20 pesos.

Los despachos los extienden los Secretarios de Estado y son firmados por el Presidente de la República, con excepcion de aquellos que correspondan á los Poderes Judicial y Legislativo que serán expedidos por cada uno de dichos poderes respectivamente.

Todo despacho está sujeto á ser presentado en diversas oficinas para que tomen razon de él, á lo cual se dá el nombre de *requisitacion* y debe acompañarse de una copia. La primera

oficina á donde hay que llevar un despacho una vez firmado por el Presidente de la República ó por otro de los Poderes, es la Secretaría de Relaciones á la Seccion de Cancillería, en donde se le pone el Gran Sello de la Nacion. En seguida á la Contaduría Mayor de Hacienda, despues á la Tesorería General de la Federación y, por último, á la Secretaría ú Oficina Superior que lo expidió. En cada una de esas oficinas se le vá poniendo una razon y el sello respectivo, de modo que en las copias que se irán sacando se aumentarán las que haya hasta llegar á la última Oficina que toma razon de él y, aún entónces, es muy conveniente al interesado sacar una cópia más y que se *certifique*, pues ésta, tiene un valor suficiente para reemplazar al despacho original en cualquier caso y, principalmente, en el de un extravío.

En toda cópia de un despacho, se pone con arreglo á la ley del timbre una estampilla de á diez centavos *que se deja sin cancelar*, pues esto corresponde á la oficina á quien se le presenta. Para que una cópia pueda certificarse, no necesita más que una estampilla de igual precio, es decir: de á diez centavos.

Todo empleado puede tomar posesion de su destino, con solo la presentacion del nombramiento pues para proveerse del despacho dispone de un plazo de dos meses, pasados los cuales, no se le abonará sueldo si no ha obtenido aquella patente que le dá la propiedad relativa de su colocacion, y digo relativa, porque ha quedado ya destruida la propiedad en los empleos y actualmente es facultad del Primer Magistrado de la Nacion el remover libremente á toda clase de empleados dependientes del Poder Ejecutivo, si bien se comprende que de esa facultad discrecional hace un uso prudente, y las más veces motivado

por causa poderosa. De manera es que mientras la conducta é inteligencia de la persona nombrada para una oficina sean notoriamente buenas puede considerarse seguro en el cargo que se le haya confiado.

La toma de posesion de un empleo parece que debiera verificarse con cierta solemnidad, mucho más cuando para ella se requiere prestar hoy en día una protesta exigida por las reformas hechas á la Constitucion Federal; pero no es así y esa formalidad se ha simplificado hasta el último extremo.

Esplicaré como se toma posesion de un empleo, en el órden inferior se entiende, pues para otros de responsabilidad se exigen requisitos de que hablaré oportunamente.

Sea un Escribiente el nombrado. Con su comunicacion en que se le avisa ese suceso, se presentará al Jefe de la Oficina en que vá á servir. Allí se le tomará la protesta interrogándosele de palabra por dicho Jefe en estos términos: *¿Protestais sin reserva alguna guardar la Constitucion Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de Febrero de 1857, sus adiciones y reformas decretadas el 25 de Septiembre de 1873 y promulgadas el 5 de Octubre del mismo año y desempeñar fielmente nuestro empleo?* El interpelado contestará: *Sí protesto.* Entónces el Jefe de la Oficina le dirá: *“Si así lo hiciéreis, la Nacion os lo premie, y si nó os lo demande.”*

Habiendo contestado afirmativa y categóricamente, se levantará una acta de la que firmará por lo ménos tres ejemplares.

A continuacion se le hará pasar al Departamento en que debe trabajar y se le designará

el Oficial á cuyas inmediatas órdenes queda subordinado y que, desde ese momento, comenzará á utilizar sus servicios.

HORAS DE TRABAJO. LABORES

Es una prevencion general la de que las horas de trabajo serán siete en las oficinas del Gobierno federal y, con efecto, poco más ó ménos así están arregladas sus labores, á excepcion de algunas en que se requiere á veces el uso de mayor tiempo para trabajos extraordinarios. En éstas generalmente los empleados se encuentran mejor remunerados, como una justa compensacion de ese exceso de ocupaciones.

Las labores ordinarias de las oficinas pueden clasificarse como sigue:

Las que originan simple trámite.

Las que requieren busca de antecedentes, estudio de ellos y que se produzca un informe para que se ilustre su resolucion.

Las de expedientacion, con el fin de tener siempre en buen arreglo los negocios y poderlos examinar fácilmente siempre que sea necesario.

En las de simple trámite no se requiere grande inteligencia.

Para las que motivan informe y que han menester estudiarse sí se exigen conocimientos especiales del ramo en que se sirve y de la Legislacion general del país.

Respecto de las de expedientacion y buen órden, se necesita tambien alguna práctica y

más que todo un claro y juicioso discernimiento.

Procuraré dar una idea más completa de estas apreciaciones:

Conforme al orden que vengo estableciendo en esta obra y en el cual trato de seguir la tramitación más sencilla tendríamos que, habiendo tomado posesion el escribiente N. del empleo para que fué nombrado, le toca, á él mismo, poner en limpio la comunicacion en que se participa á la superioridad que en esa fecha ha entrado al ejercicio de sus funciones.

El oficial de la Seccion en que se encuentra, le entrega el borrador de esa comunicacion al cual se dá el nombre de *Minuta*.

Este es un negocio de simple trámite, porque no origina más que una comunicacion en la cual se dá aviso de la toma de posesion de la persona nombrada. La superioridad al tener en su poder este aviso, *acusa recibo de él*; lo cual tambien es de simple trámite.

Hé aquí ya varios documentos de los cuales quedan borradores en las oficinas que se los cambian ó sean las *minutas*.

En la Secretaria de Hacienda, por ejemplo, el nombramiento de ese simple escribiente de Aduana deja las constancias oficiales siguientes:

- I. Ocurso ó solicitud original del que pretendió el empleo, pues sus certificados de buena conducta, etc., se le devuelven y las cartas de recomendacion son contestadas en lo particular.
- II. Acuerdo, haciéndose el nombramiento.
- III. Minuta del nombramiento.

IV. Aceptacion del interesado, (original).

V. Minuta de trascripcion del nombramiento á la Oficina para la que el empleado fué nombrado.

VI. Comunicacion de la oficina avisando que tomó posesion y acompañando un ejemplar del acta de protesta (original).

VII. Minuta de recibo de las anteriores.

La reunion de todas estas constancias en un solo legajo y en el orden debido viene á constituir ya un expediente, al cual se pondrá una cubierta ó carátula, y en ella un extracto del asunto á que se refiere para poderlo traer á la mano siempre que fuere indispensable. En efecto, el empleado puede solicitar más tarde una licencia, un anticipo de sueldo, que se le mejore de empleo, cualquiera otra cosa; ó bien dar motivo para que se le separe de la oficina por mala conducta, ineptitud, etc., etc., y todos los documentos oficiales que en esos diversos casos se cambien vendrán á engrosar el expediente de que se trata el cual servirá de base de consulta para todo lo que al empleado en cuestion pueda referirse en lo sucesivo. Es, pues, un expediente, la historia más ó menos justa de un individuo, ó de un negocio, y requiere por lo mismo ser arreglado convenientemente, y llegado el caso, estudiarse á la luz de las leyes, de la razon y de la justicia para sacar de ella conclusiones verídicas, fundadas, imparciales y justificadas.

Los negocios que demandan estudio y conocimientos especiales son, por ejemplo, éste:

Un comerciante ha importado del extranjero cierta cantidad de galon de metal amarillo, sin dorar, hasta de 15 centímetros de ancho, cotizado con arreglo al arancel vigente á razon de \$1.50 cs. peso bruto por kilógramo. El Vis-

ta al practicar la revisión considera dicho *galon como de metal dorado* y le aplica el cobro de \$2.50 cs. peso bruto por kilogramo. El comerciante no se conforma con esta clasificación y expone para ello sus razones. El Vista insiste en su opinión y conforme á ella el comerciante *ha suplantado en calidad* la mercancía y debe por ello sufrir la pena de pagar dobles derechos.

Se abre un juicio administrativo ó civil en el que se declara culpable al comerciante y el expediente en cuestión es remitido original á la Secretaría de Hacienda para su revisión y aprobación, por solicitarlo así el interesado conforme al artículo 392 de la Ordenanza general de Aduanas vigente.

Se comprende desde luego que el oficial á quien se pase en la Secretaría de Hacienda el referido expediente para su revisión é informe, necesita estar muy versado en la tramitación de los juicios civiles-administrativos, conocer á fondo la Legislación de Aduanas y hacer uso de un recto criterio para emitir su juicio favorable ó desfavorable á los procedimientos observados en la Aduana que falló el asunto.

Iré tratando en capítulo especial esta diversa clase de labores y dando para su desempeño algunas reglas, que, si no resuelven por completo toda dificultad, sí facilitan en gran parte el despacho de los negocios, aún de aquellos que á primera vista parecen algo intrincados.

COMUNICACION SIMPLE. IDEM CON INSERCIÓN DE OTROS DOCUMENTOS. EXPEDIENTE. INFORME

Ya he dicho ántes lo que es una *comunicación ú oficio*.

Se puede llamar una *comunicación simple* cuando el asunto de que en ella se trata lo es también. El nombramiento de un empleado, un acuse de recibo, una orden sencilla pertenecen á ese género.

Otras cosas deben distinguirse en las comunicaciones, á saber:

A quién se dirigen.
En qué forma deben redactarse y escribirse.

Las comunicaciones pueden dirigirse:

A un superior.
A un igual en categoría.
A un inferior.

La forma en que deben escribirse y redactarse varia consiguientemente, segun es la persona á quien se dirigen.

Cuando se trata de un superior ha de usarse de un lenguaje respetuoso; pero sin afectación ni humillante.

Cuando se trata de un igual, el tono ha de ser cortés y sencillo, sin tocar á la llaneza.

Cuando se dirige á un inferior no debe imprimirse el sello imperativo de mando sino el que se ajusta al carácter del gobierno que rige en la República y ante el cual todos somos ciudadanos.

La manera de escribir una comunicación sigue las mismas variantes.

A un superior se le escribe en hoja entera de *papel Ministro* cuyo tamaño ya está indicado. En toda comunicación que se escriba

debe dejarse un márgen, que es como ya dije ántes, una parte del pliego á la izquierda y en toda su longitud que se separa ó distingue del resto por un doblez ó una línea y que sirve para poner en él, el sello de la oficina, el número de la comunicacion, el extracto de su contenido y al pié, la direccion de la persona ú oficina á quien se envia. Tratándose de superiores, este márgen debe tener poco más de la tercera parte de la anchura del pliego ó sean unos 10 centímetros, como se indica en el modelo y su escritura y redaccion se hará poco más ó ménos como en él se vé.

Cuando se trata de un igual en categoría, el márgen será menor y puede suprimirse el extracto.

Para un inferior, márgen de unos seis centímetros y tambien sin extracto.

Muchas veces se hace necesario transcribir en una comunicacion otros documentos. Sea por ejemplo una órden recibida del superior y que debe hacerse conocer á iguales ó á inferiores.

Ya dí ántes idea de lo que constituye un expediente. Agregaré ahora que los documentos que en él se reunen, deben numerarse progresivamente. El extracto debe ponerse de manera que reuna la claridad á la concision.

Uno de los escollos con que se tropieza para la expedientacion consiste en clasificar los negocios de manera que, en un solo legajo puedan contenerse muchos expedientes que traten de asuntos idénticos, con lo que se hace más fácil su guarda y consulta.

En el archivo de la Secretaria de Hacienda,

verbigracia, se encuentran muchos sobre licencias concedidas á Empleados de Aduanas, de Jefaturas de Hacienda, de la Tesorería general, etc., etc. Es claro que bajo el rubro de "*Licencias de empleados de Aduanas*" pueden caber todos los expedientes que se refieren á esos empleados y hasta si se quiere; bajo el de "*Licencias*" podrian encerrarse todos los que á "*Licencias*" pertenezcan.

Pero hay ciertos negocios, que no es tan fácil reunirlos bajo una frase ó un nombre genérico y que sin embargo pueden tener tan íntima relacion que sí deberian comprenderse bajo esa forma. Respecto á ellos es necesario que desde el momento en que se pone el extracto de cada uno en su carátula respectiva, éste contenga la idea del asunto con tanta verdad que sea fácil encontrar el enlace ó analogía íntima que pueda tener con otros negocios, á fin de que haya razon para reunirlos en un legajo y bajo una designacion genérica.

Supóngase, por ejemplo, que, en distintas épocas de un mismo año fiscal se consultan por diversas personas puntos dudosos respecto de la aplicacion de la tarifa del Arancel de Aduanas, cuyas consultas originan aclaraciones distintas. Aunque cada uno de esos negocios parece ser independiente de por sí, como todos ellos se refieren á la aplicacion de una sola ley y dan por resultado innovaciones á la misma, pueden indudablemente reunirse los expedientes que con ellos se han formado, bajo un solo legajo cuyo extracto comun sea el de: "*Consultas y aclaraciones sobre aplicacion dudosa de la tarifa de la Ordenanza de Aduanas marítimas y fronterizas vigente.— Año fiscal de 188... á 188...*" y así se facilita la busca de cualesquiera de esos asuntos, mejor que si hubiera de recurrirse al extracto ó

registro que aisladamente existiera de cada uno de ellos, y se tuviese que entresacar expediente por expediente de los armarios en que estén contenidos.

Ya he dicho ántes cómo se forma un expediente de los más sencillos. Hay algunos sumamente voluminosos y que requieren á veces dividirse en otros varios ó bien producen incidentes del *asunto principal* que exigen formarse por separado, aunque anotando en la carátula respectiva: "*Incidente núm. 1 del expediente núm.*" y así sucesivamente.

Rendir un informe es trabajo ya encomendado á Oficiales de una Sección y, por lo mismo exige conocimientos superiores.

Las Oficinas de importancia, como son las Secretarías de Estado, están divididas para su régimen interior en Secciones, que tienen á su cargo toda una serie de negocios; v. gr.: la Secretaría de Hacienda está repartida como sigue:

Secretaría.

Oficialía Mayor.

Sección 1a. De aduanas.

Id. 2a. De bienes nacionalizados.

Id. 3a. De contribuciones.

Id. 4a. De contabilidad directa del ramo de Hacienda.

Id. 5a. De pagos civiles y militares.

Id. 6a. De crédito público.

Id. 7a. De catastro y estadística fiscal

Id. 8a. De archivo.

Oficialía de partes.

Departamento de compilación de leyes y biblioteca.

Defensoría fiscal.

Servicio.

La Sección 1a., según se vé, tiene á su cargo todo lo relativo á Aduanas, y como son tan diversos los negocios que se presentan y han de tratarse con relación á ellas, subdivide á su vez esas labores por mesas propiamente, y así encontraremos:

Mesa de ajustes.

Mesa de nombramientos.

Mesa de confronta.

Mesa de multas, etc., etc.

O lo que es lo mismo, encarga el Jefe de preferencia á cada oficial de ciertos negocios con los que, familiarizándose de continuo llega á conocerlos perfectamente y á poder emitir sobre ellos dictámenes acertados, así como á tramitarlos debidamente en todas sus partes.

Es obligación también de los oficiales disponer el arreglo de expedientes y haciéndolo como es necesario, se facilita su consulta é informes, así como toda otra determinación.

Ya expuse ántes, que el informe es una pieza de estudio, pues viene á constituir la historia de un negocio, la opinión que acerca de él se forma el informante con arreglo á las leyes vigentes respecto á la materia de que trate y las conclusiones que juzga debidas en pró ó en contra de lo promovido por el interesado ó del fin por cuyo motivo se ha puesto en estudio el negocio.

Para rendir un informe un Oficial ó Jefe de Oficina, debe, en mi concepto, seguir un método siempre lógico.

Si se adopta el sintético, que parece el más adecuado, y consiste como es sabido, en pasar de lo simple á lo compuesto, ó bien en consi-

derar primero las partes en sí mismas y luego en las relaciones que cada una tiene con las otras, debe procurarse no caer en la manía de componer sin los elementos suficientes y que por lo tanto se carezca de razones fundamentales.

Si se pone en práctica el analítico, pasando de lo compuesto á lo simple, ó tomando el conjunto y examinando las relaciones de las partes entre sí para llegar al fin al conocimiento perfecto de cada una de ellas, es preciso evitar el que á fuerza de examinar las partes por separado, se llegue á perder de vista sus relaciones con el todo.

En suma, en cualquier informe ó negocio que requiera método, deben observarse las siguientes reglas aconsejadas en varias obras de lógica y la última que me sugiere mi práctica.

- 1a. Ir siempre de lo conocido á lo desconocido.
- 2a. Concebir clara y distintamente el punto de la cuestion.
- 3a. Apartar cuanto es inútil y ageno al negocio de que se trate.
- 4a. No admitir jamás por verdadero sino lo que se conoce que lo es patentemente.
- 5a. Evitar toda precipitacion y preocupacion.
- 6a. No comprender en los juicios nada mas que lo que ellos presenten al espíritu.
- 7a. Examinar si el juicio está fundado en el motivo exterior y propio que él supone.
- 8a. Tomar por verdadero lo que evidentemente parece verdadero, por dudoso lo que es dudoso, y por verosímil lo que es verosímil.

9a. Dividir la materia de que se trata en tantas partes, cuantas sean necesarias para aclararla y tratarla bien.

10a. Hacer en todas partes tan completas enumeraciones, que pueda haber seguridad de no omitirse nada.

11a. Aplicar las disposiciones administrativas ó legislativas con la mayor exactitud posible al negocio que se estudia ó trata de resolverse, y cuando haya de hacerse uso de esa aplicacion por analogía proceder en ella lógicamente, es decir: con la mayor verdad y justificacion posibles.

El estilo en que se redacte un informe deberá ser sencillo, claro, razonado y guardando las fórmulas del respeto debido á los superiores, á quienes se presenta, no como una cosa definitiva, sino quedando siempre sujeto á que lo aprueben si lo encuentran justo ó lo rechacen si no se ha tratado la cuestion de una manera que se ajuste á los préceptos de la ley.

Así como al que aprende las reglas de la aritmética le conviene ejercitarse en la resolucion de problemas de todas clases, así al que pretende un empleo superior le será provechoso proponerse hacer informes sobre negocios que él mismo puede escoger, de entre los que se gestionen en la Oficina en que se encuentre y luego compararlos con el que rinda el Oficial ó Jefe á quien hayan correspondido, de cuya comparacion se desprenderá para él la enseñanza de si estuvo acertado en sus juicios, ó incurrió en errores y de qué clase fueron éstos.

Debe tambien tratarse de resolver los negocios, por vía de ensayo bajo las varias fases que sea posible hacerlo, del mismo modo que el abogado estudia el pró y el contra de los

asuntos que se le encomiendan para su defensa, tanto porque puede ser preciso sujetarse al tenor de un acuerdo que se reciba, como porque siempre es conveniente en cualquiera cuestion, conocer los argumentos con que se pueda combatir la opinion emitida.

La prensa oficial pública con frecuencia expedientes enteros, con sus informes y resoluciones respectivas, que es bueno sean leídos por los empleados, por vía de estudio, pues algo útil hallarán siempre en ellos.

LIBROS DE REGISTRO DE CORRESPONDENCIA. IDEM DE INVENTARIOS DE EXPEDIENTES. LIBROS DE PARTES

Los libros en que se lleva el registro de la correspondencia, tanto recibida como despachada, son del más alto interés en toda Oficina, pues facilitan el conocimiento de los negocios que se han expeditado y dan acerca de ellos una idea general permitiendo que pueda encontrarse prontamente la fecha en que fué despachada ó recibida tal ó cual comunicacion y saber su número correspondiente.

El libro de correspondencia despachada contiene, por lo general: la fecha, el número de la comunicacion, la Seccion que la ha expeditado, la Oficina á que se dirige y un extracto del negocio que en ella se trata.

El de correspondencia recibida: la fecha en que llega la comunicacion, su número, si lo tiene, la Oficina que la remite, extracto del negocio á que se refiere y á mí me parece que debe tomarse nota de la Seccion á que pasa

y aun del número del expediente al cual se agrega.

El de Inventarios de expedientes se lleva en las Secciones de archivo y contiene comunmente: fecha en que se recibe el expediente, Seccion ú Oficina de que procede, número de él, extracto del negocio sobre que versa, número ó letra del legajo al cual se agrega y nota del extracto de éste, aunque lo último no es de todo punto indispensable. Se acompaña un modelo de estos libros que ofrece toda claridad.

En toda Oficina de importancia existe generalmente un oficial de partes encargado única y exclusivamente de tomar nota de todo negocio que se recibe, del acuerdo que sobre él recae, de la Seccion á que pasa para su despacho, fecha en que esto tiene lugar, etc., etc.

El Oficial de partes presta muy buenos servicios tanto á los empleados como al público, pues unos y otros recurriendo á él pueden tener noticia inmediata de sus asuntos y ocurrir á la Seccion que los tiene á su cargo ó saber si ya han sido despachados y en qué sentido, pues de ello asienta constancia tambien en su libro correspondiente.

A veces este empleado necesita ser uno de los que más bien conozcan el mecanismo interior de la Oficina en que sirven, porque él mismo anota en los negocios, ántes de ir al acuerdo, la Seccion á que corresponden y algunos otros detalles.

Me parece oportuno llamar la atencion, ya que dos veces he usado la palabra *Acuerdo* sobre que todo negocio que se presenta en una Oficina, no produce efecto alguno hasta

tanto que es acordado como corresponde y que, este acuerdo conforme lo asenté, y según lo proviene el artículo 80. de la Constitución federal debe recaer forzosamente por escrito.

Acuerdo en un negocio oficial, es la resolución que á él se dá ya sea en definitiva, ó ya condicional para perfeccionar con algunos antecedentes ó de otro modo su conocimiento y poderlo dictaminar accediendo ó negando lo que en él se promueve y pretende.

Los acuerdos, que pueden ser varios en un mismo negocio, son puestos por los Jefes superiores al márgen de los escritos y comunicaciones, rubricándolos, y cuando se dictan sobre negocios de que no se tiene documento alguno á la mano, ó que entrañan nuevas determinaciones sobre las que no hay antecedentes, se escriben en hojas sueltas de oficio.

Fácilmente se comprende, que para poder acordar con madurez y justificación los negocios y expeditarlos, se necesita poseer bastante práctica y sobretodo una percepción fácil y un conocimiento exacto de las leyes y disposiciones que hayan de aplicarse al caso, con tanta más razón, cuanto que para esos acuerdos los Jefes de Oficina no disponen las más veces de mucho tiempo, sino que se ven obligados á dictarlos inmediatamente y en un gran número de asuntos de todo punto distintos.

Aunque el acuerdo no sea ya definitivo, el Jefe no debe promover con él trabajos innecesarios, como hacer buscar antecedentes, ó rendir informes en los casos en que no sea indispensable una y otra cosa.

Esto es uno de los puntos en que resalta más la inconveniencia de encargar de una Ofi-

cina á persona poco práctica ó ignorante, puesto que, si lo primero sucede, incurrirá á cada momento en errores de trámite que harán duplicar el trabajo y traerán el embrollo en los negocios; y si lo segundo, le será preciso aun tratándose de lo más sencillo, que se le despache todo por los subalternos, no siendo él Jefe, mas que de nombre, ó si resuelve algo lo hará con tal torpeza, que produzca responsabilidad para la Oficina que desempeñe ó descrédito cuando ménos.

La administración gubernativa, en obsequio de la claridad y precisión en los negocios, tiene arregladas sus labores de tal modo, que el más insignificante suceso produce cambio de varias comunicaciones y deja constancias numerosas en diversas oficinas. Esto produce ya mayor trabajo del que en rigor debiera haber, mucho más cuando se sabe que ni en un simple oficio se puede tratar de dos asuntos diferentes de manera que, si además de esa profusión de documentos y de requisitos, se aumentan unos y otros innecesariamente, faltarán el orden, el método, la precisión y por consecuencia de todo esto vendrán un juicio equivoco y confuso y resoluciones desacertadas.

FIANZAS. ANTICIPOS. PAGAS DE MARCHA. DESCUENTOS. NOMINAS

Todo empleo de responsabilidad en el que se tiene el manejo de fondos, requiere que se otorgue una fianza, cuyo monto es por regla general, el duplo del sueldo que asigna á dicho empleo el presupuesto de egresos vigente.

Cuando se nombra, por ejemplo un Administrador de Aduana, se le previene desde que

se le extiende el nombramiento, que debe caucionar su manejo y casi siempre tambien se le concede un plazo que no excede de dos meses para llenar este requisito.

Tambien se otorgan fianzas, cuando se reciben pagas de marchas. El Gobierno bastante previsor y generoso con los empleados que ocupa, comprende que para emprender un viaje no cuentan siempre con recursos y se los proporciona bajo la denominacion indicada de *Pagas de marcha*, exigiendo solo á los interesados que den una responsiva por ellas, y que las vayan reintegrando por abonos mensuales de una tercera parte del sueldo.

Las fianzas por empleo de responsabilidad se tienen que extender en escritura pública. Así se otorgan las que sirven para desempeñar la administracion de una Aduana, una Oficina de Correos, del Timbre, etc., etc.

Cada año fiscal que, como se sabe principia en Julio y concluye en Junio del año siguiente, es preciso presentar respecto de las fianzas anteriores unos documentos, que se otorgan tambien ante escribano público, y se llaman: "*Certificados de idoneidad y supervivencia*," los cuales tienen por objeto acreditar que los fiadores conservan bienes suficientes para garantizar al Erario y que subsisten aún.

El Gobierno hace algunos otros anticipos á sus empleados para gasto del despacho correspondiente y aun préstamos por cuenta de sus vencimientos, sin exigirles fianza, sino librando únicamente órdenes para que las oficinas pagadoras les descuenten una parte del sueldo cada mes hasta amortizar el adeudo.

El tipo general para esos descuentos es la tercera parte cuando el sueldo pasa de \$500 y la cuarta parte cuando es menor de esa suma.

En las Oficinas en que el personal de empleados es numeroso, se hace el pago firmando aquellos en un documento que se llama *Nómina* y en el cual se asienta la quincena ó mensualidad á que corresponde dicho pago, la categoría del empleado, y la suma que recibe firmando á continuacion de conformidad.

El requisito de la fianza para empleos de responsabilidad es tan indispensable que, si dentro del plazo concedido no se llena cumplidamente, las Oficinas pagadoras no deben pagar el sueldo y la superioridad quita del empleo al que carece de ese requisito.

Las Oficinas que abonan sueldo á esos empleados, sabiendo que no han otorgado la fianza correspondiente incurren en la responsabilidad de que no se les apruebe el pago y tengan que reintegrar su importe.

Basta, sin embargo, proponer dentro del plazo designado, los fiadores, pues para cantidades mayores de \$2,000 se necesitan ya dos, para que se entienda llenado el requisito y se pueda esperar el tiempo necesario hasta que sean admitidos y se otorgue la escritura de caucion. Si la superioridad los rechaza deben ser presentados otros inmediatamente. Casi siempre se prefiere como fiadores á los que poseen bienes raices.

**POLIZAS. COMPROBANTES.
LIQUIDACIONES. FACTURAS DE
CORRESPONDENCIA OFICIAL.
COMUNICACIONES REMITIENDO
CORRESPONDENCIA OFICIAL
CERTIFICADA. CERTIFICADOS
DE ENTERO**

Se llama *Póliza* á un documento que representa la copia de la partida asentada en el *Diario*

de una Oficina Pagadora y al pié de la cual firma el que recibe una cantidad por cualquier título, autorizándola además el Oficial de la mesa en que se expide y uno de los Jefes de la Oficina, ó los dos más caracterizados.

Las *Pólizas* van á veces acompañadas de *Comprobantes*. Esta clase de documentos son los recibos, facturas, órdenes superiores ú otros que dan origen y justifican el pago.

Toda cuenta fiscal tiene que ser comprobada y esa comprobacion sigue las siguientes reglas:

Si se trata de pagos determinados en el presupuesto de egresos, como son los sueldos de empleados de alguna Oficina, constituye el comprobante la nómina respectiva, ó los recibos parciales, y por duplicado, de los interesados, cuando por hallarse ausentes ú otra causa no pueden firmar aquella.

Si el pago es motivado por orden especial de una Secretaría, es el comprobante esa orden original ó agregada en copia certificada á la Póliza ó recibo correspondiente.

Los gastos menores de una Oficina se comprueban con los recibos parciales que se juntan en un legajo al que se pone un extracto de ellos, para que á primera vista pueda saberse el monto total á que ascienden.

Si se hace un entero por derechos causados á la importacion de algunos efectos ó por cualquiera otra causa, los comprobantes de esa partida, son los documentos cuya liquidacion motiva el entero.

Hay gran diversidad de liquidaciones, liqui-

dacion de alcances, liquidacion de comisos, de multas, etc., etc.

Llámanse facturas de correspondencia á los oficios con que se remite aquella á la Oficina de Correos. He tenido ocasion de ver una de esas facturas remitida por la Direccion general de Telégrafos y me parece que reúne los requisitos indispensables.

"*Certificados de entero*" son unos documentos que se entregan al que hace un pago en alguna Oficina como recibo de la cantidad enterada. Constituyen una copia certificada del asiento puesto en el "*Libro*" correspondiente.

CORTES DE CAJA DE PRIMERA OPERACION. IDEM DE SEGUNDA OPERACION. ESTADOS DE VALORES

Las Oficinas en que se manejan caudales de la Federacion, están obligadas á formar el dia último de cada mes un corte de Caja de primera operacion.

Tres dias despues de terminado un mes y cuando ya se remiten las Balanzas de Comprobacion y otros documentos, se acompaña tambien un corte de Caja de segunda operacion que, más en detalle justifica y amplía el de primera.

Los estados de Valores son unos documentos que comprenden el movimiento generalmente de un semestre y en los que se especifican los fondos que han entrado y salido.

Para la formacion de todos estos documentos es necesario tener nociones suficientes de

contabilidad, pues que de otro modo no será posible arreglarlos de una manera exacta y pudiendo responder á cualquiera observacion que sobre ellos se haga.

La comprobacion de estos documentos, que se observa en su resultado enteramente igual, no es obra de una operacion mecánica en la que sea bastante copiar tales ó cuales cantidades; es preciso saber de una manera cierta el origen del ingreso y del egreso, tener la conviccion de que unas y otras partidas proceden de una fuente cierta y bien determinada y, por último, identificar los resultados escritos con la existencia de la "*Caja*" para poder responder de la legalidad y exactitud de lo expuesto en ellos.

Hay que agregar aquí las *Balanzas de Comprobacion*, cuyos documentos ratifican la exactitud de los asientos hechos en los Libros y manifiestan el resultado final de cada cuenta.

¿Todas estas operaciones pueden aprenderse mecánicamente, sin que medien las nociones de una contabilidad y la práctica de ella?

No, á mi juicio; y por lo mismo el que quiera ascender en los puestos públicos y pueda llegar á ser Jefe de una Oficina importante debe saber la Teneduría de Libros á efecto de no verse en el caso de estampar su firma en documentos que no comprende y sobre los que no puede tener conciencia, de su exactitud y justificacion.

El Reglamento de Contabilidad dado por la Tesorería para las Aduanas Marítimas y Fronterizas, es una obra buena de consulta, en la que abundan los modelos de los que yo mismo he tomado los principales.

Cuando se va á recibir un individuo de una Aduana, necesita estar muy al tanto de la Contabilidad para poder apreciar si los documentos que se forman para cerrar los libros se hallan bien arreglados, si el corte de Caja extraordinario que en esos casos se practica semejante al que damos como modelo de primera operacion, está de acuerdo con los saldos que arrojan la cuenta de Caja y con la existencia en otros valores; si están tambien en regla los demás documentos que se exigen y para despues hallarse al tanto de las operaciones todas que se asienten en los libros y que son ya de su responsabilidad.

CONSULTAS. PROYECTOS. INICIATIVAS

Muchas veces se ofrece en una Oficina consultar á la Superioridad la aprobacion de algun gasto, la compra de muebles, una aclaracion acerca de punto dudoso de la ley, etc., etc. La redaccion de un documento de estos debe ser tan claro y comprobado que resalte desde luego la necesidad de lo que se pide, supuesto que ello está basado sobre exigencias naturales y de una fuerza y verdad incontestables.

Las consultas tienen la ventaja de que se refieren solo á determinado punto cuyo conocimiento es fácil y sobre el cual no es necesario mas que presentar los argumentos que motivan la conveniencia de que se apruebe tal ó cual cosa, y en las que se basan en dudas y requieren, por lo mismo, aclaracion, basta enunciar las razones que apoyan esa duda, que conviene hacer desaparecer.

La formacion de *proyectos* puede ser extensísima y, por lo mismo comprende este tra-

bajo desde aquellos sumamente fáciles hasta otros de gran entidad como son los proyectos de ley ó los de Reglamentos. Aunque unos y otros los expide casi siempre el Poder Legislativo, sin embargo, como la iniciación corresponde al Ejecutivo, es en sus Oficinas ó por comisiones nombradas *ad hoc* como se forman, y los empleados más prácticos en la materia prestan cuando ménos á las últimas, sus luces acerca del particular.

Iniciativa es una cosa semejante al Proyecto, puesto que en ella se propone á la superioridad una ó varias resoluciones que se consideran necesarias ó convenientes y que deben ir apoyadas con los fundamentos más claros y poderosos, variando su importancia desde la más sencilla hasta la de más grande trascendencia.

Estos trabajos son ya de categoría muy superior y pueden únicamente encomendarse á personas de inteligencia y que posean conocimientos profundos en los negocios á que deben referirse.

Generalmente no son obra de una sola persona, sino de varias, quizá porque reuniendo mayor suma de raciocinios, puede alcanzarse también mayor y más importante número de provisiones.

La forma, y estilo esencialmente oficiales, varían poco y no son muy difíciles de obtener.

CIRCULARES. LEYES. DECRETOS. REGLAMENTOS

Se dá el nombre de Circulares á los documentos en que se consigna una disposición, que

por tener que ser comunicada á muchas Oficinas para su cumplimiento y en los mismos términos, se imprime con el objeto de disponer de un número crecido de ejemplares y poderlos distribuir profusamente, ó bien se reproduce por escrito en varias copias.

Las circulares dadas en aclaración de algún punto dudoso de una ley ó Reglamento, obligan á su observancia no solo á los empleados del Gobierno sino al público en general, y por lo mismo conviene á todos estar al tanto de ellas.

Ley, como es sabido, es el precepto ó disposición que se expide por la Cámara de Diputados y que obliga en lo absoluto á todos los habitantes del país á cumplirla fielmente, bajo las penas establecidas contra aquellos que no lo observen, se desatiendan de él ó lo violen de algún modo.

Las leyes requieren un estudio profundo de la materia sobre que se dan y es muy difícil hayar alguna perfecta.

La redacción de las leyes exige, más que ningún otro documento, una claridad, una concisión y una justicia completas, á efecto de que su tenor no se preste á interpretaciones erróneas ni á subterfugios.

Decreto, es una resolución, decisión ó determinación que también se expide por el Poder Legislativo y que obliga en los mismos términos que las leyes.

Reglamento es una colección ordenada de reglas ó preceptos que se dá para la mejor ejecución de una ley ó para el régimen interior de una corporación ú oficina.

Los Reglamentos de Leyes ó Decretos forman parte integrante de unas y de otros y son tambien obligatorios.

Las circulares, las leyes, los decretos y reglamentos establecen la norma de los procedimientos oficiales y es indispensable para los empleados estar continuamente al tanto de ellas con el fin de no infringirlas y de estudiar su verdadero espíritu y significacion. Cuando en el desempeño de cualquiera clase de funciones se ajusta uno por completo á las disposiciones de ese género vigentes, se puede tener la certidumbre de marchar sobre bases sólidas, porque aunque hay muchas leyes absurdas en alguna de sus partes, no le toca al empleado calificarlas ni mucho ménos evadirlas. Quizá sea mejor un exceso de celo respecto á las prescripciones de ley y no el olvido ó desobediencia de ellas.

En algunos casos es preciso aplicar por analogía las leyes, decretos y reglamentos y, á ese respecto por ejemplo, el Arancel de Aduanas Marítimas y Fronterizas, da sus reglas en el capítulo IV, seccion 2a., siendo necesario siempre que haya de recurrirse á la analogía proceder con grande discrecion y prudencia para no extralimitarse ó juzgar un asunto erróneamente.

PROMOCION A OTRO EMPLEO. PERMUTAS. LICENCIA CON O SIN GOCE DE SUELDO. JUBILACIONES

Quando un empleado, por ejemplo de la Tesorería general de la Federacion, es nombrado Vista de una Aduana, se dice *"que ha sido promovido para este último destino."*

No es raro que á muchas personas se les utilice de ese modo cuando ménos lo esperan y sin pretenderlo acaso en manera alguna. Es que el Gobierno no pierde de vista á sus buenos servidores y sabe escogerlos en determinados casos para que le secunden en su obra de organizacion y vigilancia.

Por lo general se necesita que el interesado pretenda tal ó cual empleo con el fin de mejorar del que tenga, pues no seria posible que el Gobierno estuviera pendiente de lo que á cada uno pudiera convenir. Las promociones á otro empleo tienen su verificativo por lo mismo casi siempre, por gestiones individuales.

Dos empleados en diversas oficinas pueden arreglar de comun acuerdo cambiar sus empleos, á lo cual se dá el nombre de *"Permuta"*. Para que esta pueda tener verificativo se necesita que los que desean llevarla á cabo hagan de consuno un ocurso á sus respectivos Jefes, en el que expongan las razones que los inclinan á esa combinacion. De manera que si el empleado *N.* del Ministerio de Hacienda quiere permutar su empleo con el *H.* en la Secretaría de Fomento, tendrán *N.* y *H.* que suscribir juntos dos ocurso, uno dirigido al Secretario de Hacienda y otro al de Fomento y aprobada que sea la permuta por ambos funcionarios es cuando se lleva á efecto. Quedan obligados los permutantes á proveerse cada uno del nuevo despacho que les corresponde.

Las licencias pueden solicitarse con ó sin goce de sueldo. Tiene derecho á lo primero el empleado que despues de algun tiempo de servir en una oficina se enferma de modo que le sea indispensable suspender sus trabajos por algun tiempo. En este caso se hace un ocurso al cual se acompañan dos certificados de mé-

dicos distintos que acreditan la exactitud de la enfermedad.

Cuando la licencia se desea para el arreglo de negocios particulares ó por otra causa, se concede pero sin abonar sueldo.

Las licencias, como toda otra gestion que hagan los empleados, tienen que pedirse por los conductos debidos. Se trata de un celador de Aduana, habrá de hacer su solicitud por conducto del comandante del resguardo, que la remitirá de oficio al Administrador de la Aduana informando si, en su concepto, debe concederse ó no. El Administrador la enviará á la Secretaría de Hacienda manifestando tambien si en su concepto es de accederse á ella. De este modo cuando del ocurso se recibe en la Secretaría de Hacienda puede ser resuelto de plano, mientras que si se le mandara salvando esos conductos, ni lo tomaría en consideracion y lo devolvería exigiendo los informes del comandante del resguardo y administrador, perdiendo así mucho tiempo el solicitante y exponiéndose hasta á no ser atendido por faltar á lo que está ordenado.

En toda clase de negocios este órden trazado es indispensable para la buena expeditacion de ellos, y solo se pueden salvar los conductos en casos muy urgentes y justificados.

Antiguamente la carrera del empleado tenia una conclusion indicada despues de cierto tiempo de servicios. Esta era la jubilacion.

En la actualidad ya están derogadas todas las disposiciones que establecieron los montepíos y jubilaciones, y solamente ha lugar á pedir ante el Congreso una pension vitalicia ó temporal, en virtud de la facultad que tiene esa Cámara *"para conceder premios ó recompensas por servicios eminentes prestados á la*

patria, etc., etc.," fraccion XXVI del art. 72 de la Constitucion federal.

De manera que muy pocos son los que pueden merecer esa concesion, y nunca en vida, sino despues de su muerte y á favor de sus familias.

Cuando se quiere gestionar una de estas concesiones ante la Cámara de Diputados es necesario presentar un ocurso, y acompañar á él todas las constancias que acrediten los servicios del finado.

Realmente hoy en dia los empleados del Gobierno no tienen más expectativa que la de vivir con dificultad mientras sirven en una Oficina y perecer con sus familias cuando les falta su colocacion.

El empleado se habitúa fácilmente á las escaseces y apenas si gestiona su adelanto en la carrera administrativa cuando así se lo exige una imperiosa necesidad.

Si en nuestro país se tuviese por costumbre *"pensar en el porvenir,"* los empleados no dormirían sobre sus laureles y tratarían de crearse un patrimonio, bien por medio del *ahorro*, ó bien explotando alguna industria compatible con sus obligaciones oficiales y sobre todo, no desprendiéndose tan liberalmente de todo aquello que adquieren.

La fundacion de alguna sociedad de crédito, en pró de esta clase numerosa y distinguida del país, es en mi concepto una necesidad reclamada por las circunstancias. Un proyecto bastante extenso y conveniente está ya en estudio sobre el particular, y ojalá que él se acepte y produzca los resultados apetecidos.

ORGANIZACION Y TENDENCIAS DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y FOMENTO*

Manuel Gamio

La Secretaría de Agricultura y Fomento tiene dos tendencias nacionalistas eminentemente prácticas: 1o. Estudiar y fomentar las condiciones de posesión, producción y habitabilidad del TERRITORIO NACIONAL.—2o. Estudiar y fomentar el desarrollo de su POBLACION.

La conjunta consideración de estas dos tendencias es indispensable e imprescindible, pues no puede concebirse aisladamente el territorio sin la población, ni viceversa, ya que la producción de aquél depende de la eficiente cooperación de esta última, cuyo desarrollo, a su vez, está supeditado a las condiciones de habitabilidad del territorio.

* El Instituto Nacional de Administración Pública se complace en presentar a sus lectores este artículo hasta hoy desconocido, obra de don Manuel Gamio, director de Antropología de la Secretaría de Agricultura y Fomento. El trabajo se publicó en segunda edición en el año de 1922, por lo que no sabemos la fecha de su aparición original, ni la editorial que la produjo. N. del D.

EL TERRITORIO

De acuerdo con las conclusiones modernas más aceptadas y, sobre todo, según la experiencia de varias centurias que ofrece México y que la Revolución apenas terminada hizo palpar claramente, el conocimiento de la tierra, su posesión equitativa y proporcional, su producción normal y el mejoramiento de sus condiciones de habitabilidad, constituyen las bases fundamentales sobre las que tiene que sustentarse el bienestar de la población.

El Conocimiento del Territorio

Montañas, vertientes, valles, cuencas, costas, ríos, lagos, zonas de cultivo, zonas forrajeras, zonas forestales, zonas áridas, zonas minerales, zonas habitables, zonas inhabitables, re-

giones elementalmente exploradas, regiones inexploradas, flora silvestre y de cultivo, y fauna salvaje y doméstica: el conocimiento previo de todo esto, que propiamente constituye la tierra, es indispensable para poder legislar autorizadamente su posesión, fomentar su producción y mejorar su habitabilidad. A ir adquiriendo este conocimiento están dedicadas varias Direcciones de la Secretaría, especialmente la de Estudios Geográficos y Climatológicos, que, como su nombre lo indica, estudia la geografía y el clima y prepara el futuro gran levantamiento del área y del relieve del territorio; la de Estudios Biológicos, que considera la flora y la fauna en sus relaciones con la vida de la población; la de Aguas, que estima la capacidad y potencialidad fertilizadora y mecánica de las corrientes y de los vasos cerrados; la de Bosques, que, entre otras tendencias, tiene la de determinar las zonas forestales e implantar su metódica explotación; la de Agricultura, entre cuyas funciones fundamentales están la de ensanchar las zonas de cultivo y las zonas forrajeras y la de fomentar la producción agrícola. El Instituto Geológico, que antes estaba incorporado a la Secretaría, se ocupaba a su vez de las zonas minerales.

La Posesión de la Tierra

La futura legislación agraria, que traerá consigo la repartición equitativa y proporcional de la tierra, tiene que hacerse fundándose en datos integrales que suministren las diversas Direcciones de Fomento: antecedentes histórico-legales de la propiedad territorial; condiciones económicas regionales —actuales y pretéritas— en lo relativo a dicha propiedad; con-

diciones de catastro y fraccionamiento regional; estado actual de la misma propiedad en lo que toca a las condiciones sociales y étnicas; posibilidad agrícola de las diversas regiones del territorio, etc., etc.

En cuanto a irrigación de aquellas tierras, puede decirse que la posesión de las de temporal es frecuentemente ilusoria, dada la irregularidad de las lluvias y la proporción de las regiones en donde éstas nunca se precipitan. La posesión de la tierra tiene, pues, que ir acompañada del uso de las aguas de regadío, siendo, por tanto, urgentes y trascendentales la apreciación y la conveniente explotación de nuestro caudal de aguas pluviales, lacustres y represadas y el aprovechamiento de las aguas friáticas.

La Producción de la Tierra

Una vez conocidas cuántas y cuáles son nuestras tierras de cultivo y forrajeras, podrá saberse por qué su producción nunca ha bastado para satisfacer las necesidades de la población y qué medios verdaderamente autorizados y prácticos existen para fomentar dicha producción.

Hay que clasificar las tierras de acuerdo con su fertilidad, aridez y esterilidad, pues —capítulo de gran importancia— en México existen extensas regiones que aparecen áridas por determinadas condiciones, pero que no son estériles.

Es necesario también fomentar la mejoría de condiciones de producción de las tierras frías, de las calientes y de las templadas, de acuerdo con sus características peculiares.

Por último, deben vulgarizarse los mejores métodos de cultivo agrícola y de explotación forestal en todos los rincones del país.

La Habitabilidad de la Tierra

En México se observa un curioso fenómeno, que es de gran trascendencia actual y futura, y que ha sido causa de serios perjuicios a la población y del entorpecimiento de las fuentes productivas del territorio: se trata de las irregularidades en las condiciones de habitabilidad que presenta el país: Al llegar la Conquista, la población indígena estaba ya acondicionada (merced a muchos siglos de adaptación) a la diversidad de clima, suelo, alimentación y vida en general, sucediendo, por ejemplo, que los aztecas, que vivían en una fría altiplanicie, podían impunemente ir a colonizar las regiones tropicales: ahí están, como una demostración, las numerosas colonias de origen azteca que aun existen en Guerrero, Veracruz, Chiapas y Centro América, y los yaquis, que indiferentemente viven en los altos picos de las montañas o en los valles ardientes.

En cambio, los individuos de raza blanca y aun los animales de procedencia europea, que se adaptan con más o menos facilidad a las condiciones de nuestras altas mesas, han encontrado gran hostilidad en el ambiente físico y en el biológico de las regiones tropicales. En efecto, varias generaciones humanas y animales de procedencia europea, que colonizaron nuestras costas, nunca pudieron escapar a la degeneración física, siendo escaso el rendimiento de sus actividades y, por tanto, deficiente la explotación de las regiones que habi-

taron, pudiéndose comprobar lo expuesto por el examen de la producción tropical, que siempre fue incomparablemente menor de lo que puede normalmente ser. ¿A qué se debe esto, que prácticamente divide al país en dos territorios y en dos poblaciones: la tierra fría y la tierra caliente? Es debido a las características del suelo, de la atmósfera, de la alimentación, de la índole del trabajo, de los antecedentes de la raza y de otros muchos factores cuyo conocimiento experimental está procurando esta Secretaría por conducto de sus Direcciones, a fin de mejorar las condiciones de habitabilidad, no sólo de las costas, sino de la República en general.

LA POBLACION

Una vez establecidas las condiciones convenientes de posesión, producción y habitabilidad del territorio, es necesario conocer los antecedentes y las características raciales y culturales de la población actual, para poder suministrar los medios autoridos que satisfagan las necesidades y aspiraciones de dicha población, la que sólo así alcanzará un floreciente desarrollo físico e intelectual.

Esta Secretaría investiga esas cuestiones de modo experimental y con tendencias prácticas por medio de la apreciación y el conocimiento del censo, de la naturaleza física, de las actividades intelectuales, de las costumbres y hábitos, de los idiomas y dialectos y de los antecedentes históricos de las agrupaciones humanas que pueblan el territorio mexicano: todas las Direcciones de la misma colaboran directa o indirectamente en la aportación de datos relacionados con la población, estando

especialmente dedicadas a este estudio las de Estadística y de Antropología.

Censo

Se procura hacer la apreciación cuantitativa de la población desde puntos de vista más generales que aquellos desde los que, hasta hace poco, se hizo. En efecto, la población mexicana es mucho más numerosa que lo que expresan las estadísticas oficiales del pasado, lo cual, principalmente, se debe a que la población indígena de regiones remotas e inexploradas no fue incluida en los cómputos, pues se desconocía su existencia.

Por otra parte, las estadísticas pretéritas señalan un sumando de población indígena mucho menor que el que en realidad existe, debiéndose esto a que, como la clasificación se hizo de acuerdo con los idiomas indígenas que se hablan en México, muchos individuos que son indios de raza, pero que ya no hablan los idiomas aborígenes, o dicen que no los hablan, fueron indebidamente considerados en el censo como individuos de raza blanca.

La apreciación sobre natalidad, nupcialidad y mortalidad se hará en función con la habitabilidad regional y con la alimentación, resistencia física y otras características sociales, fisiológicas y raciales.

Naturaleza Física

La naturaleza física de nuestras poblaciones regionales no es homogénea, sino característi-

ca a cada una de ellas. Así, las dotes orgánicas de resistencia, asimilación, energía muscular, capacidad respiratoria, capacidad de trabajo, etc., etc., son unas en las agrupaciones blancas y mezcladas, y otras en las familias indígenas, y aun entre estas mismas se notan marcadas diferencias.

Actualmente se hace en esta Secretaría la estimación de dichas dotes y características a fin de conocer en qué agrupaciones son normales y en cuáles anormales, cuál es la causa de esto y cuáles los medios adecuados para conseguir que el desarrollo de estas dotes sea normal y armónico en todas las agrupaciones.

Civilización y Cultura

Así como las agrupaciones sociales de México difieren en lo que se refiere a su naturaleza física, se encuentran también grandes divergencias en cuanto a sus aspectos de civilización o cultura. En efecto, las agrupaciones de raza blanca, de raza indígena y de raza mezclada difieren entre sí en lo referente a tradiciones, ideas religiosas, ideas artísticas, ideas morales, industrias, habitaciones, indumentaria, implementos domésticos, etc., etc. Para alcanzar un armónico y efectivo desarrollo de nuestra población, es necesario, no sólo fomentar el progreso de aquellas heterogéneas manifestaciones de cultura o civilización, sino hacer que se acerquen, se mezclen, se homogenicen; y para conseguir eso, precisa, antes que todo, que dichas manifestaciones sean conocidas, pues actualmente apenas si lo son, sobre todo en lo relativo a las familias indígenas. Además, es necesario procurar que las condiciones de ambiente biológico y físico sean favorables al

desarrollo de dichas manifestaciones culturales, así como al de las características raciales a que antes nos referimos.

Los Idiomas y Dialectos

La diversidad de idiomas y dialectos constituyó siempre un obstáculo para la unificación de las tendencias de las agrupaciones mexicanas: existen cerca de cien idiomas y dialectos indígenas, que son hablados por un gran sumando de la población, pues el resto habla el castellano más o menos semejante al de España. No habiendo intercambio lingüístico, es decir, no existiendo cambio de ideas entre las agrupaciones mexicanas, es claro que tampoco pueden florecer relaciones sociales, comerciales, industriales, políticas, etc., etc., ni menos un sentimiento efectivo, unánime y consciente de nacionalidad.

Esta Secretaría está procurando investigar cuáles son y cómo son los idiomas indígenas y qué medios adecuados deben emplearse para hacer que el idioma español impere en todas nuestras agrupaciones, sin perjuicio de que se estudien y cultiven también las lenguas indígenas.

Los Antecedentes de Nuestras Agrupaciones

El conocimiento de la naturaleza física, de la civilización y del idioma de nuestras agrupaciones requiere, para ser acertado, el concurso de los antecedentes del mismo género, relativo a la época colonial y a la prehispánica. En

efecto, la apreciación del actual estado evolutivo de las agrupaciones mexicanas sólo puede obtenerse teniendo primero en consideración sus etapas pretéritas de cultura material: industria, indumentaria, habitación, etc., etc., y de cultura intelectual: ideas artísticas, religiosas, morales, etc., etc.

EL FUNCIONAMIENTO INTEGRAL DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y FOMENTO

Las Direcciones de la Secretaría de Agricultura y Fomento son las siguientes:

Dirección Agraria.
Dirección de Agricultura.
Dirección de Aguas.
Dirección de Bosques.
Dirección de Estudios Geográficos y Climatológicos.
Dirección de Estudios Biológicos.
Dirección de Estadística.
Dirección de Antropología.

Tan estrechos tienen que ser la coordinación, la convergencia y el enlace, en el funcionamiento de estas Direcciones, que desligando del conjunto a una o varias de ellas, los resultados que entonces se obtendrían en las restantes serían unilaterales, inconexos y faltos de significación, puesto que si bien podrían conocerse ciertos aspectos de la población y del territorio, muchos otros quedarían ignorados.

Citaremos un ejemplo: la Dirección Agraria, que debe colaborar esencialmente en la equitativa y proporcional repartición de tierras,

requiere para funcionar eficientemente la cooperación de varias Direcciones: la de Estudios Geográficos, que coadyuva al deslinde de esas tierras; la de Agricultura, que suministra datos sobre la producción, el cultivo y la naturaleza de las mismas; la de Aguas, que procura la irrigación de los terrenos que se reparten, aumentando así su producción; la de Bosques, que informa sobre las especiales condiciones de los terrenos forestales, y las de Estadística, Estudios Biológicos y de Antropología, que ilustran en lo referente al número y densidad de poblaciones regionales y a las aptitudes, necesidades y aspiraciones agrícolas, forestales, etc., etc., de estas poblaciones.

Otro ejemplo:

El estudio de las razas no sólo se emprende desde el punto de vista exclusivamente antropológico en la Dirección de Antropología, sino que se consideran las condiciones de ambiente biológico, cuyos datos suministran la Dirección de Estudios Biológicos, la Dirección de Bosques y la Dirección de Agricultura, y las del ambiente geográfico (clima, agua, suelo, etc., etc.), sobre las que ilustran la Direc-

ción de Estudios Geográficos y la Dirección de Aguas. A su vez, la Dirección de Estadística no investiga directamente las características raciales de las tribus indígenas, al formar el censo de la población, sino obtiene tales datos de la Dirección de Antropología. El desarrollo físico de la población, para citar un postrer ejemplo, no puede ser exclusivamente investigado por esta última Dirección, pues numerosos datos que reclama tal problema, como son los de la propiedad agraria, distribución de aguas de regadío, producción agrícola, condiciones climatológicas, recursos naturales regionales, etc., etc., deben ser ministrados por las demás Direcciones.

CONCLUSION

La Secretaría de Agricultura y Fomento tiene por objeto hacer que las relaciones entre la población y el territorio sean de tal modo favorables, que se obtenga una alta producción del territorio y una floreciente evolución de la población.

EL BONAPARTISMO EN MEXICO*

Surgimiento y Consolidación

Carlos Sevilla

INTRODUCCION

El objeto de este trabajo es analizar el contexto histórico en el que emergió y se consolidó el poder bonapartista en México. A través de este análisis se hará un esfuerzo por sostener tres tesis básicas:

1. Que la forma en que México fue penetrado por el capitalismo desde la última parte del siglo XIX originó que surgieran contradicciones en el corazón de la formación social mexicana, las cuales provocaron una revolución antes de que las principales clases sociales hubieran obtenido suficiente madurez para ser ca-

paces de dirigir la reorganización de la sociedad nacional.

2. Que, como resultado de la inmadurez de las principales clases sociales dentro de la formación social mexicana, la destrucción del antiguo aparato del Estado se tradujo en un vacío político que puso en tela de juicio la misma existencia del país. Así, el surgimiento de un poder bonapartista fue la respuesta orgánica de la sociedad para sobrevivir.

3. Que el poder bonapartista que se estableció en México no fue un fenómeno transitorio sino de larga duración, un hecho que tuvo repercusión no sólo en las instituciones que habrían de formar el nuevo aparato del Estado, sino también en la relación entre el Estado y la sociedad civil, y en la clase de ideología dominante que surgió. Esto se traduce en

* Este trabajo fue elaborado en la Universidad de Essex, Inglaterra, en el año de 1975. Traducción de Araceli Carranza Contreras, N. del D.

el surgimiento de todo un sistema político peculiar, cuyos aspectos esenciales se han mantenido hasta la fecha.

El concepto *bonapartismo* que se usa para describir el tipo de poder político que se estableció en México, después de 1920, se ha tomado de la literatura marxista que lo utiliza para describir las situaciones políticas en las que "las clases contendientes se equilibran una a la otra tan estrechamente que el poder del Estado, como mediador ostensible, adquiere, por el momento, un cierto grado de independencia de ambas."¹

En este análisis, sin embargo, no se refiere a un fenómeno transitorio, que es como los marxistas clásicos generalmente usaron tal concepto. Aquí se refiere a un fenómeno de duración prolongada que se ha mantenido por más de medio siglo. Esto no quiere decir que el significado del concepto se ha violado, puesto que los marxistas clásicos también lo usan para caracterizar situaciones políticas durables, como por ejemplo, Engels en el caso de Prusia bajo Bismark. Es el sujeto de este estudio lo que ha determinado el uso de un concepto que se aplica generalmente a situaciones transitorias para caracterizar un periodo amplio.

El postular que el bonapartismo ha existido en México por más de medio siglo, no implica que el sistema político mexicano ha permanecido inalterado. Por el contrario, la prolongada existencia del bonapartismo ha

conducido a un sistema político peculiar, cuyo entendimiento sólo puede obtenerse a través del análisis histórico específico del bonapartismo mexicano y para esta tarea los modelos de los sistemas políticos occidentales u otros son de poca ayuda. El bonapartismo mexicano surgió en "una situación en la que las fuerzas en lucha se equilibran de modo catastrófico, es decir, se equilibran de modo que la continuación de la lucha sólo puede terminar con la destrucción recíproca".² El que los ejércitos revolucionarios tomaran el poder evitó la catástrofe e hizo posible que el país reasumiera su desarrollo, pero el equilibrio entre las clases no se modificó. Así, lo que había parecido ser una solución temporal, tendió a perpetuarse y crear todo un sistema a su alrededor. Inicialmente este equilibrio se logró espontáneamente, después fue más y más el resultado de la política deliberada de los líderes bonapartistas, quienes encontraron en su mantenimiento el medio más seguro para perpetuarse en el poder.

La estructura básica del bonapartismo mexicano es más compleja que la de los regímenes bonapartistas que han experimentado los países desarrollados, lo cual es sólo la expresión política de la posición subordinada de México dentro del sistema capitalista mundial y, más específicamente, en relación con Estados Unidos. Así, junto con el papel del árbitro que el bonapartismo juega internamente, también actúa como mediador entre la sociedad nacional y los intereses internacionales.

¹ Marx y Engels, *Selected Works in One Volume*, Moscow, 1970, p. 278.

² Gramsci, A. *La Política y el Estado Moderno*, Ediciones Península, Barcelona, 1971, p. 124.

Más precisamente, la estructura básica que el bonapartismo ha definido en México casi desde su surgimiento, se expresa en tres tipos principales de relaciones:

1. Una relación de dominación política sobre la burguesía que se expresa no sólo en el monopolio del poder por parte de la burocracia bonapartista, sino también en el papel dirigente que el Estado ejerce sobre la economía a través de su aparato económico y una ideología que, más que expresar directamente los intereses de la burguesía, responde a las necesidades de la burocracia política.
2. Una relación compuesta con elementos de alianza y control entre el Estado y las clases populares. Las relaciones de alianza a través del mantenimiento de los niveles de vida en los sectores de la clase trabajadora, el constante mejoramiento de los sectores medios y la manipulación con la distribución de tierras de los campesinos. Las relaciones de control a través de la integración de organizaciones de masas al Estado y el arbitraje gubernamental obligatorio en toda clase de negociaciones.
3. Una relación de dependencia negociada con los Estados Unidos que se expresa en el intercambio de concesiones recíprocas, en el papel intermediario que juega el Estado en las negociaciones entre intereses nacionales y extranjeros, y en la política internacional diseñada principalmente para legitimarse internamente.

En el desarrollo del sistema político del bonapartismo mexicano pueden distinguirse

claramente tres fases sucesivas: a) la que corresponde a su formación, en la cual los diversos elementos integrados a él estaban surgiendo como una simple respuesta a los problemas encontrados y donde la fuente principal de apoyo era la fuerza militar a su disposición; b) la fase de estructuración de los distintos elementos dentro de un sistema de dominación cuyo apoyo principal eran las organizaciones de masas, y c) la fase en la que el sistema de dominación se reproducía más o menos automáticamente y donde el apoyo principal procedía del aparato tecnócrata-burocrático.

Aunque en el proyecto original se proponía analizar cada una de estas fases, las razones de espacio y tiempo han hecho necesario establecer limitaciones de extensión y profundidad al análisis. Por lo que se refiere a la extensión, el estudio ha tenido que concentrarse en la primera fase del desarrollo del sistema político que surgió bajo la influencia del bonapartismo; sólo de pasada es posible referirse a la segunda fase. En cuanto a las limitaciones de profundidad, ha sido necesario reducirlo a un análisis histórico-político fundamentalmente. Aunque a menudo se hace referencia a los problemas económicos e ideológicos, no fue posible abordarlos de una manera directa y completa porque eso habría extendido en exceso el estudio. Por las mismas razones, no ha sido posible discutir el problema del Estado en un nivel teórico. El punto de partida para elaboraciones teóricas occidentales es el Estado democrático burgués, con una efectiva división de poderes, una ley positiva de normas universales, con la hegemonía política de las fracciones más modernas de la burguesía, etcétera. No obstante, en el caso mexicano todos estos elementos están ausentes o deformados al grado tal que, cualquier discusión teórica sobre

la materia tendría que ser precedida por una amplia discusión de cada uno de estos elementos.

El estudio consiste en tres partes principales: en la primera parte, es analizado el contexto histórico en el cual se desató el estallido de la revolución. Trata de explicar cómo el surgimiento del bonapartismo fue una respuesta orgánica de una sociedad que se enfrentaba a contradicciones que sus clases principales se mostraban incapaces de superar. En la segunda parte, se analizan las acciones de los primeros gobiernos bonapartistas, desde una perspectiva que intenta principalmente poner en perspectiva la manera en que se establecieron las alianzas básicas que sirvieron como base de apoyo al poder bonapartista. En la tercera parte, se hace un intento de escribir cómo, sobre la base de la experiencia de quince años en existencia y como resultado del mantenimiento del equilibrio catastrófico entre las clases fundamentales, el bonapartismo logró estructurar un sistema político que se ha mantenido esencialmente hasta la fecha y que, aparentemente, continúa funcionando sin ninguna gran dificultad.

LA CRISIS ORGANICA: LA REVOLUCION DE 1910

Para entender por qué surgió un régimen de dominación bonapartista en México, es necesario, primero, entender el extraordinario estallido revolucionario que tuvo lugar en 1910. En ese año, la acción combinada de factores internos y externos desató un tremendo movimiento de masas que en unas pocas semanas derrocó al gobierno de Porfirio Díaz, que había durado treinta y cuatro años.

Pero en contraste con la facilidad con que derrocaron al gobierno, las fuerzas revolucionarias se mostraron incapaces de reorganizar la sociedad. Durante toda una década, se hicieron intentos de poner en práctica varios proyectos, pero todos terminaron en fracaso.

Detrás de estos fracasos estaba no sólo la incapacidad de los líderes revolucionarios, sino, sobre todo, la inmadurez de las principales clases sociales ineficaces para resolver los problemas que generalmente se originaban de la forma peculiar de la integración del país al sistema capitalista mundial.

En efecto, la forma específica de la penetración capitalista, en México, introdujo contradicciones imposibles de resolver pacíficamente, antes de que las clases nacionales hubieran madurado suficientemente para ser capaces de dirigir una reorganización social del país. Una burguesía nacional subordinada al capital extranjero, que combinaba la minería y la agricultura con intereses industriales, y un proletariado que de muchas maneras conservaba las características del campesinado, eran clases incapaces de llevar a cabo los papeles jugados por la burguesía francesa en el siglo XVIII o por el proletariado ruso en 1917.

Como consecuencia, se creó un vacío político que sólo pudo ser llenado después de diez años de contienda ininterrumpida. Este vacío se cubrió con la solución bonapartista proporcionada por los ejércitos que se formaron durante la pugna revolucionaria.

La Integración de México al Sistema Capitalista Mundial

México, como todos los otros países latinoamericanos,

americanos, se integró firmemente al sistema capitalista mundial en la última parte del siglo XIX, como productor de materias primas y alimentos. Esta integración fue crucial para su desarrollo, puesto que, disparó un proceso de modernización que habría de afectar en alguna medida a todos los sectores sociales en el país.

No obstante, las características de esta integración y sus efectos no siempre fueron los mismos; de hecho, experimentaron grandes cambios. Pueden distinguirse dos periodos principales al analizar el proceso de integración y sus efectos sobre la formación social interna:

Primero, el periodo del ascenso al poder por parte de Díaz en 1876 hasta 1893, el año en que los "científicos"³ se convirtieron en el grupo más influyente en el gobierno. Hasta donde la integración llegó, este periodo se destaca por el predominio de la extracción de metales preciosos para el mercado internacional.⁴

³ El grupo conocido como los "científicos" estaba compuesto por personas profesionales que habían completado sus estudios de bachillerato en la Preparatoria Nacional, cuyo programa "positivista-científico" había sido iniciado por un discípulo de Comte, Gabino Barreda. Después de la expulsión de los franceses, Juárez había ordenado que se formara una generación de mexicanos responsables e ilustrados a fin de prevenir el reestablecimiento de un gobierno extranjero en México. La mayoría de ellos fueron abogados, quienes adquirieron influencia en 1893 cuando José Ives Limantour, un miembro del grupo, se convirtió en secretario de Hacienda. Desde ese tiempo, los "científicos" comenzaron a tramitar los negocios de las compañías extranjeras con el gobierno.

⁴ La producción de metales preciosos en México, particularmente la plata, había tenido lugar desde hacía mucho tiempo. Su primer gran auge fue en las últimas décadas de la época colonial; el valor promedio de los metales preciosos extraídos entre 1800 y 1810 fue alrededor de 23

Su importancia crucial se expresa por el hecho de que constituían el 80 por ciento de las exportaciones mexicanas.⁵ Durante este periodo, la expansión de las actividades mineras, el ingreso de capital extranjero, la construcción de los ferrocarriles y los mayores recursos del Estado, hicieron una era de prosperidad sin precedente en la historia de México como país independiente. Casi todos los sectores sociales parecieron beneficiados. Los capitalistas extranjeros invirtieron su capital excedente en el país, los mineros mexicanos se beneficiaron por nuevas formas de transporte e incrementaron la demanda de sus productos. El aumento de trabajadores asalariados permitió el establecimiento de industrias orientadas hacia el mercado interno; la demanda interna de los productos de las haciendas se elevó, la burocracia estatal creció, etcétera. Algunas personas argumentan que hasta los campesinos se beneficiaron a pesar de las enormes expropiaciones de tierra que tuvieron lugar.⁶

millones de pesos, esto es, alrededor de 4.6 millones de libras, en la tarifa de cambio de 1803. Ver Alamán, L. *Historia de México*, Editorial Jus, México, 1968, Vol. I, p. 339; también Humboldt, A. *Ensayo Sobre el Reino de la Nueva España*, Editorial Porrúa, México, 1966, p. XLIV.

⁵ La siguiente tabla elaborada con las estadísticas sobre *Comercio Exterior de México, 1877-1911*, 1960, p. 75, da una idea del patrón de evolución de las exportaciones, en millones de pesos.

Año	Total Exportaciones	Metales Preciosos	Otros arts.
1877-78	32.5	25.6	6.9
1892-93	88.2	57.2	31.0
1900-01	160.7	93.4	63.7
1910-11	281.2	130.4	150.8

⁶ El mejor análisis sociológico sobre el porfirismo sigue siendo el elaborado en 1909 por Molina Enríquez, A. *Los*

El segundo periodo de integración es muy diferente. Aunque se mantuvo la expansión de la economía, los efectos de la integración en la estructura social interna tendieron a ser desestabilizadores. La integración de México al sistema capitalista mundial se muestra aquí en tres aspectos principales:

1. El crecimiento en importancia del capital extranjero. Este crecimiento no sólo tuvo lugar en este punto a través de la explotación de nuevos recursos, sino también a costa de los capitalistas nacionales.⁷ Un sector de la burguesía nacional pronto empezó a criticar la falta de protección gubernamental a sus intereses y se quejó de la creciente influencia de los "científicos" dentro del gobierno.⁸

Grandes Problemas Nacionales, P.A.I.M. México, 1953. El autor señala: "a los indígenas jornaleros, es decir, a los peones de los campos, que han sido los menos favorecidos directamente, les ha suavizado en algo su condición con sólo mantener la paz que permite el cultivo que les da jornales permanentes". p. 46.

⁷ "A pesar de un registro de haber colaborado con el capital extranjero, la burguesía de México no era inmune a las presiones de la competencia extranjera y el nacionalismo económico. Mientras algunos hombres de negocios mexicanos lucraban por su colaboración con extranjeros, otros sufrieron una quiebra económica. A la vuelta del siglo, cuando los clubes liberales iniciados por el ingeniero minero de San Luis Potosí Camilo Arriaga estaban comenzando a manifestar una oposición política significativa, habían muchas enojosas discusiones sobre lo que el mismo Porfirio Díaz había criticado en 1876 como 'vender el país a la nación de junto'." Cockcroft, J.D. *Intellectual Precursors of The Mexican Revolution*, University of Texas Press, 1968, p. 19.

⁸ En su libro publicado en 1908, *La Sucesión Presidencial en 1910*, Madero repitió estas quejas: "Nuestra política con las naciones extranjeras ha consistido siempre en una condescendencia exagerada hacia la vecina república del norte, sin considerar que entre las naciones, lo mismo que entre los individuos, cada concesión constituye un precedente y muchos precedentes llegan a consistir un dere-

2. Los efectos de los movimientos cíclicos del capital se sintieron más ampliamente. Las contradicciones de la economía causaron el cierre de fábricas y plantaciones que dejaron a un creciente número de trabajadores sin empleo. Las disputas que surgieron por estos cierres a menudo terminaban en represiones violentas, como durante las huelgas en la industria textil en 1906.
3. Tuvieron lugar cambios en la estructura de las exportaciones, principalmente por el aumento en la participación de artículos de origen agrícola que, por una parte, significaban una más rápida expropiación de la tierra y, por la otra, una explotación más brutal de la fuerza de trabajo. En algunos casos, esta intensificación se traduce en la implantación de relaciones esclavistas de producción.⁹

La Revolución de 1910

Después de 1908, el anuncio de Porfirio Díaz de retirarse del poder arrojó al país precipita-

cho... No abogamos por una política hostil a nuestra vecina del norte... sin embargo sí abogamos por una política más digna..." Editorial Nacional, México, 1972, p. 224.

⁹ Casi todos los trabajos que se ocupan del porfirismo se refieren a las inhumanas condiciones de explotación de los peones del campo. Sin embargo, muy a menudo se comete el error de considerar que estas condiciones se heredaron desde la época colonial cuando se originó la "servidumbre por deudas". Un estudio donde uno puede apreciar como la explotación se intensificó hasta que hubo un cambio cualitativo durante el periodo porfirista, se encuentra en el de Turner, J.K. *México Bárbaro*, Editor Costa-Amic, México, 1974. La edición original en Inglés data de 1911.

damente a una intensa actividad política como no se había conocido durante muchos años.¹⁰ Esta actividad se convirtió en crisis cuando el viejo dictador dio marcha atrás en su decisión y falsificó los resultados de la elección de 1910, forzando al Congreso a declararlo presidente electo. No obstante, a Díaz se le negó otro periodo presidencial por la revolución que estalló en noviembre.

Sin embargo, la revolución que hizo explosión en noviembre de 1910 no puede atribuirse a los intentos reeleccionistas de Porfirio Díaz; los desarrollos estructurales a los que ya nos hemos referido fueron mucho más importantes y por lo menos pueden identificarse cuatro principales causas coyunturales:

1. La crisis dentro de la oligarquía dominante, encabezada por Porfirio Díaz, se manifiesta en la escisión del bloque dominante¹¹ de una fracción de la burguesía nacional que buscaba sustituir a Díaz, primero con Bernardo Reyes

y luego con Francisco I. Madero.¹² La burguesía esperaba así realizar una cierta renovación del aparato del Estado para desarrollar una política de protección de sus intereses y modernizar el sistema político.

2. La pugna inter-imperialista entre los intereses europeos y de los Estados Unidos. Aunque el imperialismo europeo ya estaba de retirada en México, su capital todavía constituía el 62 por ciento de toda la inversión extranjera.¹³ Las inversiones de los Estados Unidos constituían sólo el 38 por ciento y estaba tratando de aumentar su participación a pesar de la resistencia del gobierno mexicano. En la esfera del comercio exterior, sin embargo, la dominación de los Estados Unidos era indisputable como, podemos deducir del hecho de que el 75 por ciento

formaban *el bloque en el poder*. Este bloque se fundaba en una unidad contradictoria pero constante, que se mantenía, renovaba y ajustaba a través de la persona de Porfirio Díaz." Katz, F. "Chihuahua: De las Guerras Indias a la División del Norte", *Punto Crítico*, No. 13, 1973, pp. 25-31. Pero conforme comenzó un nuevo siglo, Díaz demostró ser menos y menos capaz de desempeñar este papel crucial. Un cuadro muy claro de esto está pintado en los dos primeros capítulos de Womack, J. *Zapata and the Mexican Revolution*.

¹⁰ En 1908, cuando Porfirio Díaz tenía 77 años de edad, los efectos de la crisis económica mundial empezaron a sentirse agudamente en México. Afectó mucho a la burguesía porque los años de 1906 y 1907 habían estado marcados por la violencia de las huelgas de Cananea y Río Blanco. El 17 de febrero de 1908, Díaz declaró en una entrevista de la *Revista Pearsons*: "no tengo el menor deseo de continuar en la presidencia... esta nación está al fin lista para la vida de la libertad... me olvidaré de mí mismo en la inauguración de un gobierno completamente democrático en mi patria." Las fuerzas políticas contenidas durante tanto tiempo se movilizaron y comenzaron a luchar entre sí. Esto se complicó posteriormente, cuando Díaz al final optó por una nueva reelección. Ver Silvia Herzog, J. *Breve Historia de la Revolución Mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México/Argentina, 1960, vol. I, Apéndice 1.

¹¹ "Los intereses imperialistas, la burguesía industrial-bancaria nacional y las oligarquías regionales integraban las clases y fracciones de clase dominantes de la época y con-

¹² Quienes han explicado mejor los deseos y los intentos de la burguesía nacional de eliminar a Porfirio Díaz son los "científicos", a través de los cuales se criticaba al dictador. Ver Bulnes, F. *El Verdadero Díaz y la Revolución*, Editorial Nacional, 1965, pp. 401-430. Para la descripción de estos intentos desde el cambio de siglo, ver Limantour, J.I. *Apuntes sobre mi Vida Pública: 1892-1911*, Editorial Porrúa, pp. 105-170.

¹³ "La inversión extranjera sobrepasaba en 1911 los 3,400 millones de pesos; de ellos, sólo 110 millones se invirtieron antes de 1884. De la cifra de 1911, los capitales europeos representaban el 62 por ciento y los norteamericanos el 38. México, sin embargo, significaba para Europa una zona de importancia bastante secundaria, que apenas ab-

de las exportaciones de México finalizaban ahí.¹⁴ A fin de incrementar su influencia económica, los Estados Unidos apoyaban firmemente el cambio político en el país y mostraban simpatía por los intentos reformistas de la burguesía nacional.

3. Los efectos de la crisis económica mundial de 1907 que no sólo causaron enorme desempleo entre los sectores proletarizados de país, sino también produjeron el regreso de un gran número de mexicanos que habían estado trabajando en los Estados Unidos en busca del trabajo, que habían perdido allí.¹⁵

4. Los efectos de la sequía que había afligido a México en 1909 y elevado los pre-

sorbió el 5.5 por ciento de sus inversiones externas y el 29 por ciento de las que colocó en la América Latina. En cambio, para el capital norteamericano, fue el campo principal de inversión: de todas las que había hecho en el extranjero hasta 1911, le correspondió a México el 45.5 por ciento. Cosío Villegas. *Historia Moderna de México. El Porfiriato: Vida Económica*, Editorial Hermes, México, 1965, Vol. II, p. 637.

14 "La Gran Bretaña absorbió hasta 1891 el 30 por ciento de las exportaciones mexicanas; por ello, los fenómenos cíclicos de aquel país tenían en el nuestro una resonancia que sólo se amortiguó a partir de 1891, cuando ese porcentaje se reduce a 13 en la última década del siglo XIX y a 11 en la primera del XX. En cambio, la vinculación de la curva mexicana con la norteamericana se acentuó en ese año: la porción de las exportaciones anuales de México, destinada a los Estados Unidos, hasta entonces del 53 por ciento, aumentó al 75, que habría de sostenerse hasta el final del Porfiriato." *Ibid.*, p. 644.

15 "Para 1907, la expansión económica, regional y nacional llegó a su fin. En ese año comenzaron a sentirse los efectos de la crisis internacional que se perduraría hasta 1908 y que pondría en serios aprietos a los 'cerebros' de la economía porfiriana. Los bancos, los más importantes bajo control científico retiraron sus créditos y trataron de hacer efectivos los adeudos anteriores. Con ello centena-

rios de los alimentos, y en las comunidades indígenas la pérdida de tierras sufrida por la expansión de las haciendas, se sentía más agudamente.¹⁶

El detonador de la revolución fue la llamada de Madero¹⁷ a defender lo que él consideraba que era su triunfo en las elecciones de junio de 1910. Madero había designado el 20 de noviembre como la fecha de la insurrección, pero cuando llegó ese día, quienes le apoyaban en Puebla ya habían sido asesinados y el contingente que se suponía formaría en la frontera con los Estados Unidos no pudo ser organizado; la inefectiva capacidad de lucha del sector burgués directamente ligado a Madero, quedó expuesta.

No obstante, unas pocas semanas después, cuando su llamada llegó a los campesinos y a los sectores proletarizados ligados al campo, se inició una insurrección a escala nacional.

res de pequeños comerciantes y rancheros quebraron, mientras que el desempleo aumentaba en forma alarmante. Muchas minas y fábricas cerraron sus puertas y miles de trabajadores mexicanos perdieron sus empleos en Estados Unidos y volvieron a México a engrosar las filas de los desocupados. Se calcula que más de 20 mil personas se repatriaron por aquellos días". Katz. *Op. cit.*, p. 28.

16 "En 1909 hubo una mala cosecha, y en algunos de los distritos rurales los campesinos murieron de hambre". Parkes, H.B. *A History of Mexico*, The Riverside Press, Cambridge, 1950, p. 314.

17 Madero llamó a la insurrección en un documento que pasó a la historia con el nombre de Plan de San Luis. Su argumentación es principalmente política, pero su tercer punto decía algo que le ganó el apoyo de los sectores campesinos: "...numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos... se les exigirá a quienes los adquirieron, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos." *Fuentes para la Historia de la Revolución Mexicana*, F.C.E. México, 1954, pp. 37-38.

Los pillajes y las ocupaciones de tierras se multiplicaron en muchas partes del país.

Nadie estaba más sorprendido que Madero por este cambio de situación e inmediatamente buscó la manera de llegar a un acuerdo con Díaz, para poner un freno al movimiento de masas.¹⁸ Los tratados de paz firmados en Ciudad Juárez estipulaban que Díaz renunciaría a la presidencia, que se nombraría un presidente provisional que llamaría a elecciones y que las fuerzas revolucionarias se desbandarían tan rápidamente como fuera posible. Significativamente, la promesa de Madero de devolver las tierras a los campesinos había sido convenientemente olvidada.

La Ausencia de una Solución de la Burguesía

El 7 de junio de 1911, Madero fue recibido en la ciudad de México con el regocijo de enormes multitudes y saludado como el jefe indiscutible

¹⁸ Inclusive la burguesía estaba indignada por la debilidad mostrada por Madero al confrontarse con el movimiento de masas. Quien mejor expresa esta indignación, y al mismo tiempo manifestó las demandas de la burguesía, fue Luis Cabrera en una carta abierta a Madero: "...usted que ha provocado la revolución, tiene el deber de apagarla; pero hay de usted si asustado por la sangre... ablandado por los ruegos de sus parientes y amigos... o amenazado por el yanqui deja infructuosos los sacrificios hechos... la retirada de Díaz constituye el único medio espedito de comenzar una serie de cambios gubernamentales... desde el punto de vista económico, la necesidad más urgente del país... es el restablecimiento del equilibrio entre los múltiples pequeños intereses ... que se hallan desventajosamente oprimidos, y los pocos grandes intereses que se encuentran singularmente privilegiados." 'Carta abierta a Don Francisco I. Madero', *Cincuentenario de la Revolución*, No. 3, México, 1960, pp. 7-19.

de la revolución. Tres meses después fue investido como presidente, después de una resonante victoria electoral. Creyendo que con la resignación de Díaz los objetivos de la revolución se habían logrado, pensó que la primera tarea de su gobierno era restaurar la paz antes de hacerse cargo de ninguna clase de reforma social. Pero tres factores principales militaron contra este plan:

1. La insurrección campesina que se centraba en el Estado de Morelos, cuyo líder más importante era Emiliano Zapata, quien encabezaba el ejército del Sur. El apoyo más fuerte de Zapata provenía de las comunidades indígenas que por un largo tiempo habían estado tratando de recuperar las tierras que se les habían confiscado, cuando la demanda internacional de azúcar aumentó como resultado de las guerras cubanas de independencia. Zapata también estaba apoyado por pequeños terratenientes cuyas propiedades eran amenazadas por la expansión de las haciendas y por "peones acasillados" de las regiones del centro y del sur. Inmediatamente después de la caída de Díaz, los zapatistas estuvieron de acuerdo en el desarme, pero detuvieron la deposición de las armas cuando el ejército federal los arrojó de las tierras que habían ocupado y empezó a reprimirlos. Cuando rompieron con Madero, aclararon que sólo abandonarían las armas una vez que la reforma agraria se hubiera llevado a cabo.¹⁹ Desde entonces

¹⁹ En el Plan de Ayala, publicado en noviembre de 1911, los líderes del Ejército del Sur declararon: "el pueblo mexicano... fue a derramar su sangre para reconquistar sus libertades y reivindicar sus derechos conculcados y no

ces, el Ejército del Sur mantuvo una ininterrumpida, si bien esporádica, guerra contra los gobiernos sucesivos.

2. La insurrección de las secciones proletarizadas del norte donde, antes de que Pancho Villa ocupara la posición del frente, el líder principal era Pascual Orozco. Después del rompimiento entre Zapata y Madero, y la insurrección de Texcoco, en demanda de la reforma agraria.²⁰ Orozco también desconoció a Madero y propuso un programa más radical en Chihuahua.²¹
3. Las acciones combinadas de varias fuerzas contrarrevolucionarias, entre las que pueden distinguirse tres sectores principales: a la burguesía nacional, que quería eliminar a Díaz, pero pacíficamente, inculpaban a Madero de la insurrección popular. Estas fuerzas se expresan a través del general Bernardo Reyes, quien

para que un hombre se adueñara del poder... 2) Se desconoce como Jefe de la Revolución al C. Francisco I. Madero... 3) Se reconoce como Jefe de la Revolución Liberadora al ilustre general Pascual Orozco... 6)... Los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía entrarán en posesión de... los pueblos o ciudadanos... 7) por estar monopolizadas tierras, montes y aguas... se expropiarán, previa indemnización, la tercera parte... 8) A los hacendados, científicos o caciques que se opongan directamente o indirectamente al presente Plan se nacionalizarán sus bienes...". *Fuentes para la Historia de la Revolución Mexicana*, pp. 73-77.

²⁰ La insurrección de Texcoco fue dirigida por Andrés Molina Enríquez; como apéndice a su manifiesto político, incluyó un plan de reforma agraria publicada en su libro, *La Revolución Agraria en México*. También esta publicada en *Fuentes para la Historia de la Revolución Mexicana*, p. 71.

²¹ El documento publicado por las fuerzas bajo el mando de Pascual Orozco se conoce por el nombre de "Pacto de la Empacadora". Es con mucho el programa más extenso de

en dos ocasiones trató de derrocar a Madero; b) los grupos restauracionistas, cuyo líder más obvio era el sobrino del viejo dictador, Félix Díaz, quien también trató de tomar el poder; su fuerza principal estaba entre el alto mando del ejército federal; c) El gobierno de los Estados Unidos, que inicialmente había visto el movimiento de Madero con simpatía, pero después, preocupado por la movilización popular, estaba interesado en la instauración de un gobierno fuerte capaz de detenerlo. Fue bajo el patrocinio del embajador de los Estados Unidos que las fuerzas reaccionarias internas llegaron a un acuerdo para organizar el *coup d'état* que derrocó a Madero.²²

Madero fue totalmente incapaz de desarrollar una política que pudiera haber llevado a una solución de la crisis nacida del proceso

todos los mencionados aquí. Una de las principales razones que este documento cita, para desconocer a Madero, es: "Francisco I. Madero llevó en sus filas filibusteros americanos y de otras nacionalidades para asesinar mexicanos." Entre sus objetivos declarados están: "... impedir que el control del gobierno en los ferrocarriles se menoscabe... hacer efectiva la nacionalización del personal y exigirá de la empresa... se paguen a los mexicanos iguales sueldos que a los extranjeros." En su programa de trabajadores se decreta la supresión de las 'tiendas de raya'; los salarios habrían de pagarse solamente en dinero, el establecimiento de una jornada máxima de trabajo de diez horas, la prohibición del trabajo de niños menores de 10 años; el "aumento de jornales armonizando los intereses del capital y el trabajo." En materia agraria demanda la "reivindicación de los terrenos arrebatados por despojo; repartición de todas las tierras baldías; expropiación a los grandes terratenientes que no cultiven sus propiedades." *Ibid.*, pp. 95-106.

²² El relato más detallado del complot para derrocar a Madero fue escrito por el entonces embajador cubano en México, Márquez Sterling, M. *Los Últimos Días del Presidente Madero*, Imprenta nacional de Cuba, 1960.

revolucionario. Esta incapacidad no yacía en su indecisión o sus limitaciones personales; era la expresión de un fenómeno social mucho más profundo. Madero, miembro de un clan dirigente del norte de propietarios de viñedos y destilerías de vino, también tenía intereses en la industria del hierro y del acero que estaba siendo monopolizada por el capital extranjero, personificaba el predicamento de la burguesía nacional. Habiendo fracasado en cortar su cordón umbilical con la tierra, estaba irreconciliablemente opuesto a la reforma agraria; pero a fin de confrontar la mayor capacidad competitiva del capital extranjero y el trato preferencial que el gobierno le daba, la burguesía nacional había apelado a las masas que en consecuencia cuestionaron toda la organización social, incluyendo los intereses mismos de la burguesía. A fin de poner un freno a las masas, habían tenido que patrocinar la organización de más ejércitos y, usar y reforzar al ejército porfiriano, que terminó derrocándolo.

La Transición al Bonapartismo

El intento restauracionista que causó la caída y muerte de Madero mostró desde el principio, signos de terminar en un fracaso sin esperanza. En primer lugar, aunque había atraído a ciertos sectores de la burguesía y de las fuerzas que estaban luchando con Madero, los principales ejércitos revolucionarios convergieron contra él. En segundo lugar, el apoyo que había tenido del gobierno republicano de los Estados Unidos desapareció cuando Wilson asumió la presidencia.²³

²³ Sobre las relaciones entre México y los Estados Unidos durante el gobierno de Victoriano Huerta, consultar el

El fenómeno social más importante, después de la caída de Madero, fue la definición de las fuerzas revolucionarias que se dividieron en cuatro ejércitos principales, representando a otros tantos sectores sociales:

1. El Ejército del Este, organizado por Carranza cuando Madero era presidente para combatir a Zapata y la rebelión de Pascual Orozco, estaba totalmente dirigido por elementos burgueses y terratenientes. Su comandante general era Pablo González, quien peleó contra Zapata durante nueve años y al final tuvo éxito en eliminarlo a través de un taimado engaño.²⁴
2. El Ejército de Sonora o del Oeste, organizado por el gobernador del estado para combatir las fuerzas restauracionistas de Huerta. Era comandado por elementos pequeño burgueses, como Obregón y Calles, quienes se habían iniciado como maestros rurales y luego ascendido hasta convertirse, respectivamente, en el presidente municipal de Topolobampo y el comisionado de policía de Agua Prieta, ambos pequeños pueblos en Sonora de cerca de doscientas personas.²⁵

libro del exministro de educación, Vera Estañol, *J. Historia de la Revolución Mexicana*, Editorial Porrúa, México, 1967, pp. 342-385.

²⁴ El origen de este ejército es descrito de la siguiente manera por John Reed, en *México Insurgente*, Centro Editor de A. L., Argentina, 1971, "era Venustiano Carranza... un gran terrateniente... uno de aquellos mexicanos generosos... cuando estalló la Revolución de Madero, Carranza... armó a los peones que trabajaban en sus grandes haciendas y los acaudilló para ir a la guerra..." p. 171.

²⁵ En Sonora, el gobernador Pesqueira denunció al gobierno de Huerta, como lo hizo Carranza. A fin de luchar contra él, organizó un ejército formado por voluntarios bajo el

3. La División del Norte, formada y comandada por elementos proletarizados como Pancho Villa, quien comenzó como un trabajador asalariado en una hacienda ganadera y después se convirtió en un bandido social buscado por un crimen cuya naturaleza todavía no se ha establecido.²⁶
4. Finalmente, estaba el Ejército del Sur, con base rural y cuyo liderazgo, que se ha descrito, era de Emiliano Zapata.

La pugna contra el experimento restauracionista pronto se volvió una batalla armada, en la que las clases populares inicialmente tuvieron la delantera; inclusive pudieron imponer un gobierno en oposición al liderazgo de la burguesía de Carranza.²⁷ Sin embargo, las fuerzas populares eran incapaces de resolver la crisis creada por la revolución. Ni Zapata ni Villa pudieron formular soluciones generales, insistiendo ambos en sus estrechos

liderazgo de los presidentes municipales. Poco después, Pesqueira se separó y el Ejército de Sonora tendió a volverse independiente: la única autoridad que reconocía era la de sus propios líderes militares.

²⁶ "En Chihuahua, en contraste con lo que sucedió en Coahuila y Sonora, no aparecieron hacendados opositores. Allí la oposición tuvo otro origen social. Tanto los dirigentes magonistas como los maderistas surgidos de la entidad, provenían de los grupos dominados chihuahuenses: la burguesía media, los mineros, los rancheros y los vaqueros." Katz. *Op. cit.*, p. 30.

²⁷ En el fracaso de la Convención de Aguascalientes, en noviembre de 1914, donde se suponía que los distintos ejércitos revolucionarios tendrían que llegar a un acuerdo, los villistas y zapatistas estuvieron conformes en nombrar a Eulalio Gutiérrez como presidente provisional, por lo que el 3 de diciembre fue instalado en la ciudad de México. Sin embargo, no llegaron a ningún acuerdo sobre la política a seguir. El dos de octubre de 1915, las fuerzas de Obregón y Carranza reocuparon el Palacio Nacional.

puntos de vista localistas. Pronto se separaron, aunque sin una confrontación armada.²⁸

Después de 1915, las fuerzas dirigidas por la burguesía se las arreglaron para iniciar su contraofensiva ayudados por los Estados Unidos, que les dio cantidades ilimitadas de armas e inclusive los ayudó en algunas batallas. Hubo dos centros de esta lucha armada: en el sureste, entre el Ejército del Sur comandado por Zapata, y el Ejército del Noreste bajo el mando de Pablo González; y la batalla entre el Ejército de Sonora bajo las órdenes de Obregón, y la División del Norte dirigida por Francisco Villa. En el primer caso hubo pocas confrontaciones grandes y formales, y las tácticas de guerrilla jugaron un importante papel; en la última confrontación, sin embargo, los principales encuentros fueron en batallas formales con la participación de varios ejércitos.

Las fuerzas comandadas por Villa obtuvieron un gran poder por el apoyo masivo de los sectores proletarizados de casi todo el norte del país, así como por los recursos económicos a su disposición. Habiendo ocupado vastos dominios como los de la familia Terrazas, que comprendían una gran parte del estado de Chihuahua, los villistas siguieron operando luego con los recursos de la venta de carne y la piel de los animales. Con el dinero obtenido pudieron comprar armas, pagar a los soldados e iniciar ciertas medidas de Estado de Bienestar.²⁹

²⁸ Womack ha descrito claramente cómo Zapata no estaba interesado en encontrar soluciones nacionales para la revolución. Ver Womack. *Op. cit.*

²⁹ "Villa expropió las grandes haciendas, pero, en contraste con Zapata, no las ocupó para parcelarlas sino para hacer-

En estas condiciones, era esencial para la burguesía tomar todas las medidas necesarias para reforzar el Ejército de Sonora y asegurarse que todas las fuerzas militares controladas por ellas le darían ayuda. Solamente entonces, después de más de dos años de lucha en que resultaron cientos de miles de víctimas, pudo el ejército dirigido por Obregon dispersar las fuerzas villistas que se redujeron a pequeños grupos guerrilleros. Una vez que los ejércitos populares se habían dispersado, Carranza pudo convertirse en presidente constitucional y tratar de poner en práctica una política que tenía tres elementos principales:

1. Nacionalismo: siguiendo la idea original del movimiento burgués, Carranza se rehusó a conceder algún privilegio especial al capital extranjero. Incrementó los impuestos para la exportación de aceite y minerales que estaban en su mayoría en manos de extranjeros. También se negó a tomar parte en la Primera Guerra Mundial, aun después de que los Estados Unidos habían entrado a ella.³⁰
2. Oposición a las reformas: aunque durante la batalla contra los ejércitos populares Carranza aprobó varias leyes de distribución de la tierra y protección laboral, y a pesar del hecho de que fue forzado a aceptar los términos radicales de los artículos 27 y 123 de la Constitución, una vez que hubo consolidado su poder y reprimido las ocupaciones de tierras, declaró ilegales las distribuciones

llevadas a cabo por los gobernadores estatales, amenazó a los huelguistas con la pena de muerte y se negó a realizar las órdenes necesarias para la aplicación de aquellos artículos constitucionales.³¹

3. Aunque había confiado en los ejércitos para vencer a las masas y también para manipular las elecciones de 1917, Carranza desde el principio de su administración, asumió un proceso de desmilitarización. Por una parte, removió a los más prominentes militares de los puestos en el gabinete, por otra, inició un proceso de profesionalización en el ejército.

Pero el gobierno de Carranza fue incapaz de crearse una base de apoyo. Los sectores populares que habían sido neutralizados por la aprobación de las reformas laborales y agrarias, cesaron de hacerlo cuando estas resoluciones se aplicaron tan estrecha y lentamente. Los sectores militares resintieron el programa de desmilitarización. Los intereses imperialistas reaccionaron violentamente contra el tono del artículo 27 de la nueva Constitución, que ellos consideraban amenazaba sus intereses al declarar propiedad de la nación el suelo y el subsuelo del país. Aun los sectores de la burguesía a quienes apoyaba, resintieron profundamente el establecimiento de nuevos impuestos que, aunque modestos, contrastaban con la posición de exención que habían disfrutado previamente.

las funcionar como unidades económicas y al servicio de la División del Norte...". Katz. *Op. cit.*, p. 31.

³⁰ Ver Urrea, B. *La Herencia de Carranza*, Imprenta Nacional, México, 1920, pp. 55-90.

³¹ "El 31 de julio de 1916 estalló una huelga general... como nervio motor tuvo a los trabajadores electricistas... Carranza dictó un decreto por el que se castigaría con la pena de muerte a todos aquellos que incitaran, defendiesen, sostuviesen y realizaran reuniones para proponer, discutir y aprobar la suspensión del trabajo..." Córdova. A. *La Ideología de la Revolución Mexicana*, Ediciones Era, México, 1973, pp. 212-213.

El país sintió los efectos de la recesión económica en 1919, resultante del fin de la Primera Guerra Mundial.³² Los sectores populares que parecían haber sido vencidos dos años antes, otra vez empezaron a hacerse sentir por medio de numerosas guerrillas en todo el país. El gobierno de los Estados Unidos, que recuperó su confianza una vez que la guerra hubo terminado, aumentó sus demandas y amenazó con intervenir. Después de dos breves años de paz virtual, el país pareció estarse moviendo hacia una nueva guerra civil y ser el objetivo de más intervenciones por los Estados Unidos.

Fue en estas circunstancias que Carranza trató de imponer a su propio candidato para que lo sucediera como presidente, contra el de Obregón. Este fue el pretexto para justificar la insurrección militar organizada bajo el liderazgo del Ejército de Sonora que lo derrocó y preparó el camino para la solución bonapartista.

³² Apenas existen estadísticas económicas del periodo 1910-1920; sin embargo, los datos de comercio exterior parecen apoyar una aserción de que después de la recuperación posterior a 1916 hubo un nuevo hundimiento en 1919. El siguiente cuadro muestra la evolución de las exportaciones durante ese periodo.

Año	Monto en Dólares
1913	118.6
1914	48.5
1915	22.5
1916	20.4
1917	160.7
1918	207.7
1919	198.0

Estadísticas de la Economía Mexicana, NAFINSA, México, 1966, p. 205.

La situación no podía ser más típica: "La esencia del bonapartismo consiste en esto: afianzarse sobre la batalla de dos fuerzas, 'salvar' la 'nación' con la ayuda de la dictadura burocrático-militar".³³

LA COMPOSICION DEL SISTEMA BONAPARTISTA

Es notable, al analizar el grupo bonapartista que tomó el poder en 1920, que ninguno de sus líderes principales hayan tomado parte en la pugna contra Díaz, ni distinguido previamente en actividades revolucionarias. Para ellos la revolución no parecía ser un medio para el logro de ideales o la defensa de intereses afectados, sino más bien la oportunidad de obtener el avance que el orden social les había negado. Las capacidades política y militar que demostraron en la batalla, llevando a cabo las órdenes de sus superiores, pronto los colocaron en importantes posiciones políticas por medio de las cuales comenzaron a gozar de privilegios y a desarrollar intereses específicos; al final se encontraron ocupando las más altas posiciones políticas del país.

Al llegar al poder, el grupo sonora carecía de cualquier tipo de programa o posición política definida.³⁴ Su interés fundamental era

³³ Trotsky, L. *Ecrits*, Quatrième Internationale, France, Vol. II, p. 7.

³⁴ Esto está claramente expresado en los documentos que el grupo sonora publicó, en los cuales generalmente se limitaban a denunciar la decisión de Carranza de imponer a su sucesor. En el único documento que se refería a objetivos, el "Manifiesto a la República," firmado por Obregón en Junio de 1919, asegura que de triunfar "significará el

mantener y consolidar su poder, y con esto en mente, estaba preparado para tomar cualquier medida política y hacer los ajustes sociales que pudieran ser necesarios. Es por esto que la política bonapartista se caracterizó particularmente en sus primeros años, por su carácter espontáneo y empírico.

Sin embargo, la naturaleza empírica de la actividad bonapartista no evitó que sus políticas gradualmente tomaran forma en una serie de relaciones prácticas e instituciones particulares que, finalmente, tendrían que estructurarse dentro de todo un sistema de dominación. Pero tardaría otros quince años en llegar a este punto. Mientras tanto, se enfrentaron a los problemas como y cuando surgían.

Desde el principio la alineación real de las fuerzas sociales definió por sí misma aquellos sectores sobre los cuales el bonapartismo podía basar su poder. A pesar de haber estado asociado con Carranza, desde su creación, y de haber sido el instrumento por medio del cual se dispersó el ejército popular de Villa, el ascenso al poder del grupo sonora fue saludado por las masas como su propia victoria. Esto fue porque el peso de la batalla entre el *Grupo Sonora* y Carranza, que había comenzado en 1917,³⁵ coincidió con el momento en

afianzamiento de los principios avanzados declarados por la Revolución..." También señaló que daría "cumplido reconocimiento a todos los derechos adquiridos legítimamente en nuestro país, con absoluto apego a nuestras leyes, por todos los extranjeros." Ver *Archivo Casasola: Historia Gráfica de la Revolución Mexicana*, Editorial Trillas, México, 1973, Vol. 4, pp. 1327-1331.

³⁵ Desde el momento en que Carranza se convirtió en presidente constitucional, había tomado sistemáticamente medidas para reducir el poder del grupo sonora. La primera cosa fue destituir a Obregón de la Secretaría de Guerra en

el cual la política de gobierno se estaba volviendo más conservadora. Por lo tanto, mientras hacía la batalla a Carranza por sus propios intereses el grupo sonora aparecía ante los ojos de las masas como su vanguardia.

Los grupos de trabajadores, con quienes Obregón había establecido contacto desde 1915 cuando los batallones rojos fueron organizados, habían sido los primeros en apoyar su candidatura en 1919 y jugaban un papel muy importante en el triunfo del Movimiento de Agua Prieta.³⁶ Los sectores campesinos que habían recibido un severo golpe con el asesinato de Zapata en 1919, se mostraron dispuestos al establecimiento de una alianza.³⁷ Los grupos proletarizados del norte del país, una vez que se acordaron las condiciones para la pacificación de Villa, reconocieron al nuevo poder incondicionalmente.³⁸

1917, luego restringir la autoridad militar de Calles, Hill y Alvarado; después trató de subordinar a De la Huerta, quien fue gobernador del estado de Sonora y, finalmente, procuró imponer al general Diéguez como cabeza de las operaciones militares. Esta última maniobra dio lugar al conflicto entre el gobierno federal y el gobierno estatal, donde se inició el movimiento de Agua Prieta.

³⁶ "Poco después de haberse organizado, el partido laborista se adhirió a la candidatura de Obregón, previo pacto que el caudillo sonorenses firmó con el propio partido y con la CROM, comprometiéndose a fundar la Secretaría de Trabajo como órgano regulador de las relaciones obrero-patronales y dictar medidas en beneficio de los trabajadores..." Fuentes Díaz. *Los Partidos Políticos en México*, Editorial Altiplano, México, 1969, p. 210.

³⁷ "Desde el principio, los zapatistas figuraron íntimamente en la causa de Obregón. Debido a que Obregón y Hill escaparon al sur... el martes 20 de abril, una semana después del vuelo de Obregón, Magaña publicó una bienvenida oficial a los nuevos rebeldes. Probablemente escrita por Soto y Gama, se oscureció por una breve nota fúnebre sobre Díaz, Huerta y Carranza, y luego se levantó en una rapsodia regular en alabanza a los hombres honorables del Constitucionalismo, los de Obregón... quienes salen hoy

Finalmente, los grupos revolucionarios de la clase media se alinearon al nuevo poder buscando el logro de sus ideales políticos o posiciones remunerativas en la burocracia.³⁸

En contraste a esta favorable acogida por las clases populares, las clases económicamente dominantes se apartan aún más de la revolución con el ascenso al poder del grupo bonapartista. Aunque un gran sector de la burguesía apoyó el cambio revolucionario de Madero, y aun algunos de ellos siguieron a Carranza, cuando el grupo sonora tomó el poder los últimos remanentes de burgueses y terratenientes se inclinaron hacia el lado de la contrarrevolución, buscando la intervención de los Estados Unidos para la salvación de sus intereses.³⁹

nuevamente al campo de batalla... Bienvenidos hermanos!... reciban el abrazo fraternal de vuestros hermanos, quienes en la montaña heroica... han sabido como mantener ardiente el fuego de la libertad, el infinito deseo de ser mexicanos libres... Unidos así, habremos ganado." Womack, J. *Zapata and the Mexican Revolution*, Penguin Books, U.K., 1972, pp. 488-489.

³⁸ En el documento conocido por el nombre de "Acta de Unificación del General Francisco Villa al Gobierno Emancipado del Plan de Agua Prieta", las condiciones para la pacificación de los remanentes de la División del Norte están establecidas: "Primera. El general Villa depone las armas para retirarse a la vida privada. Segunda. El Ejecutivo... cederá en propiedad... al general Villa la hacienda Canutillo... en dicha hacienda deberá tener su residencia el general Villa. Tercera. Tendrá el general Villa una escolta de cincuenta hombres... que él mismo designará... su único objeto es el de la seguridad personal del referido general. Cuarta... las fuerzas del general Villa... se les dará por el gobierno el importe de un año de haberes... Además, se les darán tierras en propiedad en el lugar en que indiquen los interesados... Quinta. A las personas que deseen continuar en la carrera de las armas se les incorporará en el Ejército Nacional." *Fuentes para la Historia de la Revolución Mexicana*, F.C.E. México, 1954, pp. 262-265.

³⁹ Se encontraban elementos de la clase media en partidos políticos, como el Partido Liberal Constitucionalista y

Por su parte, los poderes capitalistas de los Estados Unidos y de Europa retiraron a sus representantes, se negaron a reconocer al gobierno y amenazaron con intervenir militarmente si se ponía en peligro el sistema capitalista.⁴⁰

En estas condiciones, el bonapartismo podía definirse desde el principio como la encarnación de la revolución, el representante de las masas populares y el guardián de la soberanía popular. Una vez que la revolución era, así, un hecho irreversible, no fue posible limitarse a la indulgencia de las afirmaciones retóricas y los meros cambios de gobierno; tenía que

el Partido Cooperatista, así como en las organizaciones populares. Gente como Martín Luis Guzmán, José Vasconcelos, Aurelio Manrique, etcétera, se habían unido a los ejércitos populares y jugaron importantes papeles como consejeros y emisarios de los caudillos revolucionarios. Estos elementos y sus seguidores posteriormente formaron la columna vertebral de la burocracia política, porque se convirtieron en los intermediarios entre las masas populares y los gobiernos, así como en la fuente de nuevos reclutas para el grupo bonapartista. Un ejemplo de como fue iniciado este proceso es ilustrado por la fundación del Partido Nacional Agrarista: "bajo los auspicios de Obregón, Soto y Gama reunió a sus camaradas de la Convención de 1914-15, habló con nuevos reclutas y el 13 de junio fundó el Partido Nacional Agrarista. Los amigos locales organizaron clubes en Morelos, Guerrero, Puebla, Tlaxcala, México, Hidalgo, San Luis Potosí, Durango, Guanajuato, Jalisco y Chihuahua. En las elecciones congresionales de agosto sólo diecisiete agraristas obtuvieron lugares como diputados, pero a través del contacto de Soto y Gama con Obregón ejercieron autoridad en la Cámara, diez veces lo que su número garantizaba. En octubre, Soto y Gama sirvió como segundo vicepresidente de la cámara y durante diciembre otros dos agraristas fueron su primero y segundo vicepresidentes; los agraristas también obtuvieron comités principales credenciales, asuntos constitucionales, relaciones exteriores y asuntos agrarios." Womack. *Op. cit.*, pp. 496-497.

⁴⁰ Sin embargo, las acciones de estos grupos eran ahora más infructuosas que antes. Mientras que previamente la burguesía mexicana se las había arreglado para conseguir que el gobierno de los Estados Unidos exigiera una compen-

adquirir un carácter social. Desde el principio, el bonapartismo apoyó las pugnas de los trabajadores e inició la reforma agraria. Sin embargo, esta política era limitada en su radicalismo. Los bonapartistas no tenían nuevos proyectos de desarrollo ni podían dejar de considerar el poder de los Estados Unidos el apoyo y aceptación de la revolución por los Estados Unidos constituía el punto central—. ⁴¹

El Bonapartismo y el Movimiento de los Trabajadores

El primero y más duradero apoyo para el grupo bonapartista provenía del movimiento de la clase trabajadora organizada. Como la clase trabajadora era inmadura y retrógrada, la forma y funcionamiento de sus organizaciones era extremadamente primitiva. Sus líderes

eran principalmente caudillos que se habían distinguido en algunas batallas, y fueron los líderes indiscutibles de los trabajadores. Por lo tanto, la alianza entre el movimiento de la clase trabajadora y el grupo bonapartista debía tener lugar mediante estos líderes. De hecho, el estado primitivo de las organizaciones de los trabajadores no era obstáculo para su eficacia como fuerza de acción y estaban aun más abiertos a la manipulación de sus líderes. La capacidad de acción de los trabajadores ya había sido demostrada por los bonapartistas en el papel crucial jugado por los trabajadores de los ferrocarriles, en tres ocasiones decisivas: el rescate de Obregón de la persecución de la policía de Carranza, su ayuda para movilizar las fuerzas que apoyaron la rebelión de Agua Prieta y los obstáculos puestos en el camino de Carranza cuando intentaba trasladarse a Veracruz donde esperaba organizar su contra-ofensiva.

La principal organización de trabajadores que dio apoyo al grupo sonora, desde el principio de su lucha abierta contra Carranza, fue la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM). Esta organización estaba encabezada por Luis N. Morones, un trabajador electricista, que se había distinguido durante las pugnas por las cuales Carranza se había visto obligado a amenazar a los huelguistas con la pena de muerte.

Cuando la CROM fue organizada, en 1918, tenía un estimado de 40 mil afiliados; pero en el siguiente año, en que rehusa una alianza con los grupos comunistas incipientes, ya había crecido a 70,000 miembros. Cuando se forma la Confederación General de Trabajadores, con tendencias anarquistas, la CROM ya tenía más de 100,000 afiliados y era capaz

sación inmediata y en efectivo por toda la propiedad afectada por las medidas revolucionarias, la nueva importancia obtenida por los intereses petroleros ahora significaba que ellos defendieran básicamente esos intereses. Los Estados Unidos siguieron defendiendo los intereses agrarios, pero estaban subordinados a los intereses de la propiedad extranjera.

⁴¹ "El éxito del movimiento de Agua Prieta causó para México un formal retroceso en el frente diplomático. Por algún tiempo los oficiales de los Estados Unidos habían deseado un número de seguridades referentes al efecto de la Revolución de México en los intereses que representaban y, con la caída de Carranza, encontraron a los Estados Unidos en una posición de insistir sobre tales garantías como el precio de reconocimiento... Inglaterra, que nunca había reconocido el régimen de Carranza en primer lugar, no mostró ninguna disposición a cambiar su actitud hacia México. Francia, Bélgica, Suiza y Cuba tampoco tenían relaciones diplomáticas con el nuevo régimen Mexicano." Dulles, J.F. *Yesterday in Mexico*, University of Texas Press, U.S.A. 1967, pp. 88-89.

de enfrentarse a esta competencia sin ningún problema. Su poder se encontraba principalmente en las grandes industrias de servicios: ferrocarriles, electricidad, petróleo, etcétera, y en lo relativo a la minería y la industria. Así, en los principios de los años treinta no existía una organización civil más influyente ni más numerosas que la CROM.⁴²

La forma en que el bonapartismo obtiene la alianza con el movimiento de los trabajadores, es cooptando a sus líderes principales en sus propios rangos. De esta manera se obtiene control del movimiento, así como su apoyo. Una vez que ha tenido lugar este elemento de interpenetración, el reforzamiento de las organizaciones de los trabajadores también significa el reforzamiento del grupo bonapartista.

Cuando Obregón se convirtió en presidente, los líderes más sobresalientes de la CROM recibieron importantes cargos administrativos: Morones fue director de Establecimientos Militares, un grupo de treinta y dos fábricas organizado por Carranza para la construcción de armamento; Celestino Gasca, el segundo líder más importante de la CROM, es nominado gobernador del Distrito Federal y los líderes menos importantes son electos diputados. Desde entonces, la afiliación a la CROM

comenzó a tener un nuevo carácter oficial; sus miembros incluían campesinos, así como trabajadores. Cuando terminó el periodo de Obregón, los líderes de la CROM aseguraban tener más de un millón de miembros.

Durante la presidencia de Calles, la importancia de la burocracia de los trabajadores aumentó aún más. Algunos de sus líderes principales, Morones y Celestino Gasca, fueron ministros. En 1927, la membresía de la CROM se estima en dos millones.

Pero una vez que los líderes de la CROM se integraron al aparato del Estado, la naturaleza de esta organización cambió. Su función original como organización que defendía los derechos de los trabajadores se distorsionó y sus actividades fueron dirigidas de manera muy diferente. Entre esto se encuentra la movilización de los trabajadores en apoyo de las acciones de los líderes del Estado bonapartista; evitar el desarrollo de otras organizaciones de trabajadores que pudieran competir con ésta o estar contra el Estado; romper las huelgas que no tuvieran la aprobación de sus líderes o los dirigentes del Estado; organizar campañas electorales para los favoritos de los líderes bonapartistas; reprimir a los grupos políticos opuestos a los líderes bonapartistas.⁴³

⁴² El ministro de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Obregón se refirió a la importancia de las relaciones de México con los Estados Unidos, de la siguiente manera: "a nadie se ocultaba que toda anomalía de nuestra situación internacional estaba de tal manera vinculada a la cuestión mexicano-americana que, solucionadas las dificultades con el gobierno de Estados Unidos, quedaría salvado automáticamente el principal escollo para la normalización de nuestras relaciones con los otros gobiernos. Había, pues, que concentrar todos los esfuerzos en la solución del conflicto con nuestros vecinos del norte." Pani, A. *Apuntes Autobiográficos*, Editorial Stylo, México, 1945, p. 262.

Bonapartismo y Sectores Campesinos

Los líderes bonapartistas sabían que los problemas relacionados con la tierra habían

⁴³ Ver Dulles, J.F. *Op. cit.*, pp. 271-279.

sido, principalmente, la causa de la revolución, y también la debilidad de los gobiernos de Madero y Carranza. Por esta razón trataron de enfrentar esos problemas desde el inicio. Sin embargo, no conocían la amplitud de la reforma agraria que sería necesaria para pacificar a los campesinos. Comenzando a partir de su experiencia para enfrentarse al problema de los trabajadores, inicialmente hicieron una demostración de decisión y asumieron varias distribuciones espectaculares como la del latifundio de la familia Terrazas en Chihuahua. Ganaron de esta manera el apoyo de los líderes campesinos sobresalientes, a través de los cuales esperaban manipular a todo el movimiento campesino. Sin embargo, pronto se hizo evidente que la manipulación de una masa tan grande y dispersa de personas era mucho más difícil. Esto se demostró mediante el reto a su dominación presentado por la rebelión delahuertista,⁴⁴ que tuvo eco en muchas áreas campesinas. Desde entonces, los bonapartistas trataron de encontrar una solución total a la cuestión de la tierra:

“Durante el primer año de su mandato, Obregón distribuyó más tierras que Carranza en cinco años, casi un total de 500,000 hectáreas. Pero después disminuyeron las superficies repartidas, que en 1922 fueron sólo de 176,543 hectáreas. Los acontecimientos políticos obligaron a Obregón, empero, a acelerar el ritmo de distribución... tuvo que solicitar el apoyo de los campesinos para mantenerse en el poder. Los campesinos querían tierras y no había más remedio que dárselas. Al final de su periodo, en 1924, Obregón había distribuido cosa

de 1,200,000 hectáreas de tierra a unos 100 mil campesinos”.⁴⁵

La reforma agraria no era concebida por los líderes bonapartistas como parte de un programa de nuevo desarrollo, ni como medio de liberar fuerza de trabajo para la industria. Su concepción de ella era política: un intento de ganar el apoyo de las masas campesinas con distribuciones marginales de tierra, al mismo tiempo que preserva en lo fundamental las grandes propiedades:

“De acuerdo con las estadísticas de Obregón, México tenía 50 millones de hectáreas de tierra laborable y quince o dieciséis millones de habitantes, de los cuales alrededor de tres millones eran cabeza de familia. Si un millón de hombres dedicaran todos sus esfuerzos a la agricultura, podrían cultivar con los primitivos métodos prevaecientes no más de seis millones de hectáreas y de esa manera

⁴⁴ Ver Córdova, A. *La Ideología de la Revolución Mexicana*, Editorial Era, México, 1973, pp. 320-331. Ver también Ashby, J.C. *Organized Labor and the Mexican Revolution under Cárdenas*, The University of North Carolina Press, USA, 1967, pp. 12-18.

⁴⁵ La rebelión dirigida por Adolfo de la Huerta, a fines de 1923, constituyó el primero y más serio reto a la política global bonapartista. En ella participaron los siguientes sectores principales: a) aquellos que, con Adolfo de la Huerta, se oponían a la política concesionista de los intereses extranjeros; b) quienes sentíanse defraudados por los líderes bonapartistas porque obstaculizaban el funcionamiento adecuado de las prácticas democráticas; c) otros, con el general Francisco Mújica, que habían representado al sector revolucionario más radical en el Congreso Constitucional, resentían la manera en que eran manipulados los sectores populares; d) varios sectores campesinos que habían fracasado en sus esfuerzos porque se les otorgaran tierras. En contraste con estos grupos, quienes habían apoyado al gobierno bonapartista fueron: el gobierno de los Estados Unidos, que se negaron a vender armas a los insurreccionistas, los grupos de trabajadores y los sectores campesinos que habían recibido tierras, como los zapatistas de Morelos; “a cambio, la población local era firmemente leal al gobierno federal. Cuando en diciembre de 1923 estalló en varios estados una revuelta para hacer a De la Huerta Presidente, la población campesina de Morelos mantuvo a su estado quieto.” Womack. *Op. cit.*, p. 511. Adolfo de la Huerta publicó un “Manifiesto

vio mucha tierra disponible para el problema sin necesidad de crear un trastorno tan serio".⁴⁶

Por lo tanto, uno no puede sorprenderse de que Calles, después de distribuir tres millones de hectáreas, considerara que la reforma agraria debía llegar a su fin.

Aún antes de que una fracción del grupo bonapartista encabezada por Calles tratara de adoptar un modelo de desarrollo basado en la exportación de productos agrícolas, se esperaba que el crecimiento de una nueva agricultura tendría lugar como resultado de los trabajos de construcción de carreteras, y obras de irrigación que el gobierno llevaría a cabo. Esta nueva agricultura se concebía como la actividad de ricos que estarían a salvo de toda clase de obstáculos y amenazas. Los líderes del grupo bonapartista aspiraban a hacerse cargo de ésta tarea, como individuos privados. Muchos de ellos lo hicieron, apoderándose de las

tierras que se beneficiaron de las mejoras infraestructurales e invirtiendo algo de sus fondos peculados en equipo y maquinaria. La inclinación hasta este concepto se manifiesta de muchas maneras, por ejemplo, la pacificación de Villa se obtuvo dándole la propiedad "El Canutillo", que le costó al gobierno alrededor de 600,000 pesos.⁴⁷ Cuando el periodo presidencial de Alvaro Obregón terminó, pasó su tiempo explotando su propia hacienda. En *La Sombra del Caudillo*, Martín Luis Guzmán presenta al poderoso líder político señalando que el triunfo de la revolución significó para él la posibilidad de crearse un rancho donde tenía buenas cosechas y criaba ganado fino, "lo que los revolucionarios queremos para todos los mexicanos".⁴⁸

Aunque, en el último análisis, este modelo de reforma prevalecía en la época, todavía era necesario llevar a cabo distribuciones mucho más extensivas de tierra, aunque no fuera sin producir serios desacuerdos entre las facciones bonapartistas.

Paralelo a la distribución de tierras llevada a cabo por los dos primeros gobiernos bonapartistas, se establecieron varios tipos de organizaciones campesinas que, así como sirvieron de base de apoyo para el Estado, también permitieron el control político de sus miembros. El tipo más común de organización campesina eran los *comisariados ejidales*, cuerpos electos por los campesinos que habían recibido tierra en los ejidos, que aparte de sus funciones organizativas internas también funcionaban como sus representantes ante las autoridades.

Revolucionario" en el que denunciaba que Obregón; "...ha violado la soberanía de los estados... para matar la independencia del Poder Legislativo de la Nación, que se ha opuesto... a sus tendencias impositivas... ha organizado con los pretorianos... complots para asesinar diputados... ha cohechado con prebendas y dádivas a diputados y senadores sin decoro, y ha recurrido hasta el plagio de unos y otros para imposibilitar el libre funcionamiento del Poder Legislativo... la Suprema Corte de Justicia de la Nación... ha sido postergada, mulificada de hecho por el Ejecutivo Federal." En su programa, el manifiesto prometía: "respeto absoluto a la vida, a la libertad y a la propiedad de... nacionales y extranjeros... deslindar equitativamente las prerrogativas de los obreros y las obligaciones de los patrones... resolución del más intenso problema nacional, la tierra y justicia para todos... la indemnización por causa de expropiación... procurar el pago de las indemnizaciones en dinero en efectivo." *Fuentes para la Historia de la Revolución Mexicana*, pp. 266-269.

46 Guterlman, M. *Capitalismo y Reforma Agraria en México*, Ediciones Era, México, 1974.

47 Dulles, J.F. *Op. cit.*, pp. 96-97.

48 *Ibid.* p. 70.

Las solicitudes de crédito, asistencia, establecimientos judiciales, etcétera, que tenían que ser negociadas con las autoridades, ofrecían incontables posibilidades de control y manipulación. En los grupos agrarios armados los bonapartistas encontraron uno de sus más firmes pilares de apoyo para luchar contra sus enemigos, y aun cuando estos enemigos fueran otros campesinos.

El Bonapartismo y la Dependencia Negociada

A pesar de la poca experiencia que tenían cuando llegaron al poder, los bonapartistas sabían bien que no podrían desarrollar una política independiente y agresiva hacia los Estados Unidos. Pero esto no evitó que el bonapartismo pusiera en práctica toda una serie de medidas diseñadas para hacer los términos de la inevitable dependencia, tan favorables como fuera posible. Estas medidas pueden dividirse en cuatro grupos principales:

1. Desarrollar iniciativas para hacer concesiones al imperialismo, a cambio de concesiones recíprocas que reforzaran su posición internamente.
2. Tomar ventaja de los eventos políticos internos en los Estados Unidos para mejorar las condiciones de dependencia; de esta manera, las oportunidades, como la sucesión de gobiernos demócratas y republicanos, se aprovecharían para apoyar o atacar ciertos intereses.
3. Defender en foros internacionales soluciones pacíficas a problemas y la igualdad

judicial de las naciones, y condenar cualquier clase de intervención en otros países por las grandes potencias.

4. Nutrir los sentimientos nacionalistas que ya existían entre las masas y movilizarlas en cada ocasión que un conflicto se desarrollara entre las soluciones propuestas por México y las hechas por los Estados Unidos.

Al principio de la tercera década del siglo las grandes potencias imperialistas hicieron cuatro demandas a México:

1. La renovación de pagos de la deuda externa, que desde el derrocamiento de Madero no sólo no había disminuido, sino que había aumentado por la contratación de nuevos créditos que parecían ser fraudulentos.⁴⁹
2. El pago por México de los daños a intereses y residentes extranjeros sufridos como resultado de la revolución.
3. Pagos en efectivo en compensación a los ciudadanos extranjeros a quienes se les expropiaron las tierras.

⁴⁹ "Sí —reflexionaba— puesto el corazón en la fortuna de quinientos mil pesos que había logrado reunir en seis años de prédicas igualitarias... hay que seguir haciendo ciudadanos libres, debemos aplicar enteritos los postulados de la Revolución: la igualdad económica de todas las clases; el reparto de la riqueza destinado a producir... la distribución equitativa de los rendimientos del trabajo... ya no habrá más ricos codiciosos, más ricos explotadores de la miseria del pobre, sino que todos seremos ricos buenos, ricos revolucionarios y útiles, según algunos lo somos ya..." Guzmán, M.L. "La Sombra del Caudillo", en la *Novela de la Revolución Mexicana*, Aguilar, México, 1969, Vol. I, p. 468.

4. La modificación de ciertas resoluciones constitucionales que eran consideradas como de naturaleza retroactiva, por ejemplo el Artículo 27, que en una de sus cláusulas indicaba que el suelo y el subsuelo eran propiedad original de la nación, o que amenazaba los intereses extranjeros en el petróleo y la minería.⁵⁰

Cuando el movimiento de Agua Prieta derrocó a Carranza, los grandes poderes extranjeros rompieron relaciones con México y se negaron a reestablecerlas hasta que se atendieran sus demandas. Al principio, la respuesta del grupo bonapartista fue similar a la posición adoptada por Carranza y exigió el reconocimiento del gobierno mexicano como el punto de partida para cualquier discusión relacionada con las demandas. Sin embargo, se hizo más flexible una vez que Wilson fue sucedido por Harding, con lo que la política internacional de los Estados Unidos se volvió más flexible. El gobierno bonapartista tomó entonces la iniciativa para iniciar las discusiones y no puso ninguna dificultad en la forma de las demandas, inclusive pareció listo para enmendar la Constitución.

⁵⁰ Durante el gobierno de Victoriano Huerta la compañía financiera norteamericana Speyer and Co. quería cobrar los 20 millones de dólares prestados a México anteriormente a corto plazo. Speyer pretendía lograrlo mediante un nuevo empréstito; descargaría así el riesgo al público suscriptor de los nuevos bonos... ¿Quiénes eran los banqueros que tuvieron la confianza suficiente en Huerta para prestarle? Desde luego no fue la Speyer and Co., la que meramente se aseguró que Huerta le pagara con el producto del empréstito lo dado al gobierno de la revolución... Casi todo el préstamo fue tomado en Europa, la banca norteamericana parecía estar mejor informada y preveía las consecuencias de la decisión del presidente norteamericano de no reconocer a Huerta." Basant, J. *Historia de la Deuda Exterior de México*, Colegio de México, México, 1968, pp. 176-177

Pero lo que al principio pareció ser una capitulación incondicional frente a las presiones de las potencias imperialistas, con el tiempo mostraron ser maniobras tácticas para ganar tiempo hasta que su habilidad para negociar pudiera ser mejorada. Esto puede ilustrarse por la manera en que el gobierno de Obregón se enfrentó al problema de la deuda externa: se acordó pagarla inmediatamente; por lo tanto era necesario comenzar a investigar cuánto se debía y a quién. Cuando se recibió esta información fue necesario discutir cada una de las cláusulas, para después someter a los tribunales las que no pudieran conciliarse para llegar a un acuerdo y, finalmente, ver si el Congreso aceptaba los acuerdos y si las condiciones económicas del país permitían cumplir las obligaciones.

Antes de que la forma en que México tendría que pagar la deuda hubiera sido definida siquiera, el presidente Harding murió en 1923 y fue sucedido por Coolidge, quien siguió una política más tolerante hacia México. Entonces, el gobierno bonapartista acordó aceptar la deuda al mismo tiempo que buscaba más créditos. Así, cuando México es reconocido por los Estados Unidos y las potencias europeas que actuaron al unísono, el reconocimiento de la deuda tuvo lugar en condiciones de negociación y no fue dictado como se supone comúnmente.⁵¹

De hecho, fue a través de las relaciones amistosas con los Estados Unidos que se ob-

⁵¹ Sobre la política exterior durante este periodo, ver Saenz, A. *La Política Internacional de la Revolución*, F.C.E. México, 1961. En relación al artículo 27 de la Constitución Mexicana, la interpretación más interesante corresponde a Tannenbaum, F. *México, la Lucha por la Paz y por el Pan*, PAIM, México, 1951, Capítulo VI.

tuvieron concesiones mayores. Mediante el embajador Morrow, a quien algunos círculos financieros en los Estados Unidos acusaron de tomar partido por México contra de sus intereses, Calles hizo mayores concesiones a las compañías petroleras, y poco a poco se inclinó por un modelo exportador de desarrollo.⁵² Pero aun en esta situación, las condiciones sociales del país no permitían que esto fuera muy lejos: detener las distribuciones de tierras, aminorar el ritmo de la transformación social y satisfacer todas las demandas de las potencias capitalistas sólo podría llevar a un choque dentro del grupo bonapartista, y con las masas populares en general.

La Burguesía

Dado que la gran mayoría de las clases nacionales económicamente dominantes tenían importantes intereses agrarios, no era posible una reconciliación con el poder bonapartista. Los intereses agrarios eran afectados no sólo por las distribuciones de tierras a los campesinos, sino también por las expropiaciones que los líderes bonapartistas y sus aliados más cercanos hacían en su interés propio. Este hecho, junto con el apoyo que el bonapartismo, brindaba a las demandas de los obreros asalariados, pesaba más en ellos que las garantías del gobierno de que no irían más allá de la marca del sistema capitalista y que los beneficios obtenidos por la expansión acelerada de la industria manufacturera. Por lo tanto, el

objetivo político de las clases económicas dominantes era derrocar al bonapartismo y trataron de ganar el apoyo de intereses extranjeros para este objetivo, particularmente de los Estados Unidos. En ese país, donde varios miembros prominentes de la burguesía se habían refugiado, los grupos económicamente dominantes conspiraban continuamente contra el bonapartismo y apoyaba a los grupos que eran hostiles a la Revolución Mexicana. De esta manera, una vez que se hubo logrado un acuerdo entre el bonapartismo y los países imperialistas, la burguesía mexicana no sólo se quedó aislada políticamente, sino que aumentó su desprestigio entre las masas populares.

El bonapartismo tomó ventaja de esta falta de prestigio de la burguesía para consolidarse ideológicamente; la burguesía fue presentada no sólo como una clase explotadora, sino como un sector social antipatriótico que buscaba apoyo extranjero para destruir la nacionalidad mexicana. Esta amenaza sólo podría ser confrontada por el Estado bonapartista apoyado por las masas populares. Pasó más de una década antes de que un sector burgués industrial que apoyaba al bonapartismo se consolidara. Pero, para entonces, el sistema de dominación bonapartista había madurado y los avances políticos de la burguesía industrial eran extremadamente limitados. Como un sector social que ha estado bajo la protección fiscal, crediticia, técnica y de tarifas del Estado; éste podía contar con varios medios para controlarla.

⁵² Hay varios trabajos que analizan estas negociaciones, entre ellos los de Pani, Aarón Sáenz y Bazant, que ya han sido

mencionados. Sin embargo, la descripción más veraz es probablemente la de Dulles, J.F. *Op. cit.*, Capítulos 10, 17, 18 y 37.

La Organización Política del Bonapartismo

De la misma manera que la alineación de las fuerzas sociales había determinado la llave para el establecimiento de alianzas en las que el bonapartismo basaba su dominación, la acción política de los distintos grupos sociales determinó la forma específica de organización mediante la cual iba a ejercer su poder. Sin embargo dos factores establecieron sus rasgos más generales: la presión política de los Estados Unidos, que en el último análisis determinó que los límites de la propiedad privada no podrían rebasarse, y el hecho que, a pesar de ser el grupo hegemónico que derrocó a Carranza, el grupo sonora no era la única fuerza militar en el país. Estas circunstancias ocasionaron que el bonapartismo buscara el medio de reforzarse y legitimarse con el mantenimiento de las formas democráticas prescritas por la Constitución de 1917.

Pero el mantenimiento de las formas democráticas no podía y no implicaba su ejecución efectiva, puesto que se habrían invalidado o por lo menos obstaculizado seriamente las medidas exigidas para mantener las alianzas que le servían como base de apoyo. De hecho, los sectores más activos políticamente, por lo menos dentro de los límites de las instituciones democráticas, no eran los trabajadores o los campesinos, sino fundamentalmente los sectores medios de la sociedad que estaban polarizados. Por un lado, una fracción de las clases medias estaba luchando por una política anti-imperialista más radical de lo que el margen de maniobras del bonapartismo permitía; por el otro, los sectores conservadores de la clase media estaban resueltos a resistir las

reformas que el mantenimiento de la alianza con los trabajadores y campesinos exigía.

Los principales líderes bonapartistas nunca intentaron hacer que los procesos políticos, que sólo beneficiarían a los sectores reaccionarios del país, funcionaran democráticamente. Desde el principio buscaron la manera de concentrar todo el poder político y militar en sus manos y, con de este objetivo, el mantenimiento y la manipulación de las fuerzas democráticas era sólo otra medida para su fin. Pero por esta actitud de desprecio por las formas democráticas, los líderes bonapartistas no eran diferentes de la gran mayoría de los políticos mexicanos en aquel tiempo. Aunque es verdad que había algunos que sinceramente buscaban el establecimiento de prácticas democráticas con la convicción de que serían benéficas para las masas populares, también es cierto que había excepciones. El resto estaba perfectamente listo para manipular las formas democráticas para sus propios fines y si en algún momento las defendió, sabía cómo confrontar estas posiciones y exponerlas por su futilidad, presentandose al mismo tiempo como los verdaderos demócratas. Las organizaciones y procedimientos verdaderos que usaban para ejercer su poder se presentaban como parte de un nuevo orden democrático, que definían desde muy temprano como una "democracia dirigida".

La Concentración del Poder Militar

Durante los primeros años de la dominación bonapartista el elemento determinante de su mantenimiento fue la fuerza militar a su disposición, tanto para reprimir a aquellos que

los retaban en el campo de batalla como para advertir a sus oponentes políticos. No puede decirse, sin embargo, que los bonapartistas convirtieron a México en un país dominado por el militarismo. Por el contrario, desde el momento en que el grupo sonora subió al poder, el tamaño y la importancia política de las fuerzas armadas comenzó a disminuir rápidamente a través de un proceso dual de desmovilización de varios ejércitos, por un lado, y la concentración de las posiciones de mando del ejército en manos de los líderes bonapartistas superiores, por el otro. Esta política, a largo plazo, resultó en aquello que habría de caracterizar a México dentro del contexto latinoamericano: la existencia de sólo un pequeño ejército que absorbe una limitada proporción de los recursos del Estado.⁵³

⁵³ A. J. Pani, secretario de Hacienda durante el periodo presidencial de Calles, sintetizó en su autobiografía, la política económica que trató de poner en práctica, en los siguientes términos: "primero, fomentar, por todos los medios legales disponibles, la explotación de los productos naturales de nuestro suelo, las industrias fabriles que de dicha explotación se derivan y, preferentemente entre todas éstas, las que respondían a las necesidades primordiales de la vida humana; equivaldría a localizar las líneas de menor resistencia en la explotación general del país y provocar el encauzamiento de todas las actividades productoras en el sentido de la mayor prosperidad nacional.

Segundo, suprimir parcial o totalmente la concurrencia económica interior o exterior, para fomentar mediante privilegios determinadas industrias nacionales o, mediante derechos arancelarios a las industrias exóticas que sólo pueden vivir dentro de la incubadora de la protección oficial, equivaldría a detener el progreso material del país, y con el alza de los precios consiguiente a todo monopolio y la injusticia de favorecer a unos cuantos a costa de los demás, se intensificaría considerablemente el malestar general.

Puede decirse, pues, en pocas palabras, que la captación, extracción y transformación de los productos naturales de nuestro suelo y la libre concurrencia nacional o

Aunque las fuerzas directamente subordinadas a Obregón y Calles constituían, en el tiempo del derrocamiento de Carranza, el ejército más poderoso del país, no podía excluirse la posibilidad de que una alianza entre varios ejércitos fuera de su control podría haber conseguido el poder necesario para destruir al grupo bonapartista. Su mismo ascenso al poder, sin embargo, reforzó considerablemente su superioridad relativa en tanto que hizo a todos los otros ejércitos girar alrededor de ellos. Para incrementar su superioridad, además, los líderes bonapartistas comenzaron inmediatamente a desmovilizar no sólo los ejércitos que habían apoyado a Carranza, sino también a aquellos que, como el ejército bajo el liderazgo de Pablo González, que era entonces el mayor del país, no se habían adherido activamente al Movimiento de Agua Prieta. De la misma manera, los líderes bonapartistas buscaban involucrar a los generales más poderosos en la administración pública o en asuntos comerciales, para separarlos de sus tropas, reducir el número de soldados y sujetarlos a un proceso de profesionalización que fue iniciado bajo la supervisión del general Amaro. Finalmente, el uso de la violencia fue un arma que también fue usada efectivamente para desmilitarizar al país. El fusilamiento sistemático de los oficiales que estaban involucrados en intentos de derrocar el poder bonapartista, constituyó una de las palancas para acelerar el proceso de desmilitarización. Se estima de hecho, que en la rebelión delahuertista había tomado parte el 60 por ciento de los oficiales superiores en el país, en las rebeliones de

internacional son los dos términos principales de la fórmula de nuestra política industrial y, consiguientemente, de la arancelaria". *Ibid.* pp. 306-307.

1927 el 20 por ciento y en la rebelión escobarista el 70 por ciento.⁵⁴

Para combatir las insurrecciones militares, los bonapartistas siempre tuvieron a las fuerzas mejor equipadas y disciplinadas, entre las cuales la fuerza aérea estaba pronta a jugar una parte importante. Pero, aun sobre la importancia de esto, no es suficiente para explicar los sucesos militares del bonapartismo. Por lo menos tan importantes eran las ventajas que le proporcionaban sus aliados. Después de firmar los Tratados de Bucareli, Estados Unidos siempre vendió armas ilimitadas a los gobiernos bonapartistas, negándolas o limitándolas por lo menos al mismo tiempo a los insurrectos.⁵⁵ De la misma manera, los bonapartistas siempre encontraron el apoyo de los trabajadores y campesinos al enfrentar su dominación alguna amenaza, quienes espontáneamente se organizaban en grupos de combate que defendieron al gobierno. En numerosas ocasiones el gobierno federal sólo descubría la insurrección de regimientos militares cuando las milicias rurales y sus líderes

proporcionaban las noticias de que ya habían sido vencidos.

Muchos grupos trataron de minar el apoyo de las masas para los bonapartistas, denunciando la corrupción de los líderes militares y cabecillas políticos, tratando de sembrar en las masas una pasión por la democracia. Sin embargo, todos estos intentos terminaron en ruidosos fracasos. Las masas no podían entender absolutamente los argumentos a favor de las elecciones libres, acerca de la división de poderes, la autonomía de los estados, etcétera, ni siquiera habían tenido experiencia indirecta en estas prácticas y sólo cuando surgieron gobiernos que habían empezado a distribuir las tierras y a defender los derechos de los trabajadores, estos sectores identificados generalmente con los grupos económicamente dominantes defendieron esas prácticas, hizo que se sospechara de sus palabras. De la misma manera, quienes retaban al bonapartismo fueron desde el principio conservadores o pronto lo parecieron una vez que los viejos grupos desplazados con Díaz, Madero y Carranza se adhirieron a ellos. Fue fatal para los grupos que lucharon contra el bonapartismo condenar su política de distribución de la tierra y protección de los trabajadores, así como la corrupción y los métodos antidemocráticos.⁵⁶

⁵⁴ Un estudio completo de la evolución de los ejércitos que emergieron después de la revolución se debe a Lieuwen, E. *Mexican Militarism. The Political Rise and fall of the Revolutionary Army*, the University of New Mexico Press, USA.

⁵⁵ "Contrario a la predicción de Roque Estrada, por lo menos el 60 por ciento del Ejército se estaba levantando con los rebeldes (encabezados por De la Huerta); se podían contar no menos de 50,000 hombres". Dulles, J.F. *Op. cit.*, p. 217, "...resultó necesario aplastar una nueva rebelión, esta vez contra el General Gonzalo Escobar, cuando cerca del setenta por ciento del ejército desobedeció las órdenes del gobierno. Calles... derrotó a los insurgentes con apoyo de los agraristas y los sindicatos, y con la ayuda implícita del gobierno norteamericano." Tannebaum, F. *Op. cit.*, p. 44.

⁵⁶ Hay quienes, como Vasconcelos, denunciaron que el apoyo de los Estados Unidos para los líderes bonapartistas no se limitaba a las medidas políticas, sino que también incluía acciones militares. Al respecto de las batallas decisivas contra la rebelión escobarista, nos dicen: "En el frente de batalla, Andreu Almazán mandó a los gobiernistas, pero no se decidió la batalla en el frente; fue en el aire y la retaguardia. Doce aviones de guerra salidos de Fort Bliss, piloteados por norteamericanos, bombardearon los

El Bonapartismo, la División de Poderes y los Poderes de los Estados

Los líderes bonapartistas no querían que el movimiento por el que habían vencido a Carranza fuera presentado como un movimiento al margen de la ley. En el manifiesto de Agua Prieta explicaron que su objetivo era asegurar que la "soberanía popular" fuera respetada, porque, argumentaban que Carranza quería ignorarla al imponer a su sucesor en la Presidencia.⁵⁷ Una vez que su movimiento hubo triunfado, Adolfo de la Huerta fue presidente provisional y llamó a las elecciones que hicieron a Obregón presidente constitucional para el periodo 1920-24. Aunque dieciocho de los treinta gobernadores fueron removidos de sus puestos, en cada caso se buscó una justificación legal y las elecciones de diputados y senadores tuvieron lugar observando los procedimientos establecidos por la Constitución.⁵⁸

Basados en la experiencia que tuvieron de los gobiernos que los precedieron, los bonapartistas asumieron que todos los poderes debe-

trenes que garantizaban la retirada de los escobaristas en Jimulco. Ataque tan inopinado produjo desmoralización tal entre los enemigos del gobierno, que con trabajo ganaron la frontera los jefes principales y las tropas sublevadas se rindieron en masa..." Vasconcelos, J. *Ulises Criollo*, editorial Jus, México, 1958, vol. IV, p. 109.

⁵⁷ El caso más notable en este aspecto es el del movimiento que se desarrolló alrededor de la candidatura de Vasconcelos a la Presidencia en 1929. Aunque los intelectuales y la clase media democrática lo apoyó fuertemente, las masas trabajadoras y campesinas, en su mayoría, no le dieron apoyo activo. Sólo los grupos cristeros apoyaron a Vasconcelos por un corto tiempo. Y este apoyo se perdió cuando se llegó a un acuerdo entre el gobierno y la Iglesia Católica. Ver Vasconcelos, J. *Op. cit.*, pp. 128-148.

⁵⁸ Ver el Plan de Agua Prieta en *Fuentes para la Historia de la Revolución Mexicana*, pp. 251-253.

rían estar subordinados al poder Ejecutivo Federal y que las cámaras y los partidos sólo deberían tener un valor simbólico. Sin embargo, esto no ocurrió automáticamente y a fin de concentrar el poder político, el bonapartismo tuvo que librar batallas aun en áreas donde andaba a tientas. La subordinación e intimidación de los partidos, la eliminación física de los representantes de la oposición, la imposición abierta de gobernadores, fueron los métodos que prevalecieron antes de la creación de un partido oficial por parte del Estado, que fue descubierto como el instrumento a través del cual podrían mantenerse las formas democráticas sin provocar crisis mayores.

Dado que el bonapartismo carecía de una organización política propia, la candidatura de Obregón a la presidencia fue presentada por una coalición de partidos. El más importante de estos partidos fue el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), formado con elementos de la clase media que se mostraban extremadamente eficientes para ganar votos y hacer propaganda en favor del líder bonapartista.

Como compensación por ese trabajo, y también como medio de cooptar elementos en el grupo bonapartista, Obregón nominó líderes del PLC a tres cargos ministeriales y uno como procurador general.

Así, como estas posiciones en el gabinete, el PLC también logró una mayoría absoluta en el Congreso que hizo que sus líderes sintieran que estaban en posición de imponer un programa de acción sobre el gobierno.⁵⁹

⁵⁹ Ver Archivo Casasola, *Historia Gráfica de la Revolución Mexicana*, Editorial Trillas, México, 1973, pp. 1486-1537.

Pero estos planes se oponían a los de los líderes bonapartistas, quienes estaban muy deseosos de cooptar nuevos elementos, pero no de limitar su campo de acción y mucho menos de renunciar a su poder. Bajo estas condiciones era inevitable una confrontación entre el PLC y los líderes bonapartistas. A la pretensión del PLC de imponer un programa sobre el gobierno de Obregón, se respondió que el gobierno no podía ser limitado por un partido ya que era el gobierno de todos los ciudadanos.

El PLC reaccionó a la posición tomada por el presidente condenando en el Congreso la política laboral del gobierno, sujetando la asignación del presupuesto al control del mismo y creando una comisión investigadora para vigilar las condiciones exactas en que Carranza perdió la vida.

En esta situación, los líderes bonapartistas se vieron obligados a movilizar los medios a su disposición a fin de controlar al Congreso. Al mismo tiempo, como todos los diputados "revolucionarios" se unificaron para apoyar al Ejecutivo, grupos de trabajadores de la CROM invadieron el edificio del Congreso para demostrar su descontento por la manera tan lenta en que estaban llevándose a cabo las medidas revolucionarias. Algunos de los diputados del PLC fueron intimidados y otros comprados.

En unas cuantas semanas la mayoría del PLC había desaparecido y con ella el partido mismo comenzó a extinguirse también, una vez que sus representantes hubieron comprendido que no había futuro político para ellos si se oponían a los líderes bonapartistas, y se acomodaron en otros partidos.⁶⁰

Otro problema crucial que el bonapartismo tuvo que afrontar fue seleccionar candidatos que habrían de recibir el apoyo oficial en las elecciones para varios cargos. Como no tenían suficientes elementos al principio para llenar todos los puestos, los bonapartistas acostumbraban patrocinar personalidades bien conocidas y miembros de los distintos partidos, que también era una manera de cooptarlos a su sistema de dominación. Pero muchas de estas personalidades no quisieron entender este patrocinio como una concesión bonapartista y trataron de defenderla como su derecho. En cualquier caso, los bonapartistas siempre se las arreglaron para imponer su voluntad, aunque en algunas ocasiones esto no fue sin causarles serias crisis.

La crisis más seria ocurrió durante la elección del gobernador del estado de San Luis Potosí, en 1923. Jorge Prieto Laurens, presidente del Partido Cooperatista, que se había convertido en el partido mayoritario en el Congreso después de la caída del PLC, se negó a aceptar la decisión de Obregón de nombrarse gobernador él mismo, dados los resultados indecisos de la elección, mismos que Prieto Laurens insistía habían sido en su favor. Prieto Laurens trató de apoderarse del edificio del gobierno del estado, por lo

60 "Triunfó Obregón y el PLC obtuvo preponderancia absoluta en el Congreso y fue el partido más influyente. Pudo contar entre sus adeptos... una mayoría de diputados y senadores; algunos ministros, como el Lic. Rafael Zubarán Capmany y el general Antonio I. Villareal; varios gobernadores como el general Manuel García Vigil y el Dr. Rafael Apaño; no pocos jefes militares y muchos funcionarios del poder judicial, entre ellos el Procurador General de la Nación, Lic. Eduardo Neri. Tuvo además el PLC en sus manos el rico Ayuntamiento de la Ciudad de México y casi todos los del Distrito Federal durante el año de 1922". Fuentes Díaz, V. *Op. cit.*, p. 203.

que Obregón logró la suspensión de poderes en el estado de San Luis Potosí, declarada por el Senado, y envió a sus tropas a disuadir a Prieto Laurens. Este último obtuvo entonces un decreto legal revocando la decisión del Senado, pero el presidente se desquitó apelando a la Suprema Corte, donde podía contar con el apoyo de los magistrados que acababa de nombrar.⁶¹

Pero la escandalosa manera en que el Ejecutivo impuso una vez más su voluntad sobre los otros poderes, provocó que todos los sentimientos democráticos del país se rebelaran causando la primera escisión dentro del corazón del grupo sonora, porque De la Huerta primero apoyó a Prieto Laurens y después encabezó la rebelión de 1924.

Pero no fueron sólo los defensores de la democracia los que tomaron parte en la rebelión delahuertista; los grupos que habían sido desplazados o amenazados por la revolución también se unieron a ellos. Los porfiristas, maderistas y carrancistas que se unieron a la rebelión pronto dieron una etiqueta definitivamente reaccionaria a un movimiento que, desde el principio, podría haberse definido como conservador. Los lemas contra la amenaza de los trabajadores organizados y contra las distribuciones de tierras tuvieron eco por todo el país.

Bajo estas condiciones, el bonapartismo no sólo podía obtener el apoyo de las masas contra la rebelión, sino también en favor de sus métodos de gobierno.

Durante la administración de Calles, la posición subordinada de los poderes legislativo y judicial funcionó sin ningún problema, y la selección de candidatos para posiciones de elección asumida por los partidos sólo podría hacerse con la aprobación del presidente o de sus más cercanos colaboradores. Una nueva generación estaba aprendiendo que la promoción política no podía ganarse en las elecciones o en el campo de batalla. La manera más segura de ascender políticamente era observar rigurosamente las órdenes de los líderes bonapartistas.

LA CONSOLIDACION DEL BONAPARTISMO

A fines de los años veinte los resultados de la paz relativa crada por los gobiernos bonapartistas se habían hecho sentir. La economía estaba recuperada y ahora crecía lenta pero consistentemente. Si la producción agrícola parecía estar estancada, esto podría explicarse como la reacción de los terratenientes a la reforma agraria que minó su confianza en realizar nuevas inversiones. El otro lado de la moneda era, por una parte, el gran número de campesinos que ahora podían cultivar sus parcelas de tierra, ya que los gobiernos de Obregón y Calles habían distribuido alrededor de cinco millones de hectáreas entre un poco más de un millón de campesinos. Por el otro, la nueva agricultura que se había desarrollado simultáneamente con la realización de la reforma agraria. Los altos militares y los políticos más influyentes se habían apoderado de grandes extensiones de tierra que habían destinado a usos productivos, con resultados muy satisfactorios. La Comisión Nacional de

⁶¹ Ver Dulles, J.F. *Op. cit.*, pp. 126-135.

Irrigación, creada en 1925, construyó presas y sistemas de irrigación que solamente beneficiaron estas tierras. Los créditos otorgados por el Banco de Crédito Agrícola también estaban monopolizados: por estos propietarios, de la misma manera que los programas de la Comisión Nacional de Caminos se llevaban a cabo sólo para proporcionar una salida para sus productos.⁶² Con la producción de este sector se esperaba que pronto aumentarían las exportaciones agrícolas que habían disminuido por el auge del petróleo en Venezuela.⁶³ Pero aún más notable fue el éxito con el que la Industria se había desarrollado de un índice de 111.9 en 1921 (1900 = 100), había saltado a 186 en 1925, y en 1928 fue de 200.⁶⁴ La creación del Banco de México en 1925, que se convirtió en el único banco que podía emitir papel moneda en el país y el establecimiento de la Comisión Bancaria en

1926, en cuya junta de Consejo estaba representada la empresa privada, habían dado confianza a algunos sectores. Así, los depósitos bancarios en 1926 representaban un 300 por ciento de aumento sobre los de 1925; el atesoramiento causado por la inseguridad producida por la revolución estaba desapareciendo y las actividades comercial e industrial se estaban beneficiando del incremento en el flujo de dinero.⁶⁵

El control político y militar ejercido por los líderes bonapartistas a través de todo el país y el enorme interés que habían desarrollado, parecería asegurar que el poder bonapartista se desprendería gradualmente de su posición arbitral entre la burguesía y las clases populares, para convertirse en un instrumento directo de la dominación burguesa, a cuya clase los líderes bonapartistas se estaban integrando. A principios de 1927, Calles declaró que era necesario reconocer que la reforma agraria había sido un fracaso y era imperativo abandonarla a fin de dar garantías a la agricultura productiva, lo cual era la única manera de asegurar una producción incrementada.⁶⁶ Obregón, al

⁶² Ver Fuentes Díaz, V. *Op. cit.*, pp. 208-212; y también Dulles, J.F. *Op. cit.*, pp. 181-187.

⁶³ "En los años veinte aumentó la construcción de ferrocarriles, se amplió el sistema de irrigación, se creó una red completa de bancos... Todas estas transformaciones fortalecieron el papel del Estado en la vida económica del país... la política de los círculos gobernantes estaba dirigida claramente a fortalecer las posiciones de una minoría privilegiada, a cuyas filas habían ingresado... los nuevos ricos del caudillismo revolucionario... El Banco Nacional Agrícola y Ganadero, fundado en 1926, en dos años de actividad, otorgó 19 millones de pesos en créditos, de los cuales solamente 2.5 millones correspondieron a los campesinos." Shulgovski, A. *México en la Encrucijada de su Historia*, Ediciones Cultura Popular, México, 1972, pp. 45-46.

⁶⁴ "Entre 1901 y 1938 se pueden observar cuatro etapas de desarrollo de la industria petrolera; la primera coincide con los últimos años del porfiriato y va de 1901 a 1910, periodo durante el cual la producción es relativamente baja y su ritmo de crecimiento modesto; la segunda etapa puede situarse entre los años 1911 y 1921; esta es la época dorada de la industria petrolera (nunca se volverían a alcanzar los niveles de 1921); la producción de los campos

mexicanos únicamente fue superada entonces por la de Estados Unidos. El tercer periodo, que transcurre de 1922 a 1932, la producción sufre un descenso radical ininterrumpido. El último periodo comprende los años que corren de 1933 a 1938, en que la producción experimentó una ligera pero constante mejoría." Meyer, L. *México y Estados Unidos en el Conflicto Petrolero (1917-1942)*, El Colegio de México, 1968, p. 20.

⁶⁵ Ver *Estadísticas sobre la Economía Mexicana*, Nacional Financiera, México, 1966, p. 98.

⁶⁶ "En enero de 1926 se estableció la Comisión Nacional Bancaria, que incluía a representantes de la agricultura, el comercio y la industria, para inspeccionar a los bancos y asegurarse de que los depósitos estuvieran protegidos por préstamos de buena calidad, con por lo menos un 33 por ciento en reservas metálicas. En el corto periodo entre enero 1 de 1926 y Agosto 31 de 1926, los depósitos en

iniciar su campaña reeleccionista, anunció su propósito de hacer de México un país exportador.⁶⁷ Morones, desde antes de esto, comprendió la función principal de la CROM, que era la de prevenir que los trabajadores no obstaculizaran el desarrollo de la industria.⁶⁸

Sin embargo, el enorme poder de los líderes bonapartistas no derivaba de su propia fuerza personal, sino de una serie de relaciones proteccionistas y patrocinadoras que se nutrían por la política reformista, en parte, y por las posibilidades de obtener beneficios personales de una burocracia extensiva. La burguesía, los terratenientes y el clero nunca habían cesado de luchar a través de todos los medios a su disposición. Con los "guardias rurales" que se habían formado con campesinos que habían recibido tierras, los jefes políticos locales, re-

los bancos se elevaron por encima de los 185,500,000 pesos, un incremento del 22 por ciento; y el número de estas instituciones aumentó de 124 a 185". Dulles, J.F. *Op. cit.*, p. 283.

67 "Si queremos ser sinceros tenemos que confesar... que el agrarismo tal como lo hemos comprendido y practicado hasta el momento presente es un fracaso... Cada uno de los gobiernos de los estados debe fijar un periodo relativamente corto en el cual las comunidades que todavía tienen derecho a pedir tierras puedan ejercitarlo; y, una vez que haya expirado este plazo, ni una palabra más sobre el asunto. Después debemos dar garantías a todo el mundo, tanto a los agricultores pequeños como a los grandes, para que resuciten la iniciativa y el crédito privado y público". Córdova, A. *La Política de Masas del Cardenismo*, Ediciones Era, México, 1974. Declaración de Calles, pp. 21-23.

68 "Para la resolución de nuestros problemas económicos se requiere una eficaz atención para el desarrollo y explotación de nuestros recursos naturales para transformarnos en pueblo exportador, y abandonar la categoría de tributarios que por muchos años ha soportado México, teniendo que importar muchos de los artículos que consume y que puede producir en abundancia." "Córdova, A. *La Ideología de la Revolución Mexicana*, Ediciones Era, México, 1973. Declaración de Obregón, p. 295.

gionales y estatales con sus propagandistas distribuidos por todo el país, y los grupos militares y paramilitares leales a sus líderes, el bonapartismo había crado un aparato que había mantenido a esas fuerzas reaccionarias a raya. Aunque muchos sectores populares no habían obtenido ningún beneficio todavía de la revolución, de cualquier manera se mostraban favorables al bonapartismo con la esperanza de que eventualmente obtendrían alguno. Estas esperanzas se nutrían de los propagandistas y los jefes políticos menores, quienes constantemente pedían su ayuda para combatir las fuerzas contrarrevolucionarias.

Cuando el ritmo en que las reformas se llevaban a cabo comenzó a decaer, la movilización de las masas populares para combatir a las fuerzas contrarrevolucionarias se hizo más difícil. La propaganda populista comenzó a perder credibilidad y algunos sectores populares estaban siendo desplazados del campo bonapartista, hacia el de las fuerzas reaccionarias. Los peones de las haciendas que habían sido ignorados en los programas de distribución de tierras apoyaban los planes de los terratenientes y el clero, y dieron al movimiento cristero su base popular.⁶⁹ El movimiento cristero comenzó a finales de 1926 y alcanzó su apogeo en 1929. Amplios sectores de la clase media rompieron también con el bonapartismo y después se unieron al movimiento vasconcelista. Por otra parte, la clase trabaja-

69 Por extraño que pudiera haber parecido, los dirigentes de la CROM, que a través de Morones lo eran también de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, se sentían orgullosos, no precisamente por las luchas que sus trabajadores planteaban, sino de las luchas que no daban o que ellos mismos lograban conjurar." Córdova, A. *Ibid.*, p. 324.

dora sólo pudo ser controlada hasta que se revelaron los intentos reeleccionistas de Obregón, después de lo cual el poder de la CROM comenzó a declinar. Estos desarrollos produjeron las primeras rupturas dentro de la dirección bonapartista y la burocracia política que era su base de apoyo. La burocracia que estaba directamente ligada a los sectores populares comprendió mejor que sus líderes el deterioro creado con el proceso de incrementar el conservadurismo político del bonapartismo y siguió presionando para obtener mayores y más radicales reformas. Pero antes de que tales fricciones pudieran llegar a ser más graves, los líderes superiores comenzaron a luchar entre ellos por la sucesión al más alto cargo bonapartista. Las rebeliones de 1927 y la escobarista de 1929 habían resultado de estas disputas y causaron que los líderes bonapartistas perdieran un alto grado de prestigio. Por lo tanto, la relación de fuerzas entre los últimos y la burocracia política estaba decididamente a favor de ésta. La crisis de 1929-33 que demostró la inoperancia del modelo de desarrollo,⁷⁰ reforzada por los líderes bonapartistas en decadencia, era la oportunidad para que la burocracia política se moviera a la ofensiva, impusiera su propio modelo de desarrollo y estableciera las normas para el funcionamiento de un poder bonapartista sin líderes heroicos.

Las Elecciones y el Mando Supremo del Bonapartismo

Durante los primeros ocho años de la existencia del bonapartismo, el problema de los

cambios en el mando supremo no se presentó seriamente. De hecho, casi desde el principio, el bonapartismo se había caracterizado por tener dos napoleones en las personas de Obregón y Calles. Cuando Obregón terminó su periodo presidencial, la proposición de Calles de sucederlo sólo tuvo oposición entre los sectores que estaban marginados o que se oponían al bonapartismo.

Pero una vez que Calles terminó su periodo presidencial, el problema de quién habría de sucederlo se convirtió en una pregunta ardiente. Distinguidos generales como Arnulfo Gómez y Francisco Serrano consideraron que ellos tenían todos los derechos a aspirar a la presidencia; habían estado con Obregón y Calles desde que éste inició su carrera y les habían prestado varios servicios peleando contra sus enemigos y ganándoles aliados. Pero no eran los únicos dentro del grupo bonapartista que aspiraban a la presidencia. Morones, que controlaba el movimiento de los trabajadores y podía contar con una base de apoyo mucho más amplia que los generales, también tenía esperanzas.

La posibilidad de reelección, aunque siempre presente, era un punto muy delicado, por razones tanto políticas como ideológicas. La razón política fundamental residía en el hecho de que la reelección tendía a impedir la circulación de posiciones dentro de la burocracia político-militar desarrollada por el bonapartismo. En un grado mayor, la disciplina dentro de los rangos bonapartistas se conservaba por

⁷⁰ "...los agraristas desertaron en el momento de la rebelión escobarista y en no pocos lugares fue preciso disolverlos a

causa de su ineficacia y sus saqueos, en tanto que un cansancio general se hacía sentir al cabo de tres años de una guerra que había disminuido seriamente en marzo de 1929." Meyer, J. *La Cristiada*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1974, Vol. III, p. 55.

la esperanza entre los burócratas de que, con el paso del tiempo, obtendrían mejores cargos que significarían mayores beneficios personales.

Ideológicamente la reelección chocaría con los mismos fundamentos de la propaganda bonapartista, "sufragio efectivo, no reelección", que fue la demanda básica de Madero y después de su muerte se convirtió en el lema del gobierno; era obligatorio incluirlo en una comunicación oficial. Los ideólogos de la revolución, por su parte, habían logrado la identificación de la reelección presidencial con toda clase de abusos. El mayor de los crímenes de Porfirio Díaz fue el no haber respetado el principio de no reelección y se citaba a menudo el párrafo final del manifiesto de la Noria: "Que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder y ésta será la última revolución".⁷¹ También, más recién-

temente, una de las maneras más comunes de explicar la rebelión delahuertista era denunciarla como una violación de De La Huerta al principio de no-reelección que le evitaba regresar a la presidencia.

Bajo estas condiciones, cuando Obregón anunció su intención de buscar la reelección como presidente, la noticia fue recibida incrédulamente aun por el mismo Calles y la crisis política estaba pronto sobre ellos. Toda la burocracia política-militar se dividió en reeleccionistas y anti-reeleccionistas. Entre estos últimos los más radicales fueron Arnulfo Gómez y Francisco Serrano, quienes pronto hicieron pública su decisión de retar a Obregón en las elecciones y de estar preparados para defender su triunfo eventual con armas en la mano.⁷² La burocracia de los trabajadores también condenó este intento reeleccionista y anunció que asumirían una campaña pacífica con el fin de evitar que Obregón retornara a la presidencia.⁷³

El hecho de que Calles, después de vacilaciones iniciales, resolviera apoyar a Obregón fue decisivo para obtener la aceptación con reparos de la mayoría de la burocracia por la reelección. Sin embargo, esto no puso fin a la crisis interna del bonapartismo, ni evitó que su imagen fuera seriamente dañada ante la opinión pública.

La breve campaña electoral realizada por los generales disidentes, primero, y su violenta

⁷¹ Como era de esperarse, la crisis de 1929-33 se sintió mucho más agudamente entre los modernos sectores de la economía que entre los sectores tradicionales. Esta circunstancia fue usada por la burocracia político-militar para refutar esos argumentos, de acuerdo con los cuales, una vez que se suspendieran las reformas, se aseguraría la expansión de la economía. Los siguientes datos pueden darle a uno una idea general de los efectos de la crisis en la economía mexicana:

Año	PNB*	Prod. Agrícola**	Manufacturas**	Exportaciones***
1929	18.2	113.9	212.6	274.9
1930	16.9	104.7	104.7	203.1
1931	17.5	132.0	132.0	150.9
1932	14.7	115.2	115.2	96.5
1933	16.2	128.9	128.9	104.3

* Miles de millones de pesos a los precios de 1950

** 1900-10

*** Millones de dólares

Nacional Financiera, *Estadísticas sobre la economía Mexicana*, cuadros 5, 16, 29 y 93.

⁷² González Navarro, *Historia Documental de México*, UNAM, México, 1974, Vol. II, p. 362.

⁷³ Ver Portes Gil, E. *Quince Años de Política Mexicana*, Ediciones Batas, México, 1954, p. 25.

eliminación después, dio crédito a las acusaciones de enorme corrupción y sórdidas maniobras entre la alta dirección gubernamental que se había hecho durante largo tiempo. Lo que previamente sólo había sido denunciado por los enemigos de la revolución era confirmado ahora por distinguidos elementos dentro del grupo bonapartista.

Sin embargo, éste era sólo el principio de la crisis bonapartista. Se agravó cuando Obregón, quien ya había sido reelegido presidente, fue asesinado durante una de las celebraciones de su triunfo electoral. Aunque posteriormente se descubrió que este crimen había sido urdido por elementos del clero, parte de la burocracia sospechó que había sido un complot de Morones y Calles para hacer del último un nuevo dictador de México. Por lo tanto, lo que al principio habían parecido pequeñas escisiones dentro del grupo bonapartista, se convirtieron en una profunda división.⁷⁴

La Maduración de la Crisis

Pueden distinguirse tres grupos principales que lucharon entre sí dentro de los rangos del bonapartismo después de la muerte de Obregón:

1. El grupo callista encabeza por Calles y constituido principalmente por los altos burócratas del aparato federal del Estado y los elevados burócratas del movimiento de los trabajadores. Este sector había acumulado enormes intereses. Algunos

de ellos se habían convertido en grandes terratenientes, otros habían adquirido intereses de negocios y otros se habían enriquecido vendiendo protección a los terratenientes y hombres de negocios. Este grupo se había vuelto extremadamente conservador y estaba luchando por el fin de las políticas reformistas y la adopción de un programa de desarrollo basado en las exportaciones.

2. El grupo obregonista compuesto principalmente por los líderes militares más altos, quienes apoyaron la reelección de Obregón y no estuvieron de acuerdo con el proceso de profesionalización y reducción dentro del ejército cuya influencia y posibilidades de enriquecimiento estaban siendo reducidas. Se oponían al grupo callista no porque ofrecieran otra alternativa, sino porque eran rivales para los cargos que estaban ocupando.
3. La verdadera burocracia político-militar que se había desarrollado a la sombra del poder bonapartista. Este grupo había sido el medio por el cual se ejecutaban las políticas gubernamentales y fue el sector del gobierno que había mantenido el contacto más cercano con los problemas sociales y los sectores populares. La burocracia político-militar estaba a favor del establecimiento de líneas estrictas para regular el funcionamiento interno del grupo bonapartista. Se oponía absolutamente a la reelección y luchaba por la continuación e intensificación de la política reformista.

El enfrentamiento más dramático entre estos grupos surgió cuando los generales obre-

⁷⁴ Para una descripción de la campaña de los generales Francisco Serrano y Arnulfo R. Gómez, Ver Archivo Casasola, *Historia Gráfica de la Revolución Mexicana*, Editorial

gonistas, sobreestimando su poder militar, se negaron a tratar de llegar a algún acuerdo con las otras facciones y buscaron derrocar el gobierno de Calles con un levantamiento militar.

Pero los generales obregonistas fueron reducidos a una pequeña minoría cuando las otras dos facciones llegaron a un acuerdo, por lo que el principio de no reelección fue reafirmado y se acordó formar un partido oficial donde se discutieran todos los problemas relativos a la elección de funcionarios.

No obstante, la rebelión iniciada por los generales obregonistas en marzo de 1929, constituiría una amenaza más seria para el poder bonapartista que la rebelión delahuertista. Esto no era tanto por el poder de los generales obregonistas, sino básicamente por otros dos factores importantes: la rebelión simultánea de grupos que pensaron que el bonapartismo estaba sufriendo un proceso irreversible de descomposición y la actitud diferente de las masas populares a la suerte del bonapartismo.

Más precisamente, los sectores campesinos revolucionarios, como los encabezados por Aurelio Manrique y Antonio Díaz Soto y Gama vieron la rebelión de los generales como una oportunidad para tratar de derrocar al gobierno que había dejado de lado sus principios revolucionarios y abandonado la política de reformas de los primeros años bonapartistas.⁷⁵ También fue ésta la razón por la que muchos sectores populares, que en 1924 habían defendido al gobierno activamente, permanecieron, en el mejor de los casos, indiferentes al destino del gobierno bonapartista.

ta. Solamente en esas áreas donde se habían realizado redistribuciones masivas de tierra, las milicias campesinas jugaron un papel crucial en la derrota de los insurrectos.

Pero la creciente impopularidad del bonapartismo fue demostrado no solamente por las insurrecciones. También fue desafiado peligrosamente por la pacífica pugna electoral de la campaña de José Vasconcelos, quien estaba ligado a los intelectuales y a la clase media revolucionaria. Los que apoyaban al "maestro de América", tomando ventaja de la coyuntura que les permitía libertad de expresión, fueron por todo el país denunciando no solamente la corrupción de los políticos bonapartistas, sino también la reconciliación de Calles con los Estados Unidos y la creciente influencia del embajador de Estados Unidos en México. El eco inesperado que esta campaña encontró en la población, obligó al gobierno a reprimirla sangrientamente.⁷⁶

Así, el bonapartismo parecía a principios de los años treinta como un poder basado principalmente en la fuerza de sus ejércitos, que confrontaba una oposición generalizada y se encontraba dividido internamente. No puede asumirse que existía una fuerza social organizada, ya que el bonapartismo podría haber sido derribado fácilmente del poder; pero en la ausencia de esta fuerza, aún tenía la oportunidad de perfeccionar sus métodos de dominación. Ahora era imposible que los grupos bonapartistas se sometieran al liderazgo de una personalidad, no había alternativa para

⁷⁵ *Ibid.*, pp. 23-37.

⁷⁶ Aurelio Manrique y Antonio Díaz Soto y Gama se adhirieron al Plan de Hermosillo en febrero de 1929. Ver *Historia Gráfica de la Revolución Mexicana*, Vol. II, pp. 1923-1924.

su evolución institucional, y en este sentido la formación del partido oficial fue un paso decisivo.

El Triunfo de la Burocracia Bonapartista

La decisión de la burocracia político-militar y la fracción callista de buscar la manera de resolver sus diferencias sin tener que recurrir a una confrontación armada, cristalizó en un acuerdo de organizar el Partido Nacional Revolucionario (PNR). Se esperaba que a través de este organismo los distintos grupos, entre los que estaba la que ya comenzaba a llamarse la "familia revolucionaria", podrían participar en la formulación de las decisiones políticas más importantes de la nación y decidir quién ocuparía los puestos más elevados en el gobierno. También se esperaba que por la creación de un partido oficial el bonapartismo podría controlar directamente el proceso de mantenimiento de las formas electorales democráticas, que ayudaban a legitimar su dominación y asegurar su monopolio sobre los triunfos electorales.⁷⁷

En sus etapas iniciales, el partido oficial no contenía a las organizaciones de masas integradas directamente en su seno y funcionaba más como una asamblea de líderes de varias organizaciones locales y de personalidades civiles y militares influyentes políticamente. Los rasgos más generales de la política del

gobierno se discutían y decidían dentro del partido, y los detalles se dejaban a las organizaciones locales y a las personalidades de cada área.

El partido oficial tenía, pese a todo, un programa de acción y una declaración de principios que las distintas organizaciones aceptaban y estaban de acuerdo en usar como una marca general de orientación de sus actividades. En estos documentos, el bonapartismo, bajo la presión de la rebelión de los generales obregonistas y por su falta de prestigio entre las masas, se vio obligado a reafirmar los principios revolucionarios que decía representar. Entre estos estaban los siguientes:

La aceptación y defensa de la Constitución de 1917.

El compromiso de mejorar la posición económica y cultural de los trabajadores urbanos y rurales.

Defender la soberanía nacional y oponerse a las guerras.

La decisión de apoyar solamente la candidatura de personas militantes con demostrada convicción revolucionaria.

Estimular el desarrollo industrial del país basado en capital nacional.

Liquidar el latifundismo y llevar a cabo la reforma agraria.⁷⁸

⁷⁷ El mismo Vasconcelos ha registrado el reporte más completo de su campaña presidencial y de la represión a que estuvo sujeto, particularmente en *Ulises Criollo*, Vol. IV. Para información adicional sobre la represión, ver *Historia Gráfica...* Vol. VI, pp. 1993-1994.

⁷⁸ El restablecimiento de las relaciones entre Calles y la burocracia político-militar comenzó cuando aquél estuvo de acuerdo en no prolongar su periodo presidencial: ver su discurso de septiembre primero de 1928 en Chaverri, A. *El Verdadero Calles*, Ediciones Patria Grande, México, 1933, pp. 353-362. Una nueva etapa de esta reconciliación fue la creación del Partido Nacional Revolucionario, que tuvo lugar en marzo de 1929.

Aunque varios líderes locales trataron de limitar al mínimo la esfera de acción del PNR, el poderoso aparato que se había empleado para desarrollar al partido oficial pronto asumió su propia dinámica y comenzó a influenciar y subordinar a cada una de las organizaciones que lo formaban. Así, el proceso de descentralización que había comenzado con la muerte de Obregón cuando las fuerzas locales se negaron a reconocer la autoridad de ningún otro caudillo, estaba poco a poco dando lugar a una nueva centralización basada en el aparato y los principios del partido oficial.

El sector que más se benefició con esto fue la burocracia político-militar, que al mismo tiempo que consolidó su posición en las organizaciones locales, también estaba tomando el control del aparato del partido oficial.

Inicialmente no se había definido la fuerza de la burocracia político-militar y aun estaba más confusa por el poder que retuvo Calles durante la administración de Ortiz Rubio. Pero el reforzamiento de la posición de Calles fue el resultado de factores circunstanciales que pronto habrían de estar vencidos. La crisis económica y la enfermedad de Ortiz Rubio⁷⁹ dieron a Calles la creciente oportunidad de intervenir en la política del gobierno. Pero esta oportunidad no era una expresión de la fuerza que él constituía, sino de la confusión que existía entre los rangos del bonapartismo al confrontar la crisis económica. Calles era considerado el estadista más capaz de México y se suponía que sólo él podía decidir la polí-

tica que llevaría al país fuera de esta difícil situación. Pero cuando la política propuesta por Calles terminó en fracaso y los expertos en economía propusieron una política alternativa, la influencia de Calles comenzó a declinar rápidamente.

Desde 1932, la burocracia político-militar comenzó a imponer sus puntos de vista con creciente facilidad. Sobre la decisión del gobierno, inspirada por Calles, de disolver las juntas agrarias, que eran responsables de estudiar y poner en práctica las distribuciones de tierras, la burocracia respondió acelerando las distribuciones en las áreas bajo su influencia y consiguiendo que el Congreso, donde dominaban, emitiera un decreto repeliendo el derecho a la protección legal de los grandes terratenientes. A la advertencia de Calles de no "sobre proteger" a los trabajadores, la burocracia replicó estableciendo las "juntas laborales" dentro del partido oficial, a través de las cuales se promovían y apoyaban huelgas. A fin de año, con la posibilidad de una estratagema apoyada por la amenaza de Amaro, Cedillo, Cárdenas y Almazán, la burocracia insistió en que el presidente que estaba subordinado a Calles fuera reemplazado.⁸⁰

El presidente Abelardo Rodríguez reafirmó la autoridad del Poder Ejecutivo y no permitió que sus ministros consultaran más a Calles o a cualquier otro político bien conocido.

En 1933, la burocracia política obtuvo la disolución de todas las organizaciones locales

⁷⁹ Ver Fuentes Díaz, V. *Los Partidos Políticos en México*, pp. 229-235.

⁸⁰ El presidente Ortiz Rubio fue objeto de un intento de asesinato el día que tomó posesión y estuvo enfermo durante varios meses. Ver *Historia Gráfica...* pp. 1990-1991.

que estaban integradas al PNR desde su nacimiento, y sus miembros hubieron de afiliarse individualmente al partido. Desde ese momento, la estructura básica del partido fueron las convenciones estatales, regionales y nacionales. Al mismo tiempo, comenzaron a organizarse intensivas campañas de afiliación al partido oficial entre los trabajadores y los campesinos.

En ese mismo año, la burocracia también se las arregló para imponer al candidato de Calles, general Pérez Treviño, la candidatura de Cárdenas. Finalmente, también logró la formulación de un programa de desarrollo para el campo por el partido oficial que, junto con las bien conocidas reformas, presentó un modelo para el desarrollo industrial basado en el capital nacional apoyado por el Estado y en un mercado interno en su mayoría creado por las reformas.⁸¹

El ascenso de Cárdenas a la presidencia significó el triunfo de la política que el bonapartismo había seguido en sus primeros años. Pero esta política podía ser ahora más efectiva, ya que al implementarla se podía tomar ventaja de las experiencias acumuladas y los instrumentos que se habían creado durante quince años. El radicalismo que marcó la política de Cárdenas, más que ser un cambio del tipo de políticas establecidas por Obregón y Calles, era producto de la necesidad de dar credibilidad a las argumentaciones ideológicas del bonapartismo y un medio de obtener el apoyo de las masas populares. La aceptación del principio de no reelección, junto con el retiro forzado de la política del presidente y sus

colaboradores más cercanos, aseguró que ningún interés que pudiera haberse desarrollado durante el ejercicio del poder pudiera posteriormente obstaculizar el que se llevara a la práctica la política bonapartista.

Al mismo tiempo se aseguró la circulación de la burocracia política e hizo posible el establecimiento de normas a través de las cuales las funciones de la burocracia se regularan. Ya los miembros de la burocracia no tenían que buscar promociones a través de la aventura militar. Ahora la aceptación de la disciplina y la puesta en práctica de la política bonapartista de una manera eficiente, eran los medios de lograr las promociones políticas. Los miembros de la base de la burocracia podían ascender, paso a paso, de los puestos menores administrativos, cargos docentes, aparato del partido oficial, medios de comunicación y organizaciones de masas, a posiciones medias o superiores y aun al círculo íntimo de la élite de la burocracia. Con el desarrollo del país y la creciente intervención del Estado en la economía, los diferentes aparatos del Estado crecieron rápidamente, lo cual creó una base más amplia para la burocracia y abrió nuevos puestos para colocar e incrementar el número de elementos cuya cooptación era importante para evitar problemas al bonapartismo o para hacerlo más eficiente.⁸²

Sin desear ni ser capaz de liquidar al capitalismo, el bonapartismo había puesto en práctica sus políticas a través de la burguesía; no obstante, tuvo cuidado de mantener la iniciativa y el liderazgo de la actividad económica. No sólo desarrolló un extenso aparato econó-

⁸¹ Ver Dulles, J.F. *Op. cit.*, capítulos 61 y 67.

⁸² Ver Córdova, A. *La Política de Masas...* pp. 41-50.

mico, sino que también trató de mantener control sobre el crédito; igualmente evitó dar alguna concesión política a la burguesía, excepto la que fue establecida por Cárdenas para organizarse en cámaras, por medio de las cuales podrían discutir con el gobierno las líneas generales de desarrollo.

CONCLUSIONES

La manera en que México se desarrolló dentro de la estructura de la división internacional del trabajo produjo profundas contradicciones en la formación social interna. Estas contradicciones, que encontraron su expresión más radical en la insurrección campesina a través de casi todo el país, produjeron una revolución peculiar. Lo peculiar de esta revolución residio en el hecho en que ni la burguesía ni el proletariado de México habían alcanzado la madurez necesaria para dirigir una reorganización de la sociedad. El resultado de esto fue que se produjo un vacío político que duró alrededor de una década, durante la cual tuvo lugar la larguísima guerra civil que apenas se interrumpió por un momento. A fin de prevenir la destrucción total del país y de buscar una solución a los problemas presentados por la revolución, los grupos militares que se formaron durante la guerra civil establecieron un gobierno bonapartista.

El bonapartismo mexicano se caracteriza, como otros gobiernos bonapartistas que algunos países han experimentado, por su papel de árbitro entre las clases en pugna, cuyas fuerzas están eternamente divididas. No obstante, también tiene peculiaridades específicas, entre las cuales dos son sobresalientes:

por una parte, el hecho de que apareció en un país semicolonial que determinó que su papel de árbitro se extendiera a las relaciones entre el país como conjunto y los intereses internacionales. Por otra, la circunstancia en que surgió el bonapartismo, no como resultado de una situación coyuntural crítica de debilidad momentánea de la burguesía, sino como resultado de su incapacidad estructural para jugar un papel revolucionario.

Estas características específicas del bonapartismo mexicano causaron que éste desarrollara una dependencia negociada, por una parte, y un sistema político específico, por la otra.

La dependencia negociada surgió de la acción combinada de dos factores principales: el hecho de que el bonapartismo era el único medio de asegurar la paz en México después de la revolución y el hecho de que sólo mediante reformas que respondieran a las demandas de las masas era posible que el bonapartismo se mantuviera en el poder. Los intereses internacionales se vieron obligados a aceptar las reformas bonapartistas, no porque no pudieran imponer sus condiciones al gobierno mexicano, o aún más, derrocarlo; la experiencia con el gobierno de Madero prueba tal capacidad. Pero los intereses internacionales aceptaron la mediación del bonapartismo porque sólo mediante su acción era posible la pacificación del país, tan necesaria para el funcionamiento adecuado de sus empresas y la recuperación de sus créditos. Los intereses internacionales pronto estuvieron interesados en consolidar en el poder al bonapartismo y estuvieron preparados para hacer concesiones que lo reforzarían y legitimarían internamente.

El sistema político del bonapartismo dependía de dos ejes principales: un sistema de alianza con las masas populares y el desarrollo de un conjunto de instituciones y prácticas políticas que están articuladas a través de la acción de una burocracia política.

Las alianzas con los sectores populares estaban establecidas a través de la práctica y manipulación de las reformas en beneficio de trabajadores y campesinos. A cambio de estas reformas, el bonapartismo obtuvo la integración de sus organizaciones al aparato del Estado y su apoyo para confrontar los retos de los sectores disidentes. La alianza con los sectores de la clase media se obtuvo ofreciéndoles puestos dentro de la administración y la posibilidad de integrarse a la burocracia política.

Para legitimar su dominación, el bonapartismo conservó las formas democráticas. Aceptó formalmente la división de poderes y mantuvo elecciones regulares. Pero a fin de no ver su poder limitado o amenazado, el bonapartismo necesitaba un poder centralizado, que contradecía la existencia efectiva de las prácticas democráticas. La necesidad de un órgano por el cual pudieran controlar las elecciones estuvo presente desde el principio, y antes de que se creara el partido oficial, este papel fue desempeñado por los partidos liberal, cooperatista y laborista, quienes anunciaron la acción que aquél tendría que desempeñar. Una vez que se había logrado este control, los miembros de los poderes legislativo y judicial actuaron como funcionarios sujetos a las órdenes del Poder Ejecutivo.

La desmilitarización del país se logró mediante el proceso doble de reducción de los diferentes ejércitos en un solo ejército nacio-

nal, así como su burocratización. Durante los dos primeros gobiernos bonapartistas la mayoría de los núcleos superiores de la burocracia política estaba constituida por altos jefes militares. Pero conforme las instituciones estatales se consolidaron y el Estado amplió su esfera de acción, los elementos civiles de la burocracia aumentaron su poder.

La burocracia política formaba una pirámide integrada por funcionarios quienes llevaban a cabo las actividades directivas de las tareas administrativas, políticas, ideológicas y económicas del Estado. En la cima de esa pirámide estaba el presidente, seguido por los secretarios de Estado algunos gobernadores, diplomáticos y líderes militares; en el nivel inferior estaban el resto de los gobernadores, líderes del partido oficial, directores de las empresas estatales y de los grandes aparatos ideológicos del Estado, subsecretarios y oficiales mayores. En un nivel más bajo, se podía encontrar a senadores, diputados, jefes de departamento, embajadores, líderes de las organizaciones de masas, etcétera. La base de esta pirámide estaba constituida por las masas organizadas en federaciones de trabajadores, los agraristas y los sectores organizados en los partidos nacional y locales. La lealtad de esas masas al bonapartismo se ha nutrido por la política de reformas y por las esperanzas de sus líderes naturales de poder escalar posiciones dentro de la pirámide.

Cuando los altos líderes bonapartistas intentaron detener la política de reforma y bloquear los medios de circulación de la burocracia, todo el sistema político del bonapartismo comenzó a desintegrarse. La desaparición de la escena política de los caudillos militares permitió a la burocracia conservar y desarro-

llar el sistema político bonapartista. Por una parte, el partido oficial fue reorganizado y se convirtió en una parte integral del Estado; por la otra, se formuló el primer programa de desarrollo económico del país, en el que el Estado habría de jugar un papel directivo. Finalmente, con el establecimiento de normas que aseguraran el retiro forzado del presidente del más alto nivel de la burocracia política al final de cada periodo presidencial, se asegura la circulación y renovación de la burocracia, y con la constante expansión del aparato económico y administrativo del Estado se aumentaron el poder y las posibilidades de cooptación de la burocracia.

La mera existencia del poder bonapartista implica, por definición, que una fracción políticamente hegemónica de la burguesía no es capaz de usar directamente el aparato del Estado para sus propios fines. No obstante, esta circunstancia no modifica la naturaleza de clase del Estado. El Estado mexicano que se desarrolló alrededor del poder bonapartista era y sigue siendo un Estado burgués. Pero el hecho de que el Estado escapara al control directo de la burguesía tuvo enormes repercusiones ya que, en vez de ser un instrumento al servicio de fracciones de la burguesía anárquica y decadente, cumplió el papel del agente más activo en el desarrollo del modelo de producción capitalista en general.

A fin de comprender la importancia de la autonomía del Estado mexicano frente a las distintas fracciones de la burguesía, es suficiente con compararla con el papel que ha jugado el Estado en otros países latinoameri-

canos, donde los sectores exportadores de la burguesía industrial conservan la hegemonía política. Esta hegemonía es usada para transformar a toda la sociedad en un aparato productivo subordinado que es incapaz de permanecer firme ante la competencia internacional o en un conjunto de industrias atrasadas que nunca logran producir artículos que valgan la pena o ser competitivos. Así, cada intento por implantar nuevos proyectos de desarrollo con el fin de tomar ventaja de las oportunidades presentadas para el desarrollo del capital en sus territorios, siempre produce profundas crisis políticas.

La naturaleza de clase del Estado mexicano significó que los programas de desarrollo económico que puso en práctica necesariamente asignaran un papel muy importante a la burguesía. Sin embargo, el monopolio de poder conservado por la burocracia bonapartista hizo posible que se llevaran a cabo los ajustes y adaptaciones necesarios para asegurar la continua expansión de la economía. En los dos primeros planes sexenales, durante las administraciones de Cárdenas y Avila Camacho se ofrecieron toda suerte de estímulo y protección para el capital nacional. Pero una vez que hubo necesidad de más capital, se abrió la puerta a la inversión extranjera y se sacrificó al capital nacional cuando fue incapaz de mantenerse en las nuevas condiciones. Esto a menudo causó pugnas entre el Estado y la burguesía, pero en ningún momento alcanzaron las proporciones de grave crisis política. La importancia del sistema político consolidado por la burocracia demostró ser capaz de asegurar la estabilidad política del país.

ESTUDIOS PRACTICOS DE ADMINISTRACION*

Francisco Agustín Silvela

DE LA NECESIDAD DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

1o. Gobernar, en su mas lata acepcion, es dirigir á los hombres, dictarles reglas de conducta y conseguir que las observen: es hacer y ejecutar la ley.

2o. Un rey absoluto ejerce una autoridad omnímoda: reúne en sí la potestad legislativa y ejecutiva: es soberano.

3o. Por el contrario, los gobiernos representativos se fundan principalmente en dos bases:

* El trabajo tenía el título original de *Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas o Estudios prácticos de administración*, y fue publicado en Madrid en 1839. Han sido omitidos los proyectos, dictámenes y leyes y se conservó sólo el producto original de la pluma de Silvela. Se ha respetado la ortografía original. N. del D.

la division armónica de los poderes, y la intervencion necesaria de los mas sábios y virtuosos en la direccion y manejo de los asuntos comunes, en los diferentes grados de la escala social: iárdua cuestion de métodos, en la que, por desgracia, nos hallamos aun, en todas partes, en los primeros pasos, en los primeros y mas imperfectos ensayos!

En semejantes gobiernos el rey y las córtés ejercen el poder legislativo: dictan las reglas de conducta á los sócios, convirtiéndolos en súbditos: impónenles obligaciones cuyo objeto final no es otro que el de proporcionarles medios seguros y fáciles de satisfacer sus necesidades, ó sea, de ejercer sus derechos.

4o. En esta clase de gobiernos no hay soberano; á no ser que con tal nombre se designe el ente moral que resulta de la conveniencia de voluntades del rey y de las córtés en un mismo punto.

5o. El rey, en quien reside exclusivamente el poder ejecutivo, no lo ejerce por sí. Para cumplir con la constitucion, y porque mal pudiera ser de otra manera atendida la insuficiencia de un hombre solo:

Los delega en ministros responsables, eligiéndolos y separándolos libremente.

Instituye el poder judicial, cuidando de que en todo el reino se administre pronta y cumplidamente la justicia.

Nombra los empleados públicos.

Y provee por reales decretos é instrucciones á la ejecución de las leyes: esto es, indica el modo de cumplir con los deberes que aquellas imponen, siempre que ellas mismas no lo hubiesen hecho; ó suple, segun su letra y espíritu, todo lo necesario para la seguridad del Estado á lo exterior, y su bienestar interior.

Estos tres últimos actos, ó séries de actos, son posteriores al primero, cuyo objeto es primordial y esencial; quedando desde entónces el rey exento de responsabilidad legal.

Dentro de estos límites la potestad del rey es plena, independiente, exclusiva; nadie puede sustituirse en su lugar, ni entorpecer sus movimientos ó contrarestar su accion.

6o. Mas como no bastaria que la constitucion hubiese trazado los límites del poder ejecutivo, y que el rey no se excediese de ellos para que usase de sus facultades, en todos los casos, con arreglo al interés social; como no bastaria ciertamente que el rey nombrase ministros, jueces y empleados públicos, si las funciones de cada uno de ellos no estuviesen

de antemano arregladas en lo principal con intervencion del poder legislativo, claro está que, ademas de la ley fundamental, son precisas otras leyes que organicen los poderes públicos en perfecta consonancia con aquella; que expliquen los medios de accion por los cuales usen estos de la parte de autoridad que les esté confiada, de manera que correspondan al fin propuesto.

Tales son, con respecto al poder legislativo:

La ley electoral, los reglamentos interiores de ambos cuerpos, y los que arreglan sus relaciones.

Al poder judicial las que determinan los tribunales y juzgados que ha de haber; la organizacion de cada uno; sus facultades, el modo de ejercerlas, y las calidades que han de tener sus individuos.

Y por lo tocante al ejecutivo, entre otras muchas, las que indican las facultades y responsabilidad de los ministros, de los gobernadores de provincia, de partido y de pueblo.

Sin estas leyes orgánicas los artículos constitucionales vendrian á ser vanas declaraciones de principios: verdades morales desprovistas de utilidad, porque lo estarian de aplicacion.

7o. Por eso estas leyes orgánicas, llamadas por algunos, y con razon, fundamentales, existen en todas las naciones, mas ó menos perfectas, cualquiera que sea su forma de gobierno y su estado de civilizacion.

8o. Y por eso tambien varían ó se modifican con la forma de gobierno, con las alteraciones que sufre la constitucion del Estado;

porque, en realidad, no son mas que el desenvolvimiento, la explicacion de los artículos de aquella: los medios prácticos de llevarlos á efecto.

9o. En 18 de Julio de 1837 se consumó en España una revolución, sufriendo entónces alteraciones notables nuestro derecho político. Si lo que precede es cierto ¿por qué han pasado ya mas de dos años sin que nuestra legislacion administrativa haya seguido aquel movimiento de progreso? ¿Por qué no hemos puesto aun en armonía las leyes orgánicas con la nueva constitución?

10. Sin entrar nosotros ahora en la explicacion de este fenómeno, por no hacernos al caso, quisiéramos, no obstante, demostrar que semejante estado de cosas no puede subsistir por mas tiempo.

Abrazaria la cuestion, tomada en toda su latitud, infinidad de puntos que no nos hemos propuesto tratar. La reforma de la ley electoral, la del órden judicial, asentada sobre las bases de la inamovilidad de los jueces, y la amovilidad de los agentes del ministerio fiscal, y otras no menos importantes, son en verdad de urgentísima necesidad. Pero la indispensable, la que no admite espera, la que consideramos como vital, es la reforma de las leyes administrativas, y señaladamente las que tienen por objeto el régimen de las provincias y de los pueblos; ó, si se quiere, el gobierno de la nacion, porque la nacion no es otra cosa que el conjunto de pueblos y de provincias.

11. Ya se deja conocer que entendemos por leyes administrativas las que tienen por objeto organizar la administracion, crear y poner en armonía los medios de ejecutar las demas leyes

generales ó particulares; y por administracion de un Estado, el conjunto de medios por los cuales las leyes se ejecutan, o la accion y juego de las diversas partes del poder ejecutivo.

12. La mision de este poder, que tambien se llama gobierno en su acepcion menos lata, y que anteriormente no hemos hecho mas que indicar por no cortar la ilacion de las ideas, es sumamente penosa, delicada y difícil. No le basta, como al judicial, aplicar una regla inflexible á hechos consumados y probados: tiene por el contrario que prever los hechos futuros, evitar se verifiquen los que juzga perjudiciales, y cooperar á que se produzcan aquellos cuya existencia conceptúa útil ó necesaria á la pública prosperidad. No le basta, como al legislativo, sentar reglas generales y uniformes: tiene que cuidar de su ejecucion, descender á infinidad de pormenores sutiles y variables, segun las circunstancias y las localidades, y suplir á cada instante la falta, la insuficiencia, el laconismo ó el silencio de la ley.

13. Considerado en sí mismo y sin comparacion con los demas, el mantenimiento del órden interior, de la seguridad á lo exterior; la administracion de la Hacienda pública; la proteccion del ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos; las medidas encaminadas al fomento de la industria, del comercio y de la agricultura; la defensa de los intereses generales ó comunes; la tutoría de los especiales de pueblos, provincias, establecimientos públicos de instruccion, de beneficencia ó de correccion: en suma, cuidar de la ejecucion de todas las leyes políticas y administrativas que determinan la forma de gobierno, las relaciones del ciudadano con el país, y las de este con las demas naciones, hé aqui el cúmulo inmenso de sus atribuciones y la explicacion de su índole particular.

14. Para lograr tan grandes resultados es preciso abrazar de un golpe de vista una nación entera; combinar, ó sacrificar á veces cuando no puede ser de otra manera, unos á otros intereses opuestos de sus diferentes provincias; tener en cuenta infinidad de medios é infinidad de obstáculos físicos, morales y políticos; y dentro de la ley constitucional, con arreglo á las demas, y con el fin de proporcionar la mayor suma de felicidad pública posible, ejercer un poder discrecional.

15. Para lo cual es tambien no menos preciso que los agentes de este poder esten fuertemente enlazados unos con otros por medio de una dependencia inmediata y de una responsabilidad efectiva; porque solo asi las disposiciones del administrador general del reino conservan aquel sello de inteligencia y de vigor que debe caracterizarlas hasta en su última y mas remota ejecucion.

16. Ahora bien: á estas dos condiciones, explicadas en los dos párrafos anteriores, deja de satisfacer la ley de 3 de Febrero de 1823, que desgraciadamente es nuestra ley administrativa por esencia. Y no solo no satisface á aquellas condiciones, sino que, por el contrario, favorece abiertamente la *excentralizacion* y la *in-subordinacion*.

17. Segun ella cualquier alcalde puede oponer un obstáculo *legal* al cumplimiento de una ley, sea la que fuere, con solo la fuerza de inercia, con solo una resistencia pasiva, alegando ó no falsos pretextos. Hé aqui por qué. Porque no reside en el gobierno, ni por delegacion suya en el gefe político ó diputacion provincial, facultad para suspender á aquel alcalde, para deponerlo, ó al menos para enviar en su lugar persona que haga en favor de la

nacion lo que él no quiere ejecutar. ¡Tal es el estado de cosas! Causará asombro á cuantos no hayan tenido hasta ahora ocasion de enterarse de él. Pero por mas absurdo, por mas irracional que asi sea y parezca, no hay que dudarle, si un alcalde ó un ayuntamiento se niegan obstinadamente á obedecer, la ley *queda sin ejecucion*, ó el gobierno tiene que arrojarse en el sendero de las *violencias*; tiene que infringir él mismo la ley orgánica del régimen de los pueblos, hollando á impulsos del público interés el precepto que, por otra parte, debia respetar por consideraciones de la misma índole.

18. Las diputaciones provinciales son tambien soberanas. Si alguna de ellas, ó todas, se negasen á aprobar los repartimientos de las contribuciones ordinarias ó extraordinarias, votadas por las córtes, á no salir de la legalidad, quedarían sin repartirse: no existe disposicion supletoria. Ni en este, ni en ningun otro caso, pueden ser suspendidas ó disueltas.

Decíden sin *ulterior recurso* sobre agravios de los particulares en el cupo de sus contribuciones; sobre excusas ó exoneraciones de oficios municipales, y nulidad ó validez de las elecciones; sobre abastos, propios, pósitos y otros ramos; censuran y aprueban *exclusivamente* los presupuestos anuales de los pueblos, sin que nadie en el mundo tenga derecho á examinar, censurar y aprobar el suyo propio. Se entienden en derecho con los pueblos y autoridades y comunican á aquellos sus órdenes. Conceden permiso para ventas, permutas, dacion á censo ó enagenacion de las fincas de propios. Visitan las cárceles por medio de una comision. Forman el censo de poblacion y de estadística. Examinan á los maestros de primeras letras, y á los agrimensores. Fomentan

la agricultura, la industria, las artes y el comercio. En suma, juzgan, mandan, gobiernan.

19. No añadiremos una palabra mas. Al *hecho* de citar artículos se ha reducido naturalmente la demostracion que en cierto modo ofrecimos. Las disposiciones que hemos referido, y las faltas que hemos indicado, son el argumento mas elocuente para cuantos no esten persuadidos de la necesidad de no dejarse persuadir. Si son falsas las citas, desmiéntanse: no queda á nuestros adversarios mas medio de tener razon.

No entraremos, pues, en un exámen minucioso y prolijo.

A quien no hagan fuerza los hechos escritos; á quien afecte despreciar las teorías, le rogamos que acepte un mando político, y á su juicio nos remitimos á la vuelta de muy pocos meses, cualquiera que sea el partido á que pertenezca, con tal que nos conste su honradez.

20. En cuanto á nosotros, mientras que el poder no tenga intervencion en el nombramiento de todos sus agentes.

Que no se separe la deliberacion de la accion, tan lastimosamente confundidas.

Que no se distingan en cada asunto, y en cada situacion, los intereses generales ó de orden público, de los particulares y locales, para dar á estos libertad dentro de su propia esfera, y someter los primeros á la accion reguladora del gobierno.

Mientras que á este no se le conceda facultad de disolver ayuntamientos, diputaciones provinciales y cuerpos de milicia nacional,

cuando deliberen ú obren fuera de sus atribuciones legales.

De suspender, suplir, destituir á los alcaldes, concejales y diputados provinciales que falten á sus obligaciones como tales.

Mientras que las corporaciones administrativas correspondan unas con otras; comuniquen con el público por medio de proclamas, y dirijan peticiones ó representaciones sobre asuntos políticos.

Mientras que á todas horas y en todas partes, la localidad se sustituya al país, la individualidad destruya la centralizacion, y una vengza á doce millones, mientras que todo esto suceda, nosotros negaremos la existencia de un gobierno digno de llamarse tal, y hasta la posibilidad de que exista.

21. Que adoptando aquellos principios de afinidad, de cohesion de las partes del cuerpo político, se disienta en cuanto á la cantidad que cada cual quiera atribuir á los intereses locales en pugna con los generales en casos determinados; que se difiera acerca de las circunstancias que deben mediar para que el gobierno ejerza su accion reguladora ó disciplinal sobre las corporaciones de origen popular; que se discuta sobre el mas ó el menos, natural es y aun conveniente: dentro de estos linderos caben muchas opiniones diversas, llenas de ilustracion y buena fe, muchos sistemas diferentes, mucha divergencia en el modo de ver y de apreciar las cosas públicas. Pero no comprendemos que haya quien quiera rechazar aquellas condiciones fundamentales del gobierno de una nacion grande y populosa; aquellas condiciones que afianzan su libertad, porque aseguran su unidad y su fuerza.

22. Preparado un proyecto por hombres especiales, amaestrados ya en la práctica de las teorías; redactado por una mano hábil para poner en exacta correlacion todas sus partes; ilustrado por la prensa, discutido en la tribuna nacional y mejorado por la luz que salta siempre de la lucha de opiniones encontradas y doctas; perfeccionado por una deliberacion acaso mas grave, mas detenida é imparcial en el segundo cuerpo colegislador; y convertido, por último, en precepto por la sancion de la corona, las obligaciones que de él resulten no deben hallar resistencia en parte alguna. El rey, el ministro, el capitán general, el gefe político, el alcalde, las corporaciones administrativas y el simple ciudadano, son iguales ante la necesidad de cumplirlas.

23. No se crea por eso que abogamos por un poder tiránico.

Semejante organizacion del poder ejecutivo conviene igualmente á los diferentes matices de opiniones que en los gobiernos representativos se disputan y arrancan alternativamente el mando; y convendria tambien á la república mas libre con tal que quisiese ser una, y no una frágil é impotente federacion de infinitas repúblicas.

Semejante organizacion se combina sin dificultad con la mas amplia y liberal que quiera darse á los demas poderes del estado, hasta con el sufragio universal y el nombramiento popular de los jueces.

No hay contradiccion en profesar el incontratable dogma de la soberanía nacional con todas sus consecuencias legítimas; en desear la abolicion del diezmo y de toda contribucion desproporcional; la desamortizacion completa

eclesiástica y civil; la extincion de todo privilegio, y la igualdad legal; en ser hombre del pueblo, decidido á sostener los intereses de esa inmensa mayoría, desgraciada en todos los paises, destinada si no á la abyeccion, á la ignorancia, y á horrorosas privaciones; en una palabra en ser justo, benéfico, tolerante, amante de la humanidad; en pertenecer al progreso, á que nos honramos de pertenecer entendido como nosotros lo entendemos, y querer orden, gobierno, administracion.

24. Las restricciones del poder, tal cual le comprendemos y formulamos, y tal cual le vemos establecido en otros paises; las restricciones, decimos, no pueden hallarse en los agentes subalternos. Reconocemos hasta en el mas humilde ciudadano derecho de resistir á la arbitrariedad, de oponer la fuerza á la violencia: consideramos aquel derecho como la salvaguardia de la libertad de los pueblos; pero sin confundir jamás la opresion del tirano con la autoridad suave, legítima, de un gobierno benéfico; sin pararnos á examinar, por no entrar estrictamente en nuestro propósito, cuándo el derecho de resistencia es virtud y cuándo se convierte en criminal abuso, nos contentaremos con indicar lo absurdo de que el gobierno mismo organice, ó contribuya á organizar las resistencias precisamente en los medios inventados de caso pensado para la ejecucion, para el juego y movimiento de la máquina política.

25. Las restricciones del poder ejecutivo, las garantías de la libertad, estan y no pueden estar en otra parte, en la separacion y equilibrio de los poderes, en la responsabilidad ministerial, en la independencia de los tribunales, en la tribuna parlamentaria, en la prensa, en las costumbres públicas, y en los demas

medios subsidiarios que ofrecen los gobiernos representativos. Son estos un conjunto en que todo está ligado: los intereses materiales, las creencias, la administracion de justicia, los medios de fomentar la riqueza pública, los derechos del pueblo y las prerogativas del trono: destrúyase el equilibrio y todo se hunde. Quien desconfie de una manera absoluta de las garantías que dejamos indicadas, reniegue para siempre de los gobiernos representativos: quien desconfie solo de su eficacia con relacion á España y en su actual situacion, confiese francamente que, á su ver, semejante gobierno es entre nosotros imposible: no hay mas alternativa.

26. Las Córtes constituyentes, tan llenas de luces y de buen deseo, pensaron muy de otra manera: creyeron que aquellas garantías podian bastar: consignaron en un artículo constitucional la necesidad de la reforma de nuestra administracion, y condenaron asi implícitamente los desaciertos de la que rige.

27. Aun hay mas: nosotros que no tenemos á quien temer ni adular, ó por lo menos que no queremos ni temer ni adular, nos arrojamus á decir una verdad.

Por no haber conciliado nunca, ni en el año 12, ni en el de 20, la libertad con la subordinacion; por no haber organizado jamás, como debíamos, el poder ejecutivo; por eso nos hemos visto siempre envueltos en agitaciones y trastornos interiores, y menos acreditados de lo que pudiéramos estar aun á los ojos de las naciones mas predispuestas en nuestro favor.

OBJECIONES

1o. Lejos de nosotros, no obstante, la idea de

ofender ó de humillar. ¿Qué fin pudiéramos proponernos?

Honrosos, cuanto mas excusables, fueron algunos de nuestros yerros.

La fogosidad con que los pueblos, al romper sus cadenas, se lanzan en la carrera de la libertad; la lucha encarnizada que en las dos épocas constitucionales hemos tenido que sostener, y sostenemos, contra los partidarios del despotismo; la irritacion de nuestras parcialidades, alimentada aun mas que por la divergencia de creencias políticas por lo crítico de la situacion; la composicion misma de nuestra monarquía, agregado de reinos por conquista, tratados ó enlaces de familia, no bien unidos por la diversidad de dialectos, índole y costumbres; la falta, por último, de ilustracion en las clases inferiores, y de determinados conocimientos especiales, resultado infalible de tres siglos de opresion y de largos años de guerra extranjera y civil; hé aqui algunas de las causas que han impedido entre nosotros, casi sin culpa de nadie, el desarrollo de un sistema completo y bien entendido de gobierno.

2o. Pero no nos hagamos ya ilusion: de entre estas causas unas han desaparecido totalmente, otras se debilitan cada día, y es llegado ya el caso de combatir con denuedo las restantes.

3o. En ese mismo provincialismo en que algunos ven un invencible obstáculo, vemos nosotros tambien la mayor de las dificultades, sí, pero una razon perentoria para procurar se verifique cuanto ántes la comedida concentracion del poder. ¡Qué hombre de estado no se estremece al contemplar que mas bien que españoles somos navarros, catalanes, castellanos!

¡quién desconoce que la actual guerra dinástica y de principios está sostenida por el provincialismo!

Si las leyes no obrasen poderosa y directamente sobre las costumbres de los pueblos; si las grandes medidas políticas no fuesen eficaces, auxiliadas por el trascurso del tiempo, para modificar y aun cambiar la fisonomía de las naciones, enhorabuena que encontrásemos en el provincialismo una valla insuperable á toda idea de nacionalidad. Pero cuando lejos de suceder así, nos suministra la historia ejemplos que demuestran todo lo contrario; cuando tenemos en nuestra mano los medios, debemos redoblar nuestros esfuerzos para estrechar mas y mas los vínculos que nos unen. Una division territorial que, en lugar de repartir los antiguos reinos en provincias, hubiese procurado formarlas tomando terreno de unos y de otros; una nomenclatura nueva que hiciese olvidar poco á poco la antigua; una diferente distribucion de territorio de audiencias y capitánías generales; la propagacion de la lengua castellana; la publicacion de códigos uniformes, y el sistema de administracion municipal y provincial que proponemos, favorecerian extraordinariamente la creacion de un interés general, nacional, español, y harian de nosotros un todo mas compacto, mas unido; que se prestase menos á las miras ambiciosas de naciones rivales, y menos expuesto á convulsiones y guerras intestinas.

4o. No acometeremos la empresa de rebatir una á una las objeciones que hacen á la intentada reforma la falta de meditacion, el espíritu de partido, ó el error bien intencionado: excederia con mucho los límites y objeto de este escrito. Recorreremos solo rápidamente los principales de ellas.

5o. Supónese sobre todo que con el nuevo arreglo municipal se choca con nuestras costumbres, y se vulneran derechos adquiridos, sin respeto al venerable asilo de la libertad española.

6o. Fácil nos es convenir con nuestros contrarios, en esta ocasion, que las instituciones municipales son en España tan antiguas como la monarquía. El fuero de Leon, dado por D. Alonso V en 1020, el primer monumento que hace mencion de nuestros concejos, habla de ellos como de una institucion ya existente.

7o. Durante la primera monarquía aristocrática de Asturias, Leon y Castilla, los fueros municipales fueron la única pero segura garantía de las personas, bienes y derechos de los plebeyos. En los reinados de los Alonsos VI, VII y VIII, y de D. Fernando III, adquirieron gran poder é importancia, probándose esto por tres hechos principales: la creacion de las mesnadas de los concejos, la eleccion de concejales de personas pertenecientes á la clase de la nobleza, y la creacion de los diputados á Córtes. Pero desde el siglo XIV empezó ya á introducirse, y despues á preponderar en los concejos, el elemento aristocrático y la influencia de la corona; llegando al punto de ser muchos de los empleos municipales hereditarios y aun delegables. A fines del XV y ántes de trascurrido el tercio del XVI, se hizo dominante en la sociedad el principio monárquico, sufriendo alteraciones notables las demas instituciones; y por último, al advenimiento de la dinastía de Borbon, se redujeron á poco menos que á nada los antiguos fueros municipales.

8o. De estos cuatro periodos dos de ellos son sumamente gloriosos para nosotros. Era

general en España y el régimen municipal á principios del siglo XI, cuando en el resto de la Europa dominaba el feudalismo; y nuestras Cortes de Burgos de 1215 se reunieron medio siglo ántes que fuesen llamados al parlamento de Inglaterra los diputados de los comunes, y cerca de un siglo ántes de la convocacion de los estados generales en Francia. No solo no necesitábamos aprender de la Europa, sino que debimos ser entónces, como lo hemos sido en otras ocasiones para los extranjeros, modelo de imitacion y objeto de envidia. No hay español que no recorra con un sentimiento de orgullo, y de bien sentido placer, los célebres monumentos de aquellos remotos tiempos. Los fueros de Leon, Búrgos, Sepúlveda, Toledo, Molina, Palencia, Cuenca, Córdoba &c.: las enérgicas representaciones de nuestras Cortes; su influencia en el gobierno; la sabiduría de nuestros códigos; las sencillas virtudes de nuestros mayores, sus sentimientos religiosos, su constancia, su valor, su amor a la independencia, forman un cuadro magnífico.

Pero despues de pagado este tributo, y volviendo mas inmediatamente á la cuestion, permítasenos recordar (pues que parece que no quiere tenerse presente) que no vivimos en ninguna de las épocas citadas; y reconózcase con nosotros que hace siglos que nuestros ayuntamientos han estado sometidos á la autoridad real, sin mas interrupcion que las últimas épocas constitucionales, por desgracia tan breves y tan turbulentas.

9o. "El advenimiento de la dinastía de Borbon, dice Don Alberto Lista en el excelente artículo citado, y la guerra de sucesion, redujeron casi á nada los fueros municipales. A la verdad se concedió todavía á los pueblos pequeños el nombramiento de sus alcaldes y re-

gidores; pero ¿qué quedó de las franquicias, de los privilegios municipales, del derecho electoral en las ciudades y en las villas de consideracion? Nada ó muy poco: palabras vacías ya de sentido, y que se pronunciaban como arcaísmos porque estaban conservadas en unos cuadernos viejos."

"La ciencia política progresó: hízose un ramo de ella la ciencia administrativa, de la cual ni aun el nombre conocieron nuestros antepasados. Se supo que la centralizacion del poder, necesaria en cualquier estado, como condicion imprescindible del órden, ni estaba reñida con las garantías de la libertad civil y política, ni con la intervencion de los pueblos en sus intereses locales. Conocióse en fin que colocando en el centro de la monarquía el gobierno y sus resistencias moderadoras, no debia ya encontrar en las fracciones sociales esas resistencias cuyo buen efecto solo puede proceder de su unidad parlamentaria; y que la concentracion de los poderes del estado era la única condicion de que se *nacionalicen*, por decirlo asi, el órden y la libertad, el trono y las garantías individuales."

"mas esta concentracion no excluye la intervencion administrativa de las localidades, sino la política ejercida ya por otro conducto mas general y seguro, por los colegios electorales. Nadie mejor que los individuos de una poblacion conocen sus necesidades, sus recursos, los medios de aumentar su bienestar y de disminuir sus calamidades."

"Con arreglo á estos principios está redactado el proyecto actual de ley relativo á los ayuntamientos. Los que se quejan de que no es conforme con nuestra antigua organizacion municipal, que nos digan á qué época de nues-

tra historia quieren hacernos retroceder, y verán que no es posible aceptar ninguno. España no puede volver ya al tiempo de los reyes de Leon en que estos eran meros caudillos de una aristocracia militar sin tomar parte alguna en las necesidades de los pueblos. ¿Renovaremos los tiempos de los reyes de Castilla, en que cada ciudad era una verdadera república, gobernada por sus magistrados y por el fuero ó constitucion que le habian dado los reyes? ¿ó bien recurriremos á los siglos de desórden y anarquía en que los bandos y parcialidades de los nobles producian á cada eleccion municipal una guerra civil? ¿Concederemos á los ayuntamientos el derecho de confederacion, ó les impondremos presidentes nombrados exclusivamente por el trono? En fin ¿confundiremos la administracion con el poder judicial, como hicieron los reyes de la dinastía austriaca? Ninguna de estas combinaciones, por las cuales ha pasado nuestro régimen municipal, satisface ni el espíritu, ni las ideas, ni las necesidades de la época presente."

"Cesen ya, pues, los adversarios del proyecto de desenterrar los monumentos de nuestra historia para encontrar en ellos las bases del régimen municipal, cuando en otras materias, igualmente importantes por lo menos, se han olvidado tan profundamente, no solo de lo que han sido, pero aun de lo que son los españoles. La monarquía de Isabel II no es, ni puede ser la misma que la de los Alonsos, Fernandos y Felipes. Los elementos de la libertad y los del órden deben ser muy diferentes: como quiera que ha variado el espíritu de la sociedad, y ha hecho tan grandes progresos la ciencia del gobierno."

"Alguno dirá, "elijase de nuestro antiguo régimen municipal lo que sea favorable á la li-

bertad, y déjese lo demas." No. Debe tomarse lo que sea conforme á nuestras instituciones y á los sanos principios de la política, sea antiguo ó moderno. En nuestra antigua monarquía los fueros municipales eran necesarios porque no habia otro medio de tener libertad. Eran la única garantía vigente contra las violencias de una aristocracia poderosa y de los agentes de la autoridad Real: porque no existia gobierno propiamente dicho. Ahora la libertad es de derecho comun: tiene un centro de accion general á la vista del gobierno. Crear en las municipalidades otros puntos parciales de resistencia, no es preparar asilos á la libertad, sino á la minoría que sea vencida en los Congresos nacionales: es abrir á las ambiciones de provincia un campo de batalla, funesto al órden público, funesto también á la libertad de los pueblos de menos consideracion, obligados siempre á recibir la ley del partido que domine en la capital del territorio."

"Nos hemos extendido tanto en la descripcion de nuestra organizacion municipal, porque hay muchos que creen que el nuevo proyecto quebranta las antiguas instituciones de esta especie: lo cual es falso, porque si se consideran las alteraciones que ha habido en el régimen concejal, se verá que ha sido imposible fijarse en ninguna de sus varias bases, contrarias todas, como era preciso que lo fuesen, á las ideas y necesidades actuales. El que quiera conservar las instituciones antiguas, debe ante todas cosas hacer el milagro de infundir en todos sus conciudadanos el espíritu, los sentimientos, y las costumbres de los siglos que pretende resucitar."

10. Pero lo que mas se resiste á muchos; á lo que mas se oponen, es á la designacion del alcalde por la corona, ó por sus delegados, aun

de entre los mismos elegidos del pueblo. Los mas ilustrados reconocen y publican altamente que asi debe ser: que asi lo exigen los principios, pero añaden que la constitucion no lo consiente.

No obstante la confesion de los mas ilustrados, como hay muchos que cierran sus ojos á la luz, creemos conveniente transcribir aqui otro trozo del ya citado artículo de D. Alberto Lista. "Los principios de esta ciencia (la de gobierno) designan á cada necesidad social su satisfaccion. El órden, que es la primera de todas, no puede existir sin la unidad del gobierno. Ahora bien, tomando esta palabra en toda su generalidad, la accion gubernativa, esto es, las leyes y su aplicacion, reside toda en el parlamento: esto es, en el rey, en el congreso y en el senado. La constitucion reserva al trono la aplicacion de las leyes, y concede solo á los tres poderes reunidos el derecho de hacerlas. *Toda autoridad, pues, creada para aplicar las leyes, ha de depender del rey.* Este es un principio de derecho público constitucional que ningun partido político puede desconocer ni negar; consignado en el artículo 170 de la constitucion de Cádiz en estos términos: *la potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente en el rey*, aunque despues la misma constitucion contradijo este principio en el artículo 312 en que hizo depender de eleccion popular los alcaldes, á pesar de que las principales atribuciones de estos magistrados son *ejecutivas*.

No hay una consecuencia mas legítima que la que resulta de este racionio: el rey debe intervenir en la eleccion de todo magistrado en el cual delega una parte de su autoridad; pero es así que los alcaldes, entre sus atribuciones, cuentan la de hacer ejecutar las leyes

en sus jurisdicciones: luego el rey, ó quien haga sus veces, debe intervenir en su eleccion.

Pero como el gefe del ayuntamiento tiene tambien que entender en los intereses locales de la corporacion, considerada como persona moral, de aqui es que debe tambien merecer la confianza de sus conciudadanos. El nombramiento mixto en que la eleccion popular propone, y el gobierno escoge, satisface á estas dos condiciones.

Seria injusto que el gobierno interviniese en la eleccion de los regidores; ¿por qué? porque no son agentes del gobierno: sus atribuciones son puramente deliberativas acerca de los intereses locales: nada ejecutan, ni aun en esta línea: pues el alcalde es el encargado de poner en ejecucion sus resoluciones. El mismo principio que excluye al gobierno de influir en el nombramiento de los individuos de la municipalidad, le autoriza para intervenir en el de su presidente.

Estas son las máximas de la justicia, dictadas al mismo tiempo por la experiencia y por los progresos de la ciencia de gobierno: lo demas son partidos y errores. Por muchos siglos hubo en España regidores hereditarios y delegados, ¿por qué motivo no invocan los adversarios del proyecto este recuerdo de nuestra venerable antigüedad?"

Confesamos que escrúpulos de esta especie nos parecen sumamente respetables, porque nosotros tambien profesamos un culto sincero á la ley fundamental del Estado. Entremos en materia.

"Para el gobierno interior de los pueblos, dice su artículo 70, habrá *ayuntamientos* nombrados por los vecinos á quienes la ley

conceda este derecho." Y el 71 "La ley determinará la organizacion y funciones de las diputaciones provinciales y de los ayuntamientos." Hé aqui los dos únicos artículos relativos al asunto. Ahora bien, decimos nosotros, ¿en dónde está *la prohibicion* de que la corona concorra al nombramiento de los alcaldes? ¿En dónde está?... Y si no es expresa ó no existe ¿por qué hemos de interpretar la constitucion de manera que la hagamos hablar contra los mas sencillos principios de la ciencia de gobierno? ¿por qué nos hemos de empeñar en sostener que debe entenderse de modo que resulte oposicion, contradiccion con otros de sus artículos en que se concede al rey facultad de hacer ejecutar las leyes y de nombrar todos los empleados públicos? Si la constitucion hubiese dicho, "Los *alcaldes* serán nombrados por los vecinos á quienes la ley conceda este derecho" acatando como el que mas su disposicion terminante, nos hubiéramos lamentado en silencio de esta falta de correlacion, del olvido de los principios. Pero afortunadamente no es asi: la constitucion no dice lo que se le quiere hacer decir: habia solo de los *ayuntamientos*, lo cual debe entenderse, no de la parte ejecutiva, sino de la deliberante; porque efectivamente cuando los corregidores eran presidentes de los ayuntamientos existia esa diferencia: la parte deliberante era, hasta cierto punto, de eleccion popular, la de ejecucion de la corona. Ademas de que la expresion "el gobierno interior de los pueblos" parece que está significando la parte puramente municipal, local; no la de aplicacion de las leyes generales que ha de verificarse en la localidad, y que siempre ha de impulsar y dirigir un magistrado público, y en rigor, nunca un oficial municipal.

Debe tambien tenerse presente el otro artículo citado en que se deja *expresamente* á

la ley la *organizacion* de los ayuntamientos. Cuestion es de organizacion la que ventilamos: cuestion que las cortes constituyentes dejaron íntegra; que no quisieron prejuzgar ni aun indirectamente; y que por tanto puede resolverse segun mejor convenga á los intereses del país.

Muévenos ademas del texto literal del artículo, otra razon para creerlo asi. En la sesion de 27 de Abril de 1837, despues de un corto pero reñido debate acerca del 69 en que tomaron parte dos oradores de distintos bandos contestando á otro señor diputado, se aprobaron los citados artículos 70 y 71 *sin discusion*.

No nos parece, pues, interpretacion violenta la que damos nosotros al artículo constitucional; y negamos terminantemente que pueda decirse con verdad que sea explícito en favor de la opinion contraria á la nuestra.

11. Y si de las interpretaciones y de las doctrinas pasamos á las prácticas de otras naciones, ya que no hallemos conformidad, no faltarian ejemplos dignos de que los imitésemos.

No hablemos de los gobiernos despóticos: no obstante que en Austria y en Prusia las municipalidades gozan de bastante libertad.

En Francia el nombramiento del alcalde lo hace el rey, o el gefe político, de entre los elegidos para concejales.

En igual forma se verifica en Bélgica; y es muy de notarse con qué exactitud lo explica todo el artículo correspondiente al nuestro (el 108) de la constitucion de aquel país.

"Las instituciones provinciales y municipales, dice, se arreglarán por leyes especiales que

habrán de consagrar la aplicacion de los principios siguientes.”

1o. “La eleccion directa; salva las excepciones que la ley establezca en cuanto á los *gefes de las administraciones municipales*, y los comisarios del gobierno cerca de los consejos de provincia.”

2o. “La atribucion á las diputaciones provinciales y á los ayuntamientos de todo lo que sea de interés provincial ó municipal, *sin perjuicio de la aprobacion superior de sus actos* en los casos y segun determinen las leyes.”

3o. “La publicidad de sus sesiones, dentro de los límites que establezcan las leyes.”

4o. “La publicidad de los presupuestos y cuentas.”

5o. “*La intervencion del rey ó del poder legislativo para impedir que las diputaciones provinciales y los ayuntamientos se excedan de sus atribuciones, perjudicando el interés general.*”

Arreglándose á estas prescripciones, el art. 2o. de la ley municipal dice asi: “Los regidores (*conseillers*) serán elegidos directamente por los electores municipales. El rey nombra los alcaldes (*bourgmestres*) y los tenientes (*echevins*), de entre los concejales.”

A la verdad en Portugal, en el Brasil y en las repúblicas de América los alcaldes los elige el pueblo. Pero ninguna de estas naciones, y con especialidad las citadas repúblicas, son tomadas por modelo: no hemos llegado al punto de tener que envidiarles su gobierno: ni su paz ni su prosperidad.

En los Estados-Unidos Anglo-Americanos los gefes de los ayuntamientos son tambien de nombramiento popular; pero alli las aldeas, los pueblos pequeños, los caseríos, estan unidos á las ciudades ó villas por lo tocante á su régimen municipal; resultando mayor libertad en donde hay mayor ilustracion.

En Inglaterra son asimismo de eleccion popular los *mayors* ó presidentes de los ayuntamientos; mas es de advertir que la administracion de los pueblos es alli enteramente municipal, y no se roza con el gobierno de la nacion. No hay tampoco uniformidad; siendo variados los privilegios y franquicias (*charters*) de las ciudades que han obtenido el título de corporaciones: las poblaciones rurales estan sometidas á la direccion y vigilancia de un magistrado público.

La organizacion judicial y administrativa de Inglaterra tiene mucho de singular: exige y merece un estudio muy detenido ántes de hacer de ella inducciones para el gobierno de otra nacion.

12. Despues de todo lo expuesto; presentados los hechos con la posible exactitud, y apuntadas ó desenvueltas las teorías sin exageracion (hasta con el laconismo y desabrimiento de un escrito didáctico), cada lector habrá formado su juicio. Nosotros nos ratificamos en el nuestro de que el rey debe intervenir en la eleccion del magistrado en el cual delega una parte de su autoridad. El nombramiento mixto en que los vecinos proponen y el gobierno escoge, satisface á esta condicion, y á la de merecer el gobernador del pueblo la confianza de sus conciudadanos.

13. ¿Querrá decir esto que el método de eleccion de que se trata sea absolutamente

perfecto? Ciertamente que no. En prueba de nuestra imparcialidad reconocemos que, en los pueblos de corto vecindario, la designacion de alcalde de entre los concejales por los delegados de la corona ofreceria en España en muchos casos, inconvenientes de consideracion, y algunos de ellos idénticos ó muy semejantes á los que se experimentaron cuando la eleccion la hacian las chancillerías y las audiencias, al paso que no serian muy notables las ventajas. En las capitales de provincia y de partido, y en las ciudades ó villas de considerable poblacion, las ventajas y los inconvenientes estarian en razon inversa: incalculables las primeras; insignificantes ó poco menos que imposibles los segundos.

14. Por último, y cualquiera que sea el modo con que se resuelva esta cuestion hoy pendiente, lo que mas interesa es que en lo restante de la ley, ya sea en la parte de organizacion, ya en la de atribuciones, se especifique bien que los alcaldes quedan sometidos á la accion disciplinal y reguladora del gobierno: á esto le damos nosotros infinitamente mas importancia que al nombramiento mismo.

15. Tampoco formamos empeño en rebatir otras dos objeciones que se han hecho á la intentada reforma: la de *intempestiva* y la de *impopular*. Intempestiva no puede serlo desde el punto en que es necesaria; y la prueba de este último extremo queda suministrada, ó al menos así nos lo parece, hasta la última evidencia: en proporcion que crece el desórden, crece tambien la conveniencia de organizar, de uniformar, de centralizar, como medio poderoso de vencer. Cuando las naciones han tenido que hacer grandes esfuerzos; cuando las revoluciones se han visto en el apurado trance de triunfar ó de perecer, bajo de una ú

otra forma, siempre han concentrado sus fuerzas; siempre han aumentado su intension: nunca, jamás, las han subdividido ni debilitado.

La que seguramente no está presentada, ó al menos nosotros no la hemos hallado en ninguna parte buscándola con la mas decidida voluntad, es la prueba contraria; la de esa inoportunidad que se alega, y que por tanto no pasa de ser un simple aserto, una expresion sin fundamento. ¿Pues qué ocasion mas propia para el arreglo de nuestra administracion que cuando estan pendientes las leyes orgánicas? ¿Habremos de arreglarla conforme á los principios cuya verdad se reconoce, despues de haber redactado esas mismas leyes orgánicas contrariamente á ellos?

¿Estamos aun por los años de 1808 y siguientes precisados por las circunstancias á crear en cada aldea una cabeza, un gobierno, un centro de vida y de accion?

¿Hay por ventura motivo, hay pretexto siquiera para abrigar contra el trono iguales desconfianzas que las que fundadamente inspiró desde 1820 al 23?

¿Estamos acaso, como en las épocas citadas, empezando una revolucion, ó conviene ya ir estableciendo sólidamente lo adquirido, para progresar despues con mayor seguridad?

¿Es la Europa de 1839 la misma que fue á fines del 23?

Y cuando las personas, las cosas, las épocas y las circunstancias son tan diferentes; cuando nosotros mismos libre y espontáneamente hemos reformado la ley fundamental que traia

su origen de aquellos remotos tiempos, ¿deberemos permanecer eternamente aferrados á la legislacion del año 12 por lo tocante al régimen económico-político de los pueblos?

¿Se teme robustecer un poder constitucional suponiendole dominado por un poder bastardo? ¿Se temen las dictaduras y los golpes de Estado? Nosotros raciocinamos de un modo enteramente diverso: estamos muy distantes de creer que la fuerza que se diese al primero aprovechase al segundo. Precisamente por hallarse débil y flaco; por no poder hacer nada, absolutamente nada, por medio de sus gefes políticos y demas subalternos civiles, por eso tiene un gobierno que apelar á los estados excepcionales, á las armas, para hacerse obedecer; por eso tiene que implorar el auxilio de quien le subyuga al propio tiempo que le defiende.

El mayor enemigo de las dictaduras es el poder Real: organicémosle bien; él se defenderá.

Hagamos nosotros buenas leyes orgánicas sin temer los golpes de estado. Desde una influencia extraña, indebida, hasta atacar abiertamente la constitucion hay un abismo. Confiamos en el pueblo español. Para ese inesperado caso no se ha inventado ningun sistema de organizacion administrativa: el alcalde constitucional de cada pueblo está ya designado, el mas valiente.

16. Impopular, tal vez: porque asi se ha querido. Al pueblo se le adula, se le extravía y pervierte tambien. Pero entónces cuantos se hallan exentos de pasion; cuantos conocen la verdad, tienen un deber mayor de combatir preocupaciones funestas. Acaso verian coro-

nados sus esfuerzos con un éxito feliz; y cuando no, habrian cumplido con el pais á pesar suyo. Así lo esperamos de los hombres de bien de todos los partidos que piensen como nosotros en la presente cuestion.

PLAN DE LA OBRA

1o. Para cumplir por nuestra parte con lo que de nosotros exigía una fe viva y un convencimiento profundo, tuvimos la honra de proponer, en las legislaturas de 1838 y 39, varios proyectos de ley, que el congreso se dignó tomar en consideracion, disolviendo tambien el gobierno la comision que al efecto de prepararlos tenia nombrada.

2o. Proyectos, dictámenes, artículos aprobados de la ley de ayuntamientos, todo ha desaparecido con la disolucion de aquellas cortes. Concluida una diputacion terminan cuantos negocios pendian en el congreso, debiendo comenzar de nuevo si fuesen promovidos por el gobierno ó los diputados, exceptuándose solo los códigos en cuyo exámen y discusion se puede continuar.

Suponemos con algun fundamento, que el gobierno presentará un nuevo proyecto de ley orgánica de los ayuntamientos, teniendo en cuenta los artículos votados ya por el congreso; y creemos que no faltarán diputados celosos que den un soplo de vida á las obras que lo merezcan de la legislatura anterior. En tal estado de cosas nos ha parecido que no careceria totalmente de utilidad este trabajo, que nos hemos apresurado á emprender, y á dar por concluido, en el término de los dos últimos meses.

3o. Los señores senadores y diputados hallarán en esta recopilacion los dictámenes de las comisiones de diputaciones provinciales y del consejo de estado, los proyectos de organizacion y atribuciones de los tribunales administrativos y de los gobiernos políticos, con mas lo que despues se dirá. Bien hubiéramos querido insertar tambien los proyectos de ley relativos á los ayuntamientos, presentados por el gobierno en la anterior legislatura, con los dictámenes articulados de la Comision encargada de informar acerca de ellos; pero nos detuvieron varias consideraciones ademas de la de no hacer excesivamente voluminosa esta publicacion. Con efecto, los proyectos del gobierno sufrieron notables y merecidas enmiendas por parte de la comision, y el articulado de esta quedó tambien muy modificado en los 60 artículos votados por el congreso. ¿Qué obra habiamos de presentar, la del gobierno, la de la comision, la del congreso? Son ya trabajos muertos para el legislador; y como documentos de instruccion estan á la mano de todos, por hallarse en el diario de las sesiones y en los periódicos de la época.

4o. Pero si bien deseábamos ofrecer á los legisladores, por decirlo asi, el cuadro de los asuntos pendientes, y facilitar de algun modo sus tareas, debemos manifestar que el objeto principal que nos hemos propuesto, como mas á nuestro alcance, ha sido el de auxiliar á esa juventud de quien se exige, y á quien se manda ejecutar, lo que no nos hemos tomado el trabajo de enseñarla. La mayor parte de los empleados en los gobiernos políticos, lo mismo que los demas encargados subalternos de los diversos ramos de la administracion pública, carecen de la preparacion de estudios necesaria para desempeñar bien su cometido; porque no siempre suple el buen deseo, ó el despejo

natural, á la indispensable copia de conocimientos.

5o. Varias veces hemos oido lamentarse á personas en el mas alto grado respetables, de la falta de conocimientos administrativos que generalmente se advierte, y atribuir á esta falta grande influencia en los males de nuestra situacion. Y con efecto, mas fácilmente llegaron á difundirse entre nosotros principios de derecho político. Hojeábamos con ánsia los escritos de los publicistas antiguos y modernos cuando aun estaba prohibida su lectura; y nos interesaban sobre manera lisonjeando nuestro amor propio, y entreteniendone nuestras esperanzas. La tribuna y la prensa repitieron despues en distintas épocas aquellos mismos principios; y como en nuestro suelo ardiente la imaginacion ejerce á veces mayor imperio que el juicio, y ademas en todas partes es mas fácil y grato pasar la vista por un artículo de fondo que estudiar un tratado sobre el régimen municipal ó provincial, sobre hospitales, cárceles ó cualquiera otra de estas materias, ha venido á resultar que hoy somos muchos en España los que presumimos de políticos, y muy pocos en verdad los inteligentes en la ciencia de administrar.

Por eso es tanto mas necesario dar al espíritu de cierta parte de la juventud otra tendencia, otra mas acertada direccion, llamándola hácia estudios mas positivos, y menos espuestos al extravío y violencia de las pasiones.

6o. A haberlo permitido nuestras fuerzas, hubiésemos emprendido escribir unos *Elementos de Administracion*; pero desconfiando por una parte, y con sobrada razon, de nosotros mismos; y por otra, persuadidos de que en medio de la agitacion de los ánimos, los estu-

dios puramente teóricos ó especulativos consiguen rara vez fijar la atencion; al paso que la captan no poco los de aplicacion, hemos preferido formar una coleccion de proyectos y leyes explicadas por sus motivos. Quien recorra cada una de ellas, las de ayuntamientos por ejemplo, comparando sus disposiciones con las causas que las producen, explicadas brevemente y *ad hoc* en los dictámenes de las comisiones, en los discursos preliminares del gobierno, y en las discusiones que se citan de las asambleas legislativas, formará de la administracion municipal una idea por lo menos tan cabal y exacta como si leyese el capítulo dedicado á la misma materia en un tratado de administracion. Esta opinion la ha fortificado en nosotros la experiencia. Aun mas que en las lecciones que oimos en los bancos de la universidad de Paris, debemos las escacisimas nociones que podamos poseer al estudio comparativo de las leyes y de sus motivos, á la lectura reflexiva de los dictámenes de Comisiones, de las discusiones en los cuerpos deliberantes, y á la práctica de mandos de las provincias.

7o. Decididos ya á seguir este plan, hasta cierto punto nuevo, no vacilamos en ir á buscar fuera de casa lo que no encontrásemos en ella. La administracion francesa nos ofrece un notable grado de perfeccion, comparada con las de otros paises, que mas ó menos conocemos tambien: de consiguiente, á ella debiamos recurrir. Pero presentar el cuadro de la administracion francesa no es pretender que todo él se copie: no es querer que se adopte absolutamente el sistema (y sobre esto hacemos formal protesta), sin atender á lo que pueda haber de singular en nuestras necesidades, usos y costumbres. Ademas de que, lo que es bueno en sí, no es frances, ni español, ni ruso: es de todas las naciones y de todas las edades.

8o. Sin contar, pues, con lo ya indicado, en que hemos consultado mas particularmente la comodidad de los señores senadores y diputados; y que por eso no dejará de servir de materia de estudio para la juventud, hallará esta traducida del frances, acaso con menos desaliño de lo que generalmente se acostumbra, cuatro leyes muy importantes: las de organizacion y atribuciones de los ayuntamientos y diputaciones provinciales, con dos discursos que precidian al articulado, llenos de luminosos principios, y modelos de orden y de claridad.

9o. Y con esta ocasion debemos manifestar:

1o. Que deliberadamente, y por motivos fáciles de comprender, hemos elegido, entre los discursos que podiamos haber traducido, los dos que nos han parecido de opiniones mas liberales.

2o. Que por no aumentar excesivamente la coleccion, no hemos puesto á continuacion de los discursos el articulado á que se refieren; pero que esta falta podrá suplirse con ventaja comparando cada explicacion con el artículo de la ley, tal como al fin se aprobó; sirviendo este estudio para adquirir una idea mas exacta del estado de la opinion en Francia en cada punto, juzgando por la que ha prevalecido, convirtiéndose en disposicion imperativa.

3o. Que aprobamos, por lo general, las opiniones emitidas en dichos discursos; pero que cuando se han apartado demasiado de las nuestras lo hemos indicado en notas.

Y 4o. Que no hemos traducido los dictámenes relativos á organizacion, contentándonos con los de atribuciones, por ser materia algo

mas conocida, mas fácil, mas sujeta á variaciones y comprender mucha parte reglamentaria. Ademas de que, en lo que precede de este escrito, hemos tocado ya las principales cuestiones de organizacion que pudieran suscitarse, y explicado nuestro sentir acerca de ellas.

10. La obra se dividirá en cuatro partes, debiendo comprender la primera la *administracion municipal*; la segunda lo relativo á *diputaciones provinciales*; la tercera los *tribunales de administracion provincial*; y la cuarta los *gobiernos políticos*; en la cual no podiamos dejar de dar cabida á la instruccion de 30 de Noviembre de 1833 para los subdelegados de fomento. Hé aqui por qué. Si la primera obligacion de un gobernador de provincia es gobernar: esto es, dirigir, mantener el orden, la paz, la union, la seguridad de personas y propiedades, procurar y facilitar la ejecucion de todas las leyes, para lo cual era preciso organizar convenientemente la administracion; poner las corporaciones y los gefes subalternos bajo la dependencia del principal; establecer entre este y los demas agentes, individuales ó colectivos, las relaciones necesarias para que él pueda dar el impulso y los demas recibirlo y comunicarlo; la segunda es ciertamente dedicarse al fomento de la industria, de las artes, de la agricultura y del comercio: emplear los medios de proteccion con que la autoridad debe auxiliar el ensanche de estos manantiales de prosperidad material; estudiando las necesidades locales, socorriéndolas por sí misma, ó proporcionando al gobierno supremo el modo de verificarlo. Y en este punto no es fácil llenar mas cumplidamente el objeto que hizo el autor de la citada instruccion; aquel genio superior, aquella inteligencia privilegiada. Es la instruccion para los subdelegados de fomento un cuerpo hermoso de doctrina: un

conjunto de preceptos de buena administracion, de máximas muy sabias y muy liberales. Forma, pues, una parte interesantísima de nuestra coleccion, cuya lectura recomendamos á los jóvenes que aspiren á ser investidos algun dia con aquella alta magistratura de gobierno y de beneficencia.

Y para completar el cuadro, hemos reproducido en un apéndice el proyecto del gobierno de Consejo de Estado y el dictámen de la Comision encargada de informar acerca de él; traducido el último real decreto de organizacion de aquella corporacion en Francia; dado una idea de las facultades y obligaciones de los ministros; de las de los subsecretarios y directores generales; de la necesidad de emprender la reforma de las leyes administrativas inmediatamente despues de concluida la de las de organizacion; de lo conveniente que seria ir recopilando desde un principio, las sentencias de los consejos de provincia y de estado, para formarnos una jurisprudencia de que absolutamente carecemos; establecer en las universidades cátedras de derecho administrativo, y exigir conocimientos probados por exámenes públicos para ciertos y determinados empleos de la carrera.

11. Pasan de mil las notas que hemos puesto, citaciones de autores, ó documentos de que nos hemos valido para la conveniente ilustracion de los textos, para apoyar nuestras propias opiniones, para dar algunas noticias curiosas, ó para reproducir á la vista del lector lo que, sin eso, se fuera preciso buscar en otra parte con pérdida de tiempo y distrayendo su atencion. Por mas árida que haya sido esta parte de nuestro trabajo, no nos ha faltado constancia para llevarla á cabo, persuadidos de su conveniencia.

12. Síguese al apéndice *un prontuario de la legislacion administrativa vigente, por orden alfabético de materias y cronológico*; cuya utilidad, en su línea, es demasiado obvia para intentar demostrarla.

13. Viene despues una lista *bibliográfica* ó catálogo de las obras que los jóvenes deberían leer, ya para adquirir conocimientos generales de administracion, ya para profundizar en cada uno de los infinitos ramos que comprende: consta de mas de doscientas treinta. La falta de noticias acerca de los orígenes, de las fuentes adonde ir á beber, es una de las muchas causas que han impedido á sugetos aplicados adquirir la instruccion que apetecian. Indicamos no solo las obras, tratados, colecciones, códigos é instrucciones, tanto de España como de Francia, sino tambien hasta el precio de la mayor parte de ellas, y la casa en donde se venden ó se proporcionan. Nada nos ha parecido nimio con tal que pudiese facilitar el camino al buen deseo, y quitar pretextos á la incuria.

14. Y por último, para dar enlace á todo, y facilitar la lectura de la parte que se desease consultar, hemos redactado un *índice analítico de materias* metódico y tan circunstanciado, que comprende mas de cuatrocientos reextractos ó definiciones, pudiendo servir, aunque imperfectamente, de *diccionario administrativo*, en tanto que se publica algo que merezca este nombre. Creemos que apreciarán este trabajo material, no solo los empleados de gobernacion, sino tambien los funcionarios públicos de diversos ramos, los abogados y hombres de negocios que tienen poco tiempo que emplear en investigaciones, y necesitan hallar de pronto una opinion con que ilustrar la suya, ó una ley con que hacerla triunfar.

El unico título de recomendacion que nos atrevemos á suponer á esta obra, es el de presentar por primera vez entre nosotros un sistema completo de organizacion administrativa.

Con este sistema, que tantos han condenado ya sin conocerlo, son conciliables muchas economías; infinidad de reformas, sin número de mejoras; con este sistema es compatible mucha libertad, mayor cada dia á medida que vaya siendo mayor la ilustracion; y con él en fin ha llegado una nacion vecina á un alto grado de prosperidad.

Fáciles, aunque prolijas y á veces poco gratas, han sido en esta ocasion nuestras tareas: el público juzgará si le son útiles.

DE LOS MINISTERIOS

1o. Hemos dicho al principio que corresponde al rey la potestad ejecutiva, pero que no la ejerce por sí; y de ello hemos dado por razon la insuficiencia de medios de un hombre solo, y la necesidad de que en los gobiernos representativos sea inviolable la persona del monarca. En primera línea de agentes intermedios entre el gefe del poder ejecutivo y los súbditos, se encuentran los ministros, quienes toman una parte muy activa é importante en el gobierno del estado, aconsejándole y recibiendo de él directamente el impulso que trasmiten despues á los subalternos.

2o. El rey obra por sí cuando firma algun decreto ú orden: en los demas casos hay verdadera delegacion de poder, con facultad en cada instante de revocar el mandato.

3o. En el primero de estos casos cubren al rey con su responsabilidad los ministros, firmando lo que él manda ó dispone. "Todo lo que el rey mandare ó dispusiere, dice el artículo 61 de la constitucion, en el ejercicio de su autoridad, deberá ser firmado por un ministro; y ningun funcionario público dará cumplimiento á lo que carezca de este requisito."

4o. No obstante, este artículo no se cumple, ó mas bien se está infringiendo abiertamente. Mas como no hay en ello malicia, ni aun remotamente, pues que en realidad todos los ministros de España, pasados y presentes, se reconocen responsables de los actos del rey en que han intervenido, nos limitaremos á hacer notar la irregularidad. En efecto; qué significa ese *A D. Fulano de Tal*, con que concluyen los decretos? ¿En dónde está la firma del ministro? ¿Diráse que este se reserva cumplir con el precepto constitucional al tiempo de comunicar la orden para su ejecucion? Pero esto es en cierto modo falso: está mandado repetidas veces, y todos los días se cumple, que sean obligatorios los decretos ú órdenes que se inserten en la Gaceta; y ni el redactor del papel oficial, ni el público, ni el funcionario á quien incumbe obedecer, han visto jamás en tales casos la firma del ministro.

5o. Además, la fórmula citada es inexacta en el día, así como era exactísima cuando dirigia el príncipe sus rescriptos á quien él mismo designaba para que los llevase á efecto, ó los mandase ejecutar. Pero un real decreto no es un rescripto: es una especie de convenio entre el rey y el ministro: no es un acto perfecto sin el consentimiento de una de las partes, aunque inferior en gerarquía: debe concluirse, perfeccionarse, á presencia de am-

bas, y sin intermision de tiempo ni lugar. El rey y es quien manda, quien decreta; pero el ministro puede negarse á firmar lo que el rey mande ó decrete, dando en el acto su dimision. De consiguiente, el rey tiene interés en que el ministro firme á su presencia, porque así queda satisfecho: sabe que su voluntad se cumple; y el ministro le tiene tambien, pues se asegura de que no se ha de dar publicidad ni ha de permanecer en una secretaría del despacho ó en un archivo un documento en que él no haya puesto su firma, y por el cual, por solo ser de su época, pueda hacerse un cargo dentro de quince, veinte ó mas años.

6o. En los demas casos en que el rey no firma, existe, como hemos dicho, delegacion: los ministros obran por sí, si bien en el interés del rey, de sus prerogativas constitucionales, en su nombre, si se quiere; pero no de orden suya. Por tanto no hay necesidad, y aun puede ser contradictorio, que los ministros concluyan siempre sus oficios con la fórmula usada. *De real orden &c.* Hoy son mas que secretarios del despacho, son ministros.

Después de haber dicho (y lo repetimos aqui) que el rey es quien manda, quien decreta, debemos exponer lo que prácticamente sucede.

El ministro propone, ó en virtud de su propia conviccion, ó de la del consejo de ministro, y el rey accede por lo general á lo propuesto. Si el rey no accede, siendo el asunto de gravedad, ó pareciéndole así al ministro, se retira ó debe retirarse: de no ser de importancia deja de hacer el ministro lo que se proponia.

Si la idea, la disposicion emana del rey, el ministro la hace suya aceptándola: es como si

por él hubiese sido propuesta. De forma que la iniciativa *visible, aparente, conocida*, nunca es del rey.

7o. Ahora bien: cuándo, en qué casos conviene que el rey obre por sí bajo la responsabilidad de los ministros, ú obren estos por sí y en virtud de delegacion, es cuestion que no sabemos se haya fijado ni resuelto completamente en ninguna parte; siendo en efecto difícil de resolverse de una manera satisfactoria, porque en ella se comprometen altamente, por una parte el interés nacional, y por otra el decoro y las prerogativas del trono.

Algunas leyes nuestras, y muchas de otras naciones, han indicado funciones ó actos que deben hacer los ministros; pudiendo decirse que, en tales casos, obran en virtud de facultades propias que les confiere directamente la ley; ó por lo menos (y esta nos parece la mejor explicacion), que en semejantes ocasiones la ley expresa la necesidad de la delegacion, la hace forzosa.

En el dia, entre nosotros, puesto que los ministros firman *siempre* de real órden, ya sea que comuniquen un decreto acordado efectivamente con el rey y firmado por él; ya un acuerdo que suponen falsamente haber tomado con él; lo mismo en los casos indeterminados que en aquellos en que la ley les confiere, en cierto modo, atribuciones propias, es evidente que sus funciones son, ó las hacen, de todo punto iguales; que les dan idéntico carácter, sin distinciones de ninguna especie.

8o. Sin distinguir, pues, nosotros, puesto que en tal estado de cosas no sería fácil hacerlo, nos contentaremos con enumerar las funciones de los ministros, á saber:

Vigilar la ejecucion de todas las leyes.

Formar los reglamentos para su ejecucion.

Dirigir á los demas agentes de la administracion, correspondiendo con ellos, y dándoles las instrucciones y explicaciones necesarias.

Censurar, castigar ó premiar su conducta.

Contratar en nombre del estado suministros para la guerra y demas servicios públicos.

Ordenar los presupuestos del estado, y con arreglo á ellos disponer la inversion de los fondos públicos.

Ejercer un derecho de tutela sobre los pueblos y provincias, considerados como personas civiles; ó sobre los establecimientos públicos de beneficencia y demas que tienen rentas propias; si bien en la actualidad estas y otras funciones las ejercen las diputaciones provinciales por usurpacion legal.

Aconsejar al rey todo lo conducente á la seguridad del estado, á su tranquilidad y bienestar.

Y por último, ejercer una autoridad directa sobre los ciudadanos por medidas reglamentarias ó relativa á cada asunto en particular.

9o. Cuando la resolucion es individual, debería ser ó decision gubernativa o sentencia administrativa, segun la naturaleza del negocio. Entre nosotros no se conoce semejante diferencia, puesto que en ningun caso se admite *apelacion* de lo resuelto por un ministro, y sí solo la súplica al rey: esto es, al mismo ministro, para que revoque ó reforme, si lo tiene á bien, su primera decision.

10. En Francia, cuando un ministro obra en virtud de facultades propias que le confiere la ley ó que obtiene por delegacion, se apela de sus sentencias al consejo de estado: consulta este, y el rey resuelve aprobando ó desaprobando el fallo del ministro, quien á su vez tiene que firmar el decreto ó hacer renuncia de su cargo. Lo cual establece verdaderamente dos instancias para ciertos y determinados asuntos que no han podido tener la primera en las provincias, ó por su naturaleza de ser nacionales, de grande interés, ó por su índole particular.

11. En otra ocasion nos hemos lamentado de que las diputaciones provinciales resuelvan, sin *ulterior recurso*, asuntos que merecen, ó mas bien que exigen, una segunda instancia; y de que, abusando de esta inícuca facultad, ejerzan un despotismo tanto mas insoportable cuanto es menos ilustrado. Ahora, en este lugar, clamamos contra la tiranía ministerial que ni aun tiene, como ha tenido siempre en España, el freno de cuerpos consultivos numerosos y respetables que ilustraban la razon del ministro ó la conciencia del monarca. En este particular todo lo hemos destruido sin haber fundado nada. El establecimiento de los tribunales administrativos de primera y de segunda instancia, ó sea los consejos de provincia y de estado, son un verdadero progreso: son instituciones extraordinariamente liberales que deseáramos ver planteadas cuanto ántes y arraigadas en nuestro pais.

12. El rey nombra y separa libremente los ministros; entendiéndose siempre que esta libertad del rey, absoluta, ilimitada segun la constitucion, está muy restringida moralmente, como lo estan en la sociedad todas nuestras libertades, cualquiera que sea el puesto que en ella ocupemos.

13. Debe, pues, el rey escoger para ministros consumados hombres de estado; que al propio tiempo sean especiales en su ramo; que, por lo general, pertenezcan á la mayoría de los cuerpos colegisladores; que posean en alto grado el don de la palabra; que se hayan distinguido por sus escritos, por sus servicios al pais, por su amor á las instituciones; hombres, en fin, colocados por sus virtudes y talento en los puntos culminantes de la esfera social y política.

14. El rey nombra los ministros individualmente; pero ántes de verificar los nombramientos debe procurar que las personas en quienes piensa depositar su confianza se avengan hasta el punto de formar *ministerio*: esto es, que tengan un mismo pensamiento político, un mismo modo de ver en lo esencial; y que acepten franca y lealmente la responsabilidad solidaria de sus principios y de sus actos.

15. Cosa esencial es tambien para la existencia de un ministerio en las monarquías verdaderamente constitucionales el nombramiento de presidente del consejo. Presidiendo este, ó el rey, el consejo de ministros delibera acerca de los asuntos graves, ya generales, ya especiales: tales como las dificultades que presenta la legislacion, ó las circunstancias, y medios de vencerlas dictando medidas acertadas, justas y vigorosas, ó proponiendo leyes nuevas á los cuerpos colegisladores; lo relativo á la seguridad del estado, á lo exterior, y su tranquilidad interior; y el mantenimiento de todas las prerrogativas de la corona, ó facultades del poder ejecutivo.

El consejo de ministros, cuando delibera fuera de la presencia del rey, no puede resolver sino *proyectos, planes*: jamás decisiones que acto contínuo adquieran calidad de ejecu-

tivas. Ninguna ley le ha dado ni podido darle atribuciones propias en vida del rey; y, en este sentido, el consejo de ministros puede menos que cada uno de sus individuos. Pero no por eso sus resoluciones dejan de tener suma importancia; porque, por una parte, mereciendo los ministros de confianza del monarca, es consiguiente su real aprobacion á lo que ellos hubiesen determinado; y por otra, si el rey no accediese á lo que juzgasen conveniente al pais, pueden obligarle á cambiar de ministerio retirándose; lo cual no siempre es fácil ni político.

16. Réstanos hablar de la responsabilidad ministerial y distribucion de materias entre los ministerios.

“La persona del rey es sagrada é inviolable y no está sujeta á responsabilidad. Son responsables los ministros” (*artículo 44 de la constitucion*).

Esta responsabilidad de los ministros es efectivamente la base de los gobiernos representativos: la garantía mas eficaz entre todas las garantías: por ella se asegura á los ciudadanos el uso legal de sus personas, derechos y bienes.

17. Para hacerla efectiva tienen las córtes una autorizacion especial en la Constitucion. La facultad 4a. del art. 40, tít. 5o, dice así: “*Hacer efectiva la responsabilidad de los ministros, los cuales serán acusados por el congreso, y juzgados por el senado*”.

18. Inglaterra, que en todo nos ha dado lecciones, y mas particularmente en política, ha exigido muchas veces la responsabilidad á los ministros.

Francia lo ha hecho en una época reciente y memorable: en 1830.

19. Para poder determinar con toda precision los casos en que debe haber lugar á exigirle, se necesitaria una ley. La Carta francesa así lo dispone en su artículo 69; y aunque en cumplimiento de aquella solemne promesa, se han formulado y presentado ya á las Cámaras varios proyectos, no ha llegado á aprobarse ninguno.

En Francia, en la época que acabamos de citar, se atuvieron á su legislacion comun, y á la particular en alguno que otro punto; y nosotros, de ser necesario, parece que deberiamos hacer otro tanto, en cuanto fuese compatible con la Constitucion actual, apelando á las prácticas de casos análogos ó semejantes.

20. No obstante, ya que no existe nada terminante y completo entre nosotros, no parece aventurado decir que los casos de responsabilidad son aquellos en que los ministros aconsejan al rey actos por los cuales se atenta á la ley fundamental, á las libertades públicas, ó aquellos en que cometen traicion, concusion ó prevaricacion.

21. Ya se deja conocer que hasta ahora no hemos hablado mas que de la responsabilidad legal. Ademas de esta existe en primera línea, y aun mucho mas eficaz y poderosa, la moral. Preséntase esta de mil maneras; acompaña al poder en todos sus actos; su influencia, su accion, aunque á veces inapercibida, es constante, previsora y en el mas alto grado provechosa. Su tribunal es la opinion pública; verdadero soberano en los gobiernos libres. Pero ¡ay! que esto solo sucede en donde la ilustracion es general, popular, en donde existen costumbres, virtudes, educacion política... Cuando no, la

responsabilidad moral no es mas que una palabra vana. Los partidos se encargan *munere officii* de disculpar á los suyos, por mas que esten manchados con todo género de bajezas ó de crímenes; y la nacion y sus intereses *no* tienen partido alguno; ni quien los defienda y apoye.

22. El número de secretarías del despacho y su organizacion interior, unas veces se ha fijado por ley y otras se ha dejado al arbitrio del rey y de cada ministro en su departamento.

Las córtes en sus decretos de 14 y 20 de Agosto de 1820 fijaron las de Gobernacion, Hacienda y Ultramar, y Gracia y Justicia, que con bastante semejanza existen aun en el dia, despues de no pocas vicisitudes.

23. Se ha introducido, no obstante, en la planta de las secretarías una novedad importante por el decreto de 16 de Junio de 1834 que creó las plazas de subsecretarios que hoy tenemos en todos los ministerios: institucion utilísima, poco usada en Francia, y muy acreditada en Inglaterra. Corresponden á los subsecretarios todas las resoluciones relativas á instruccion de expedientes; evacuar los traslados; activar y coordinar los trabajos de la secretaría; mantienen en ella el orden; representan al ministro, en muchos casos, y auxiliándole en los pormenores, le dejan tiempo para ocuparse de las cuestiones de alta política ó de administracion, y para prepararse y asistir á los debates parlamentarios.

24. Los procedimientos administrativos, ó sea la instruccion de los expedientes gubernativos, es tan sabida como varia segun los casos y materias: no hay regla general y uniforme.

25. Para la clasificacion de negociados entre las secretarías del despacho puede verse el de-

creto de 6 de Abril de 1812 y posteriores hasta el de 9 de Noviembre de 1832 que insertamos á continuacion en su parte mas esencial, que es para nuestro propósito la de atribuciones de la secretaría del despacho del Fomento General del Reino, hoy de la Gobernacion.

Por último, quien desee subir á las fuentes puede enterarse de lo que acerca de estos particulares disponia la antigua legislacion.

No poco de lo dicho en este título de *los ministerios*, y aun en alguna que otra parte de la obra, habrá parecido hasta trivial á algunos de nuestros lectores. Suplicamos á quienes asi piensen, que recuerden que no nos dirigimos á jurisconsultos ni á hombres de estado, sino á jóvenes, á simples ciudadanos, en quienes debemos suponer otro grado muy diferente de instruccion y de conocimientos.

DE LAS DIRECCIONES GENERALES

1o. Dejamos sentado que una de las obligaciones de los ministros es dar direccion é impulso á todos los empleados públicos. Esto lo hacen en general por sí mismos; pero cuando el ministerio es uno de aquellos que estan muy recargados de atribuciones, tales como los de Gobernacion y Hacienda, entonces se auxilian de directores generales. Tenemos en Gobernacion las direcciones de *Estudios*, de *Caminos*, de *Montes*, de *Minas*, de *Correos*, de *Presidios* y de *Milicia nacional*.

2o. En otros tiempos (y aun en el dia, segun las ordenanzas y reglamentos antiguos) los directores gozaban de facultades mas ó menos extensas é independientes de los ministros:

nombraban, trasladaban ó destituían empleados; los distribuían en diferentes puntos; y por último, manejaban los asuntos y los fondos del ramo con excesiva holgura. Hoy el principio de la responsabilidad ministerial no consiente lo que acaso era acertado cuando no vivíamos á la sombra de esta garantía; y no es posible dudar que, al reformar una á una las constituciones de aquellos establecimientos, y toda la legislación administrativa, dejen de reducirse las facultades de los directores generales á *auxiliar* á los ministros, despachando con ellos, dándoles cuenta verbal y diaria, ó por lo menos frecuente, de todos los asuntos de alguna importancia, y ejerciendo solo por sí aquellas funciones que les delegue expresa y terminantemente la nueva ley.

3o. No debe perderse nunca de vista que el director general de todos los ramos es el ministro. Esta supremacía la designábamos con el nombre de *superintendente*. Apoyados algunos en este aforismo administrativo, y en el principio citado de la responsabilidad ministerial, han llegado hasta negar la utilidad de las direcciones generales; exageracion que, como todas, les ha conducido al error.

Los inconvenientes de las direcciones generales, cuando no estan bien organizadas, son en verdad los de debilitar la accion del Gobierno, retardarla, y aun dificultarla. Por el contrario, cuando estan bien organizadas, proporcionan ventajas evidentes. Comunes á todas, aunque variadas, pueden enumerarse sin descender á pormenores relativos á cada una de ellas.

La primera de estas ventajas es: que la inspeccion del gefe especial de un ramo ha de ser, por necesidad, mas inmediata, mas directa, mas eficaz que la del gefe de todos ellos. El

gefe especial tiene, como el ministro, una responsabilidad moral ante la opinion pública que le observa y le juzga; y pesa sobre él además la legal con respecto al ministro que le depone ó le premia segun obra.

La segunda, que, por consecuencia de aquella inspeccion mas directa, mas inmediata, mas activa, mas interesada, han de resultar mejoras y ventajas administrativas en cuanto á orden, economía, brevedad y perfeccion de los trabajos.

La tercera, que esas posiciones de los directores generales con cierta independenciam, con cierta consideracion, con ciertas ventajas materiales, con sus juntas de inspectores, profesores y facultativos, con sus escuelas de teoría y de práctica, no pueden menos de servir para excitar una noble emulacion entre los que siguen la carrera; para crear espíritu de cuerpo y estimular á que se hagan adelantamientos en las ciencias ó en los métodos, ó á que se importen de otros paises.

El cambio frecuente de ministros; el sinnúmero de negocios que tienen que despachar; su importancia misma, son un obstáculo para que un solo director general inmediato (como lo seria el ministro si se suprimiesen las direcciones) pueda entrar en la infinidad de pormenores de cada administracion, y acumular en sí todos los hechos, los conocimientos, los datos necesarios para ser verdaderamente perito ó facultativo en cada ramo; para juzgar por sí, y sin someterse ciegamente al dictámen de juntas, comisiones, ó de un oficial de secretaría.

En Toscana, en Bélgica, en estados pequeños y bien organizados, pudieran acaso carecer de utilidad las direcciones siempre que los minis-

tros, además de ser hombres políticos, fuesen especiales y científicos.

En España, mediante lo vasto del territorio, el desorden mismo en que están las cosas por efecto de la guerra y otras causas, la conservación de las direcciones generales es, en nuestro concepto, una necesidad.

CONCLUSION

1o. Verificada la reforma en la organización y atribuciones de los ayuntamientos, de las diputaciones provinciales, de los gobiernos políticos, de los consejos de provincia y de estado, de los ministerios y direcciones generales; ó lo que es igual, puesto en armonía con la constitución de 1837 todos estos medios de aplicar las demás leyes políticas, mal llamadas administrativas, síguese naturalmente la revisión de estas últimas. Y con efecto, nuestras leyes administrativas, que pertenecen á épocas diversas, á veces lejanas unas de otras, que expresan errores del legislador algunas, y otras la satisfacción de necesidades sociales que han variado notablemente, ó desaparecido, creándose otras en su lugar, ofrecen un conjunto incoherente y confuso al extremo. La legislación y vigente de *Pósitos*, por ejemplo, es la instrucción de 2 de Febrero de 1792; de *Seguridad pública*, ó sea policía, pasaportes y licencias, el reglamento del año 1824; y todo esto con una infinidad de órdenes posteriores en cada ramo, derogándose unas á otras virtualmente, y sin presentar jamás ninguna de ellas el cuadro exacto y reducido de la legislación que rige.

2o. Revisar, pues, sucesivamente según su orden de importancia, toda nuestra legislación administrativa, y formar de ella una recopilación

metódica, parece ser digno objeto de las tareas de nuestros legisladores.

Aun suponiendo que gozásemos ya del sin igual beneficio de la paz, sería esta obra de muchos años, de muchos esfuerzos generosos y bien combinados de los hombres versados en aquellas materias. Los franceses nos llevan cincuenta años de ventaja, y aun no poseen un código administrativo. Pasan de 40 las leyes que hoy tienen vigentes, y muchas de ellas pertenecen á la clase de que ahora tratamos: su *Bulletin des lois* consta de más de 300 volúmenes.

3o. Mas de no poderse hacer todo en un día, no se deduce que no deba darse principio á la obra. Entre las muchas leyes de interés general conocido, que convendría reformar, nos atrevemos á señalar como de mayor urgencia, por lo tocante al ministerio de la Gobernación, las siguientes, además de las que dejamos indicadas en otros parajes de la obra.

La de Milicia nacional.

La del arreglo de la policía.

La de organización de una fuerza civil de seguridad pública.

La de la represión de asonadas y motines, ó ley de orden público.

La de libertad de imprenta.

La del servicio de los expendedores de periódicos y de otras clases de impresos por las calles; el ejercicio del derecho de poner carteles ó avisos en las esquinas, y demás medios de publicación.

La de apertura y conservación de caminos y comunicaciones generales.

La de caminos vecinales, de travesía ó de unos pueblos á otros.

La de policía municipal y ornato público.

La de policía de tránsito.

La de sanidad.

La de beneficencia.

La de instruccion pública.

La de expropiacion y enagenacion forzosa por motivos de utilidad pública.

Ley sobre el modo de llevarse los asientos y hacer constar los actos de la vida civil; nacimientos, casamientos y defunciones.

Sobre cereales: su exportacion, importacion, y libre circulacion á lo interior.

Sobre representaciones dramáticas ó legislacion de teatros &c. &c.

Cuidando de que presidiese á la redaccion de estas leyes, de suyo delicadas las mas de ellas, un espíritu liberal, tolerante, confiado; que dejase á los españoles de mayor suma de libertad compatible con las facultades que debe tener á su disposicion el poder público para defender al débil contra el opresor, al pacífico y honrado contra los tiros de la perversidad ó de las pasiones políticas.

4o. Pero aun asi, la mejor constitucion del mundo, las mejores leyes orgánicas, la mejor legislacion no bastaria para regir bien un estado sin el auxilio de la jurisprudencia, en la parte administrativa lo mismo que en la civil. Claro está que no hablamos de la que los antiguos definieron: *divinarum atque humanarum rerum notitia, justí atque injusti scientia*; y sí de la reunion de principios que guian á los tribunales civiles ó administrativos en sus fallos sobre casos análogos ó semejantes. La jurisprudencia es auxiliar y complemento indispensable de la ley: ilustra y dirige á los magistrados en aquellos puntos que las leyes positivas ni pueden, ni acaso deben prevenir.

5o. Carecemos absolutamente de jurisprudencia, por no motivar las sentencias y no es-

tar organizados con aquella mira los tribunales supremos administrativo y civil. Millares de sentencias administrativas se hallan sepultadas en el archivo del consejo de Castilla; pero dadas todas ellas sin expresar los motivos en que se fundan; sin haber sido coordinadas, ni explicadas, ni comentadas; sin relacion unas con otras; tal vez contrarias en casos idénticos, no pueden formar lo que propiamente se llama jurisprudencia. Por lo mismo que su autoridad no es mas que *moral*; que en manera ninguna puede obligar á los jueces, por lo mismo la jurisprudencia tiene que ser mas ilustrada, mas justa y mas arreglada al espíritu de la legislacion.

6o. Sintiendo, pues, como lo damos á entender, la importancia de la jurisprudencia administrativa, deseariamos que desde el primer momento en que los consejos de provincia y de estado empezasen á ejercer sus funciones, se recogiesen sus sentencias, y se ejercitasen en su exámen y censura los muchos y buenos ingenios de que abunda el foro español.

Si á estas medidas se añadiese la de la enseñanza del derecho político y administrativo en las universidades, vendria á hacerse mas rápida y mas sólida nuestra regeneracion administrativa. Entónces pudiera exigirse suficiencia probada por *exámenes públicos* para obtener ciertos y determinados empleos de la carrera, como se exigen para la civil y militar; y entonces tendriamos mayor número de ministros, directores generales, gefes políticos y secretarios de gobierno, dignos de ocupar sus puestos, y capaces de encaminar la nacion hácia su felicidad: mayor número de administradores hábiles, que reuniesen en sí los conocimientos del publicista, la ciencia del jurisconsulto, y los desengaños de la práctica.

Entónces llegaria á producir el *ministerio*

de la Gobernacion los inmensos bienes á que está destinado; y mientras que la crasa ignorancia y la mala fé refinada le consideran inútil, no falta quien le reconozca por el principal, el mas importante, el mas necesario, el mas difícil de todos los ministerios: el ministerio de gobierno, el ministerio por excelencia.

BIBLIOGRAFIA

OBRAS ESPAÑOLAS

La instruccion de 30 de Noviembre de 1833 para los subdelegados de Fomento.

Compendio de los principios de administracion, por *Mr. Bonnin*, traducido al castellano por *D. J. M. Saavedra*. Un tomo. Madrid, 1834.

Curso de derecho administrativo, por *Mr. Gandillot*, traducido al castellano por *D. J. M. Saavedra*. Un tomo. Madrid, 1835.

Filosofía política, ó elementos de la ciencia de gobierno y de administracion pública, por *Mr. Bourbon-Leblanc*, traducido del francés por *D. G. de S. P.* Un tomo. Madrid, 1834.

Cuestiones políticas y administrativas por *D. C. Bordiu* y *D. A. Gil de Zárate*. Dos cuadernos. Madrid, 1836.

Los artículos de la Gaceta de *D. Juan Donoso Cortés*, relativos á la administracion municipal, números correspondientes á 8, 11, 16, 22, 27 y 30 de Abril de 1838: 11, 12, 13, 14, 15 y 16 de Septiembre de idem; 8, 9, 11, 13, 17 y 25 de Diciembre de idem.

Guia del ministerio de la Gobernacion para el año de 1836. Madrid, imprenta nacional.

Consideraciones sobre el nuevo ministerio de lo Interior, por el *doctor D. Luis Rodriguez Camaleño*. Un folleto. Madrid, 1835.

(Edicion francesa: Paris, 1832). Edicion española: Madrid, 1835.

El Diario administrativo mandado establecer en Octubre de 1833: concluyó en 16 de Agosto de 1834.

Anales; administrativos, desde 17 de Agosto de 1834 hasta Junio de 1835.

Se haria demasiado extenso este catálogo si hubiésemos de comprender en él todo lo que se ha escrito en España que tenga relacion mas ó menos inmediata y directa con la administracion; por cuyo motivo solo se ha puesto aqui lo principal de lo que nos era conocido.

OBRAS FRANCESAS

Leyes administrativas, por *Mr. Rondonneau*, 1823, 1825, 1832. Seis volúmenes en 8o.—Precio 43 fr.

Repertorio de la administracion provincial, por *Péchart*, 1823. Un volúmen en 4o.—Precio 15 francos.

Repertorio de la nueva legislacion civil, comercial y administrativa, por el *baron Favard de l'Anglade*. Paris 1823. Cinco volúmenes en 4o. Véanse particularmente las voces *consejo de Estado*, *consejos de Prefectura* &c.—Precio 90 fr.

Coleccion completa de leyes, decretos &c. desde 1789, por *Mr. Duvergier*. Treinta volúmenes en 8o.—Precio 140 fr. los 30 volúmenes, y á 8 fr. cada uno.

Curso de legislacion administrativa, por *Poitier de l'Oise*. Tres volúmenes en 8o.

Derecho público y administrativo, por *Mr. Bouchénéfer*, 1830, 1835. Cuatro volúmenes en 8o.—Precio 30 fr.

Instituciones de derecho administrativo, por *Mr. de Gérando*, 1830. Cinco volúmenes en 8o.—Precio 35 fr.

Elementos de derecho público y administrativo, por *Mr. Foucart*, 1838. Tres volúmenes en 8o.—Precio 21 fr.

Principios de la administracion pública, por *Mr. Bonnin*, 1812. Tres volúmenes en 8o.—Precio 24 fr.

Gervaise, Tratado de administracion, 1836. Un volúmen.—Precio 7 fr.

Belson Malchus, política de la administracion interior. Heidelberg, 1823. Tres tomos en 8o.

Circulares, instrucciones y otros actos del ministerio de lo Interior desde 1797 hasta esta época. Seis tomos.—Precio 48 fr.

Código administrativo de *Fleurigeon*. Seis volúmenes en 8o. con otro de suplemento hasta el 1o. de Septiembre de 1812.—Precio 30 francos.

Elementos de derecho político y administrativo, por *Mr. Macarel*. Un volúmen en 12o., 1833.—Precio 4 fr.

Elementos de jurisprudencia administrativa, por *Mr. Macarel*. Dos volúmenes en 8o., 1818. Edicion de Bruselas. Un volúmen.—Precio 9 fr.

Código de los códigos, por *Mrs. Balson y Circussieux*, 1836. Tomo primero en 4o.—Precio 17 fr. 50 c.

Leyes sobre la competencia de los funcionarios públicos, por *Mr. Dupin*. Paris. 1825. Cuatro volúmenes en 8o.—Precio 20 fr.

Otra edicion enmendada y anotada, por *Foucher*, 1834. Ocho volúmenes en 8o.—Precio 50 fr.

Tribunales administrativos, por *Mr. Macarel*, consejero de Estado, 1827.—Precio 8 fr.

Tratado de la administracion de las parroquias, por *Mr. Affre*.—Precio 6 fr.

Del gobierno de las parroquias, por *Mr. Carré*.

De la contabilidad general, por *Mr. Marson*.

Diccionario de la administracion provincial, por *Mr. Péchart*. Un volúmen en 4o., 1823.

Sobre la contabilidad, por el *baron Dupin*. Un volúmen en 8o.

Reforma del tribunal mayor de cuentas, por *Mr. Maffioli*, en 8o.

Diccionario de derecho público y administrativo de *Mrs. Huart Delamarre y Albin-Lerat de Magnitot*.

Código administrativo, ó recopilacion de leyes, decretos y ordenanzas sobre la admi-

nistracion provincial y municipal, por el caballero *Esnest de Lepinois*, 1825. Un volúmen en 8o.—Precio 7 francos.

Cuestiones de derecho administrativo, por *Mr. de Cormenin*. Tres volúmenes en 8o., 1826.—Precio 26 fr.

Código de las municipalidades, por *Mr. Gillon*, 1833. Tres volúmenes en 12o.

Leyes municipales, por *Duquénel*, 1835. Dos volúmenes.—Precio 10 fr.

Del poder municipal y de los bienes del comun; primera edicion, por el *baron Henrion de Pansey*, 1822. Un volúmen en 8o. Segunda edicion, 1824. Dos volúmenes en 8o. Tercera edicion, 1833 en 8o.—Precio 6 fr. 50 c.

Recopilacion metódica de leyes relativas al ejercicio del poder municipal, 1829.

Ensayo de un tratado de los derechos de las municipalidades, por *Mr. Lemerle*, 1822.

De la organizacion municipal, por los *Sres. conde de Lanjuinais y de Keratry*, 1821. Un volúmen en 8o.

Elementos prácticos de administracion municipal, por *Mr. Pechart*, 1821. Un volúmen en 8o.

Jurisprudencia municipal, por *Mr. Guichard*, 1820. Un volúmen en 8o.—Precio 6 fr.

Pesquisas históricas sobre las municipalidades, por *Favier*, 1789. Un volúmen en 8o.

Del derecho de ciudadanía y de la organizacion municipal, por *Mr. Gillet*, 1820, en 8o.

Tratado sobre el gobierno y administracion de los bienes del comun, por *Delapoi de Fréminville*. Paris, 1760. Un volúmen en 4o.

Tratado de la policia urbana en general, por *Delapoi de Fréminville*. Paris, 1758, 1771.

De la contabilidad de las municipalidades, por el *baron Dupin*, 1820. Un volúmen en 8o.

Manual alfabético de los alcaldes, por *Mr. Dumont*, 1821. Dos volúmenes en 8o.—Precio 12 fr.

Dujardin, Guia de los alcaldes, tenientes y regidores municipales, 1834, en 8o.—Precio 4 fr.

Nuevo manual de alcaldes y tenientes, por *Mr. Rondonneau*, 1831. Dos volúmenes en 8o.—Precio 10 fr.

Legislacion de los ayuntamientos, por *Mr. Durieux*, 1826.—Precio 6 fr.

Historia crítica del poder municipal en Francia, por *Mr. Liber*, 1828.

Formulario municipal, por *Mr. Miroir*, 1835. Cinco volúmenes en 8o.—Precio 45 fr.

De los repartimientos de bienes comunes, por *Mr. Deschamps*, 1834.

Manual de los oficiales municipales, por *Mr. Boyar*, 1836.—Precio 3 fr.

El correo de las municipalidades, idem.

Comentarios de la ordenanza de 1o. de Junio de 1828, por *Mr. Taillandier*, en 8o., 1828.—Precio 5 fr.

Memorial de los cobradores y depositarios municipales, por *Mr. Durieux*, recopilacion periódica.—Precio 4 fr. 50 c.

Código del elector municipal.

Escuela de los ayuntamientos (diario de los progresos administrativos, destinado principalmente para los alcaldes, tenientes y consejeros municipales de los pueblos de 5000 almas y menos.). Publícase desde 1832 en casa de *P. Dupont*, editor en Paris, calle Grenelle St. Honoré, núm. 55.

Tratado de los bienes comunes y de la policía rural y de bosques, por *Mr. Henrion de Pansey* en 8o., 1833.—Precio 8 fr.

Leyes de las municipalidades, con una disertacion, por *Mr. Dupin*. Dos volúmenes en 8o., 1825.—Precio 12 fr.

Manual de las juntas administrativas de hospitales y hospicios, por *Mr. Péchard*.

LAS DEFICIENCIAS EN LA ENSEÑANZA DE POLITICAS PUBLICAS(*)

Yehezkel Dror

Al haber participado en la "primera ola" de la enseñanza de políticas públicas y procurar seguir sus avances, algunas tendencias me causan crecientes sentimientos de aprensión e incomodidad. Es muy cierto que la enseñanza de políticas públicas ha hecho rápidos avances desde su impartición titubeante y controvertida. A la vez, ha transcurrido demasiado tiempo para excusar graves deficiencias, que como las enfermedades de la infancia, seguramente desaparecerán con la edad. El peligro es inverso: las debilidades que no se corrigen con urgencia pueden convertirse en debilidades endémicas e irreversibles, como resultado de la sistematización y autopertuación.

Es probable que sea demasiado ambicioso y espere mucho. Quizá ignoro los hechos más destacados. Es posible que esté sencillamente equivocado sobre mis percepciones de la enseñanza de las políticas públicas. Para ser desmentido o como alternativa, para sacudir algo de la enseñanza de políticas públicas y estimular conversaciones sobre posibles rediseños, permítanme introducir siete planteamientos acerca de los predicamentos actuales de la mayor parte de la enseñanza de políticas públicas.

Estoy cierto que todos los lectores coincidirán por lo menos con mi planteamiento inicial en el sentido de que este trabajo es demasiado estrecho, parcial y sobretotalizador. Acepto libremente estos errores, pero pongo a consideración mi diagnóstico, el cual juzgo esencialmente correcto. ¡Que el lector reflexione y juzgue!

* Traducción de Mary Lápípus, N. del D.

MIOPIA DE LAS MICROPOLITICAS

Una falta de adecuación en el factor crucial de la enseñanza de políticas contemporánea, relacionada estrechamente con otras fallas, es la miopía de las micropolíticas. Los programas tienden a enfocar aspectos políticos que se distinguen por ser de pequeña escala, alternativas estrechas, jurisdicción local, divisibilidad y carácter descomponible, y susceptibilidad al incrementalismo y análisis marginal. En ocasiones la enseñanza baja al nivel inferior o se ubica en el intermedio. Pero se pasan por alto las políticas grandiosas y las alternativas nacionales decisivas, se reducen las características especiales para aspectos a "gran escala", la preparación de sorpresas que se deben arrojar a la historia trascienden la consideración y la planificación nacional (sin mencionar la "arquitectura social"), en el mejor de los casos, es una mala palabra.

Probablemente esta situación se relaciona con las condiciones y cultura de periodos recientes muy cortos en los Estados Unidos, cuando la agregación de políticas era adecuada y las alternativas explícitas importantes se limitaban a la defensa (pronto se hablará de este tema). La enseñanza de políticas y la literatura se desarrollaron en ese mundo del pasado (pero no el día anterior), exageraron sus características en virtud de que estaban fascinados con espejismos "ocultos" y continúan afe-rrándose a eso.

Mientras tanto la agenda de políticas públicas explícitas se cargaba de alternativas de políticas grandiosas, como políticas en materia de inmigración, posturas frente al Tercer Mundo, distribución del ingreso, energéticos y

mucho más. En lugar de construir la mayor parte de la enseñanza en torno a estos aspectos englobadores, la enseñanza de políticas públicas se queda atrás y continúa buscando niveles apacibles de problemas (la escasez de metodologías idóneas refuerza aún más esta falla y la alimenta, como se explicará más adelante).

OMISION DE LAS POLITICAS DE DEFENSA

En la mayor parte de los programas de enseñanza es sorprendente la forma en que se evita tratar aspectos de políticas de defensa y política exterior. Después de todo, los métodos de análisis de políticas ya se han ensayado mucho, para bien o para mal, en la defensa; los asuntos internos centrales se integran con los externos (por ejemplo, energéticos y comercio) y seguramente la defensa trata de temas que son fatídicos para la Unión Americana y el mundo, en su conjunto.

Supongo que la enseñanza de las políticas públicas aún padece del trauma de Vietnam y a menudo considera que es repugnante manejar los asuntos de defensa. De hecho, si esto es parte de la explicación de que la situación puede ser peor de lo que supongo, no sólo se empobrece la enseñanza de las políticas públicas por la exclusión de un campo de políticas crucial e intenso en cuanto a experiencia analítica, sino que los programas que evitan la defensa, debido a los escrúpulos, pueden ser culpables de un pecado mayor de incapacidad para hacer frente a alternativas trágicas, analizar lo impensable y adoptar una postura clínicamente responsable, combinada con una evaluación de valores sobre asuntos "al rojo vivo"

y altamente divisivos. Esta no es la forma de desarrollar profesionales en política conscientes, sino de producir egresados que no pueden soportar la presión de alternativas angustiantes y que ignoran las portentosas inquietudes de políticas. No quiero ni siquiera considerar el peor de los casos, a saber, docentes que tienen miedo que los alumnos traten de aspectos de defensa en una forma académica y profesional responsable. Espero que ningún programa de políticas públicas pertenezca a esta categoría, en la cual es preciso sospechar que cualquier enseñanza de políticas carece de aquellas importantes cualidades de toda enseñanza de políticas, es decir, dureza intelectual y valor del compromiso profesional de cada quien.

DESCUIDO DEL SISTEMA DE FORMULACION DE POLITICAS

El descuido del sistema de formulación de políticas y su mejoramiento está muy generalizado. Muchos cursos en que se supone se enseña la realidad de la formulación de políticas presentan imágenes deformadas, tanto por omisión como por comisión; la psicología de la toma de decisiones casi nunca recibe debida atención; se subestiman los papeles desempeñados por los gobernantes en la formulación de políticas, mientras que se sobrestiman los grupos de presión y la conformación pluralista de decisiones (en conformidad con prejuicios de las ciencias políticas en general en la Unión Americana); y las corrientes históricas y la infraestructura socioeconómica dentro de la cual está imbuida la formulación de políticas y cuyas tendencias de políticas principales de las condiciones, se tratan en forma arrogante, si acaso se abordan.

Los enfoques prescriptivos a los sistemas de formulación de políticas reciben aún menos de lo que merecen. En la realidad una aportación primordial de los buenos profesionales de políticas, es el mejoramiento del proceso de formulación de políticas más allá del arreglo de una serie de decisiones discretas. Más aún, como lo descubrirán muy pronto los egresados de enseñanza de políticas, es imposible llevar a cabo la asignación de prioridades de decisiones significativas sin realizar cambios en instituciones y culturas de la formulación de políticas. Con demasiada frecuencia esta tarea indispensable encuentra que los egresados no están preparados y no qué decir acerca de los mayores retos de reformas a sistemas de formulación de políticas.

PAUPERISMO DE LA POLITICA

No quisiera ser demasiado audaz al incluir a las ciencias políticas en una corta ponencia, además de la enseñanza de políticas públicas. Sin embargo, para ser justos hay que culpar al estado de gran parte de las ciencias políticas de los Estados Unidos por la pobreza de la enseñanza de políticas públicas en cuanto a contribuciones esenciales de política. La trascendencia ya mencionada de los gobernantes, comportamiento masivo en la política, formas de lograr que lo aparentemente imposible sea políticamente posible, modas en la política, verdaderos creyentes como fuerzas en movimiento, todo esto ilustra aspectos de política que son esenciales para la enseñanza avanzada de políticas públicas. Existen los conocimientos pertinentes, aunque más bien en los lindes que en el centro de las ciencias políticas de los Estados Unidos. En lugar de buscar peda-

datos adecuados de datos e introspecciones, e integrarlos en la enseñanza avanzada de políticas públicas, en casi todos los programas se depende de imágenes de política, simplistas e incongruentes como por ejemplo: modelos de agregados pluralistas; supuestos agradables relativos a ciudadanos y sus criterios; supuestos ingenuos sobre la razón en la política; perfiles surrealistas de política como una cacería permanente del poder imperfecto; e imaginaría elegante de "alternativas colectivas" positivistas. Tal vez el supuesto utilitario y los mundos rarificados de los economistas impusieron su mente en el manejo de la política en la enseñanza de políticas públicas. Cualesquiera que sean las causas, los resultados no son ambiguos: en casi todos los programas las realidades de la política son escasas con consecuencias sombrías para las representaciones cognoscitivas de los alumnos y su capacidad para manejar aspectos importantes de políticas donde más perjudican en sus facetas políticas.

UNIDIMENSIONALIDAD DE LOS METODOS

Cuando se desarrolló la investigación operativa en el Reino Unido durante la Segunda Guerra Mundial se concibió como un enfoque sistemático y abierto a problemas complejos. Cuando la investigación operacional llegó a las universidades y se convirtió en un programa de enseñanza para graduados, se transformó en una serie de técnicas matemáticas que buscaban problemas que encajaran en su marco o truncaban los problemas con este fin. Esto sucedió en la mayor parte de la enseñanza de políticas públicas. Las metodologías cuanti-

tativas y basadas en la economía han alcanzado el control, dominando la capacitación de habilidades completa. Para empeorar las cosas en ocasiones se añade un discurso de valores dudosos como si la combinación de metodologías "rígidas" y la "palabrería" pudiera generar analistas de políticas completos.

En fechas recientes tuve una experiencia reveladora al ser observador de algunos programas de enseñanza de políticas públicas. Pregunté a los profesores y a los alumnos cuáles eran los métodos más adecuados para analizar las alternativas de la Unión Americana sobre la situación en los rehenes en Irán (en ese entonces aguda). Esta interrogante fue recibida con un silencio que era más elocuente que cualquier palabra. Todos parecían estupefactos por lo ultramundano de mi pregunta, la cual claramente traspasaba su enseñanza de políticas públicas.

El examen de la reciente cosecha de textos en materia de enseñanza de políticas, refuerza mi impresión de una mutilación primordial de programas contemporáneos: casi ninguno abría la puerta hacia el análisis de aspectos de políticas muy complejos e indeterminados.

La unidimensionalidad de los métodos se combina con la miopía de las micropolíticas para formar el principal síndrome de "nivel inadecuado de preocupación" en la enseñanza de políticas públicas. Aquí enfrentamos un círculo vicioso donde los aspectos de bajo nivel son manejados por metodologías estrechas, que a su vez excluyen problemas de nivel más elevado, etc. Los esfuerzos concertados son necesarios para romper este círculo con la proposición de métodos avanzados y su aplicación a problemas complejos e indeterminados.

dos; es preciso arremeter ambas líneas de progreso en forma iterativa y sinérgica.

Este no es el lugar para un compendio de métodos heurísticos de análisis de políticas avanzado. Por lo contrario, para no dejar completamente vago este punto importante de mi acusación, quisiera mencionar algunos ejemplos de conjuntos dobles de método y metodología que sirven como partes del repertorio de la enseñanza de las políticas públicas:

a) Lenguajes adicionales para conceptualizar realidades desordenadas, que van desde escalas de medición no métricas al procesamiento de introspecciones impresionistas.

b) Una teoría de diagnóstico e identificación de problemas, a fin de llegar más allá de la sintomatología manifiesta. Los estudios de inteligencia de la defensa proporcionan un punto de partida para enfoques que pueden emplearse.

c) Guías para aprovechar la historia, la antropología y la psicología para analizar aspectos así como para mejorar los sistemas de formulación de políticas, en parte mediante la depuración y no a través de la búsqueda de "optimización".

d) Herramientas integradas para analizar políticas de regateo y negociación, desde la teoría de los juegos a través de perfiles psicológicos, a la orquestación de eventos externos, todo esto para un análisis preparatorio y un apoyo de tiempo real.

e) Enfoques para mejorar el manejo de las crisis, que van desde el invento de instigación de crisis a psicoinstrumentos que contienen la tensión.

f) Métodos que se adecúan a las condiciones de ignorancia, cuando está equivocada la asignación de probabilidades subjetivas. Las combinaciones entre técnicas de apuestas y oportunidades estructuradas de aprendizaje indican formas adecuadas para proceder.

g) Análisis de valores, con la lógica de la filosofía analítica, los instrumentos de antropología para mapeo de valores y algunas ramas de la semántica.

h) Diseños para manejar lo especulativo, como esquemas para "experimentos de pensamiento".

i) Enfoques para inventos de alternativas de políticas, con simulación de creatividad y una exploración de "pensamiento alternativo".

Tomar una muestra de los conjuntos anteriores y aplicarla a un intento diferente del mejoramiento de políticas: investigación y experimentación de errores de decisión (a menudo *a posteriori*, pero con esfuerzos a fin de ir *a fortiori*) que conducen a "ataduras probadas con objeto de limitar el comportamiento de decisión que va en contra de la racionalización (acorde con la metáfora de "Ulises y las Sirenas").

Inicios de apuntalamiento filosófico para métodos de políticas avanzados como: elementos de filosofía del conocimiento y de la ciencia, enfoques fundamentales a la naturaleza de las "decisiones" y el papel que desempeñan para influir en los futuros, teoría de sistemas (bastante diferente del "análisis de sistemas", de "simulación de sistemas"); y el tratamiento profundo de conceptos de "racionalidad" en sus mundos de discurso metafísicos, positivistas, sociológicos y culturales.

Algunas de las anteriores ilustraciones tienen una base sólida en los presentes adelantos, a pesar de que son subutilizadas en la mayor parte de la enseñanza de políticas públicas; otras son ideas precipitadas, cuya validez no puede predecirse sin realizar mucho más trabajo. Pero una ilustración más o una menos no es importante. El punto y opinión primordiales es que el futuro de la enseñanza de políticas públicas depende del rápido avance de un conjunto coherente de métodos, enfoques, orientaciones, marcos de referencia, metodologías, etc., basados en ideas y conceptos fundamentales bien pensados, así como en hallazgos empíricos y experimentación consecutiva. A menos que la enseñanza de las políticas públicas realice una transición en cuanto a métodos y nivel de asuntos de políticas, su futuro como un riesgo académico y profesional viable es bastante dudoso. La historia de la enseñanza de administración pública proporciona analogías ominosas.

INTOLERANCIA

Para incluir algo más que insignificancias, es preciso considerar los asuntos dentro de un marco multidimensional y amplio. Esto se aplica en particular a los aspectos de políticas y formulación de las mismas que forman parte de corrientes temporales, sociales y espirituales, como en el propio profesional de políticas. El trabajo avanzado relativo a políticas requiere comprensión y conocimiento de las infraestructuras de las políticas públicas y de las fuerzas de conformación de políticas, así como una autoconcientización y autoperspectiva por parte de los profesionales de políticas.

Ningún problema de enseñanza puede

transmitir las comprensiones y aprensiones necesarias. Esta es una tarea interminable para la cual casi no alcanza una vida de arduo trabajo y compromiso intenso. Pero la enseñanza de políticas públicas debe y puede proporcionar prolegómenos, fundamentos, sensibilizaciones y guías.

Por lo menos, la enseñanza de las políticas públicas debe proporcionar estructuras contra la intolerancia como:

a) Una amplia perspectiva de la dinámica social dentro de un medio histórico, y una buena comprensión de nuestro país dentro de un mundo cambiante.

b) Iniciaciones a políticas de condicionamiento de fuerzas principales y sus resultados tales como ciencia, tecnología y corrientes ideológicas.

c) Introducciones a lo que yo llamo "politicografía" en el sentido de conocimiento comparado de problemas de políticas y acceso a una multiplicidad de experiencias de políticas de otras sociedades y épocas.

d) Cierta autoconcientización para futuros profesionales de políticas al explorar los tres mundos a los que pertenecen, es decir, intelectuales, científicos, técnicos, ayudas a gobernantes y poder.

DILUCION DE LA QUINTA ESENCIA

En este momento problememente se me acuse de neoplatonismo. Peor aún, mis opiniones pueden ser condenadas por visionarias y exigir lo

imposible de la enseñanza de políticas públicas, una recepción que puede aniquilar y frustrar los objetivos de este ensayo. Permítanme por tanto argumentar que mucho se puede lograr en la enseñanza de políticas públicas si se realizan los debidos esfuerzos. Después de todo, la totalidad del conocimiento generalizado, incluso dentro del campo de acción más amplio indicado en este trabajo, no es tan vasto como para desafiar un programa bien elaborado y correctamente enfocado con docentes y alumnos de máxima calidad. La enseñanza de políticas públicas incluye una gran medida de *arrogancia* al pretender capacitar y preparar a profesionales en la aplicación de conocimientos en ese que es el más ambicioso de los esfuerzos humanos, influir en los futuros colectivos a través de alternativas públicas conscientes. Para un esfuerzo tan exigente se justifica postular cualidades y grados de esfuerzo que trascienden lo normal.

Un *sin qua non* para cumplir con umbrales adecuados de enseñanza avanzada de políticas públicas es la concentración debida en las tareas más importantes. Me sentiría menos preocupado, salvo por los indicadores visibles de dilución en curso de la enseñanza de políticas públicas, que deben inhibir el avance necesario.

La dilución en curso toma tres formas que se relacionan entre sí:

El contenido, al exagerar la "instrumentación". En instituciones, al sobrefusionar con la enseñanza empresarial. Y en calidad, por la sobreexpansión.

La consideración de viabilidad de instrumentación en todas sus dimensiones, forma

parte esencial del análisis avanzado de políticas. En este caso, como en otros temas como agentes de cambio, teoría de la intervención y estrategias de reforma, existe un gran campo de acción para un trabajo compartido con otras disciplinas como administración, administración pública y ciencias políticas. Pero esto difiere mucho de aceptar toda la instrumentación como integrante de la enseñanza de políticas públicas, lo cual entra de contrabando en la mayoría de la administración, administración pública, teoría organizacional y otras. Los matrimonios de conveniencia con la enseñanza empresarial aumentan en forma radical los peligros de que las políticas públicas pierdan su quintaesencia y no se concentren en adelantar su contenido principal.

Los peligros planteados por la dilución cualitativa a través de sobreexpansión son más insidiosos, por la rápida proliferación de programas de "políticas públicas" de autouni-miento que están mal dotadas para estas tareas. Seamos francos: la enseñanza de políticas públicas sigue estando *in statu nascendi*, subdesarrollada y no comprobada. Desde el punto de vista intelectual es muy exigente, requiriendo lo mejor en cuanto a conocimiento y capacidades mentales, así como un intenso compromiso. En suma, la enseñanza de políticas públicas está dirigida a profesores y alumnos de alta calidad. Precisa de "islas de excelencia" para percatarse de sus potencialidades. Al convertirse en un movimiento académico y una moda universitaria, es una prescripción segura para el desastre.

No se requiere una capacidad especial de introspección para reconocer que las democracias contemporáneas tienen problemas enormes (como también los tienen otros regí-

menes, que este caso no me conciernen). A menos que se mejoren significativamente las capacidades para gobernar, hay una creciente probabilidad de hechos futuros bastante pesimistas. No se concibe ninguna panacea y ciertamente la enseñanza de políticas públicas jamás se jactó de serlo. Pero, entre los inventos de mejoramiento que actualmente se encuen-

tran disponibles, la enseñanza de políticas públicas puede convertirse en una ayuda importante para reinstrumentar regímenes democráticos. Es esta potencialidad la que hace que la reversión y superación de efectos contemporáneos sea muy urgente, a menos que fracase la misión de enseñanza de políticas públicas.

AVANCES DE INVESTIGACIONES DEL INAP

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL ESTADO MEXICANO

Luis García Cárdenas

La historia del estudio del objeto de la Administración Pública en nuestro país tiene sus cimientos en el siglo XIX; así destacan las obras de Lucas Alamán, Luis de la Rosa, José María Luis Mora, José María del Castillo Velasco, Manuel Cruzado, Emiliano Busto por mencionar algunos y en nuestro siglo, destaca la obra de Lucio Mendieta y Núñez, Carlos Duplán y Mijares Palencia. Era menester continuar con esta tradición, por lo que esta obra trata de llenar un profundo vacío sobre el estudio de la acción administrativa del Estado mexicano en sus tres expresiones gubernamen-

tales: federal, estatal y municipal.

En una primera instancia la realización de una investigación que abarcara las diferentes expresiones de nuestra organización política-administrativa, era un proyecto ambicioso; sin embargo, mediante la formación de un grupo interdisciplinario de investigadores y auxiliares tales como: juristas, politólogos, antropólogos y administradores públicos fue posible abarcar la totalidad de la actividad organizadora del Estado. Por otro lado, en el renglón financiero se contó con el fundamental apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

En la obra se parte de la concepción de la administración pública como una relación dialéctica entre el Estado y la sociedad civil, y su objeto es conciliar el interés privado y el interés público en un marco de acción racio-

nal organizadora y legítima.

En la primera parte, se aborda el estudio de los antecedentes y el desarrollo de la administración pública en nuestro país a partir de la monarquía absoluta española; se aborda el problema de la organización administrativa de la Colonia para luego analizar la acción gubernamental desde la época de Independencia hasta nuestros días. Este gran periodo se dividió, para propósitos de una mayor comprensión, en: administración pública congressional, administración pública y dictadura y, la administración pública presidencial. A partir de este análisis histórico se describe, para propósitos de testimonio, la organización y estructura de la administración pública centralizada y de la administración pública paraestatal. La dimensión del análisis en este rubro se derivó de un marco estructural y funcional, el cual permitirá futuros análisis en el ámbito de las relaciones administrativas.

Los estudios tradicionales regularmente han sustraído el problema de la organización administrativa de los estados que componen la federación mexicana. Consideramos como inconveniente esta marginación, ya que dejaba incompleto el análisis del estudio de la organización administrativa del Estado en su conjunto, lo que repercutía en el fraccionamiento de su conocimiento. Como consecuencia de este estudio se hicieron prácticas de investigación de campo en diversos estados de la república, con el propósito de verificar algunas de las hipótesis planteadas a nivel de esquema.

En una obra que quiere abarcar como una totalidad la organización administrativa, es

imposible soslayar el estudio del municipio mexicano, dando énfasis no sólo a su estructura organizativa, sino a sus problemas económicos, sociales y políticos. De tal manera que en esta investigación, hay un proceso de acercamiento a lo que podríamos llamar una tipología del municipio mexicano.

Por último, un estudio sobre las relaciones que se establecen entre las instancias gubernamentales logra cerrar el círculo del análisis. Es incuestionable que hoy en día se requiere de un nuevo orden de relaciones entre las distintas expresiones político-administrativas del Estado mexicano; así, se han sostenido tesis divergentes y convergentes que hablan de esta preocupación, ejemplo de ello es la política de fortalecimiento del federalismo como posible vía para lograr una mayor racionalidad en las relaciones intergubernamentales. Este tipo de manifestaciones de la praxis administrativa acuña nuevos conceptos como la de administración por concertación que constatan el interés fundamental de este estudio: contribuir a la cultura administrativa de nuestro tiempo.

LA ADMINISTRACION PUBLICA DE LAS INSTITUCIONES DE SALUD EN MEXICO

Carlos Ruiz Sánchez

El estudio de los fenómenos de salud en el país se ha enfocado desde los puntos de vista más diversos, como son el histórico, el técnico-científico, el sociológico y el político. Sin embargo, el analizar la participación del Estado con sus actividades gubernamentales en

la orientación de las políticas de salud, y la formalización de ellas en la presentación de los servicios, ha generado la elaboración de este trabajo.

La revisión de las múltiples obras que con los mencionados ejes analíticos ha efectuado el autor del presente estudio, le ha dejado la sensación de que existe un vacío en cuanto a un enfoque de administración pública en el tema en cuestión.

El eje de análisis que se maneja para fundamentar las tesis de trabajo es el materialismo histórico. De esta manera se parte —y se intenta demostrar— que los servicios de salud se producen y se distribuyen como una mercancía en una sociedad inmersa en el modo de producción capitalista y en un país dependiente, como es México.

La diferente calidad de la atención a la salud no es un fenómeno reciente. Ya Platón identifica una medicina para los individuos libres y otra para los esclavos. Dicho de otra manera, la atención médica está determinada por la división de la sociedad en clases, y condicionada por el Estado como organización de la sociedad —y separado de ella— en sus expresiones de dominio político, dirección administrativa y tutelaje de la misma sociedad civil.

El trabajo se presenta en dos partes: una en la que se desarrolla someramente el marco teórico-ideológico del análisis, y otra en la que, valiéndose de un caso concreto —México— se analiza la estatización del cuidado sanitario desde la época de los pueblos prehispánicos hasta la promulgación de la Constitución de 1857.

En la primera parte, se plantean los fundamentos ideológicos que han determinado el “modo de producción” de los servicios de salud en el capitalismo.

La división de la sociedad en clases, la división manufacturera del trabajo y la función tutelar —cada vez más aparente— del Estado, determinan que los Servicios de Salud se otorguen con los mismos criterios —y en ocasiones no poco frecuentes con los mismos principios tecnológicos— con los que se producen los automóviles y en general todas las mercancías.

El modo de producción, económicamente hablando, es el modo de producción de los servicios de beneficio social. Los establecimientos, el personal, la administración gerencial, las jerarquías, y en fin, todas las características capitalistas, guardan una relación paralela que se plantea en este trabajo.

Del mismo modo que una rama de la producción industrial “genera” la necesidad de otros tipos de productores, con base en la tecnología prevalescente en dicha producción, los servicios de salud tienen una gama de productores satélites que giran a su alrededor y medran de ella.

Se fundamenta así la administración pública de los servicios de salud como expresión del Estado en la sociedad civil. El otorgamiento de los servicios de salud por el Estado, a través de sus instituciones, tiene una función ideológica, represiva y tutelar sumamente clara.

La segunda parte se refiere a la comprobación de las tesis planteadas en el marco ideológico, por medio del estudio histórico de la presentación de servicios de salud en México.

Partiendo de la organización política prehispánica, ejemplificada en dos pueblos, el azteca y el maya, se relaciona la administración pública con los servicios de salud. La cultura azteca —identificada como una organización hidráulico-agraria superior— no vinculaba al ejercicio médico con la administración estatal. Aquél era un hecho particular, por lo que cada individuo asumía la responsabilidad de su estado de salud. La medicina se desarrolló de manera importante en el campo científico y tenía poca relación con la magia o la religión. No así los mayas, cuya medicina era especialmente mágico religiosa. En estos pueblos, el Estado se encargó de la salud pública, manteniendo sistemas extraordinariamente eficientes de agua y drenaje —sobre todo entre los aztecas— que repercutieron obviamente en la salud social, pero de manera indirecta.

La conquista española, al acarrear el capitalismo incipiente de la España del siglo XVI, señala un derrotero muy distinto a la administración de salud. Los hospitales, instituciones heredadas de los árabes, se hacen cargo de la salud de la sociedad.

Pero estos hospitales, en la Nueva España, son *Reales*, es decir, auspiciados por los reyes. El erario de la corona financia los servicios de salud. Sólo hasta el siglo XVII aquellos se convierten en instituciones de beneficencia privada —la iglesia principalmente— debido a las crisis económicas y sociales que sufren España y sus Colonias. Sin embargo, los virreyes adquieren facultades dictatoriales durante las catástrofes. Nadie ignora el impacto que las epidemias de matlazáhuatl (tifo), viruela, sífilis, vómito negro (fiebre amarilla) y otros tuvieron sobre la población indígena. En estos casos, el virrey, los obispos y los ayuntamientos recibían autoridad absoluta para combatir el mal.

Existieron virreyes como Revillagigedo e Iturrigaray, que pusieron especial atención al otorgamiento de servicios de salud y en las obras de saneamiento de la ciudad, aunque ciertamente, por la centralización de la administración pública en la capital novohispana —característica de la influencia de la monarquía absoluta en el gobierno— poco se hacía en las poblaciones provincianas, salvo que estuvieran muy cerca de la ciudad de México o tuvieran gran importancia como Veracruz o Guadalajara.

Durante la guerra de independencia, acontecieron varios hechos relevantes tanto en los gobiernos insurgentes como en los coloniales. La disposición de Don Ignacio López Rayón para inocular al ejército libertario contra la viruela, como la expedición del Dr. Francisco Balmis, que trae la vacuna antivariolosa por orden del rey, son ejemplos de estos hechos.

En el México independiente, a pesar de las violentas convulsiones sociales que sufre el país entre 1821 y 1857, el Estado no descuida los aspectos de salud de la población, y son numerosas —sorprendentemente— las disposiciones de la Presidencia de la República y sobre todo de los ayuntamientos estatales sobre la prestación de servicios de salud y el control sanitario de las ciudades. Cabe destacar lo hecho contra la epidemia de cólera en 1833 en Guadalajara.

La época liberal del Estado mexicano, esencialmente durante la reforma se ocupa principalmente de la educación. Se suprime la Nacional y Pontificia Universidad —por obsoleta— y se crea, entre otros, el Colegio de Ciencias Médicas, que refleja los avances filosóficos de la época en materia de enseñanza científica.

Las limitaciones de tiempo y espacio han determinado que esta investigación se detenga, convencionalmente, en el periodo de la Reforma.

Desde luego la investigación continúa, y es de esperarse que se pueda completar el análisis de la administración pública de los servicios de salud hasta la época actual.

INVESTIGACION DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO

Arturo Núñez Jiménez

Esta investigación, que en la actualidad reporta un avance general de un 60%, sistematiza la experiencia mexicana en materia de desarrollo regional. Al respecto, a partir de la referencia a los aspectos geográficos e históricos que han condicionado la estructuración espacial de la economía nacional, se analizan algunos de los indicadores más relevantes sobre la actual distribución de la población y las actividades productivas, evidenciándose al alto grado de concentración que caracteriza su localización en unas cuantas entidades federativas.

Precisada la problemática regional del país se da cuenta de los esfuerzos emprendidos por el Gobierno Federal para propiciar un desarrollo equilibrado en todo el territorio nacional, partiendo del manejo de los diversos instrumentos de política económica y social a disposición del Estado, puestos al servicio del gran cometido de lograr la descentralización que favorezca, a la vez, el descongestionamiento del Valle de México, donde ya se

manifiestan desde hace algunos años las desventajas de la aglomeración, y el aprovechamiento, en términos de sus ventajas corporativas, de los recursos materiales existentes en diversos estados de la república.

Sobre ese particular, se resalta en el trabajo hasta ahora realizado, que no es sino durante el actual régimen de gobierno cuando por vez primera se intenta manejar en forma integrada los diversos instrumentos utilizados para impulsar el desarrollo regional, ya que en el pasado cada órgano de la administración pública federal diseñaba y operaba en forma independiente de los demás, el elemento de la política económica y social que, conforma a la distribución de competencias legalmente establecida, era de su responsabilidad aplicar. Así, con frecuencia las ventajas derivadas en ciertas regiones del país por el otorgamiento de estímulos fiscales a las empresas que se establecieron en las respectivas circunscripciones territoriales, eran anuladas por las decisiones tomadas en relación con los salarios mínimos o la dotación de obras de infraestructura para acondicionar ciudades industriales, por citar algunos ejemplos ilustrativos, que favorecían otras localizaciones con base en criterios diferentes. En esta forma, la descoordinación entre las políticas regionales de las diversas instituciones federales se aunaba a la competencia que se estableció entre los diversos estados federados para otorgar incentivos que atrajeran a los inversionistas para establecerse en sus respectivos territorios, aspecto éste que no pudo superarse sino hasta que los avances en materia de coordinación fiscal permitieron adoptar una estrategia uniforme.

La armonización de los diversos instrumentos de la política económica y social del Estado

mexicano, dimensionados en escala especial se inscribe en el contexto de los trabajos realizados para estructurar el Sistema Nacional de Planeación. En tal sentido, en la investigación se ponen de manifiesto los avances que se han alcanzado dentro del gran propósito de asimilar los esfuerzos en favor del desarrollo regional con la organización política federal del país, al decidirse que la vertiente regional de dicho sistema, se concrete en cada una de las entidades que integran la federación mexicana. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y los logros obtenidos en las relaciones intergubernamentales para la planeación del desarrollo y la programación económica y social de las inversiones públicas, se describen como ejemplos claros de los esfuerzos que se han realizado precisamente para fortalecer el federalismo mexicano como vía para llegar a configurar un verdadero sistema nacional de desarrollo regional.

También en la investigación se aborda el tema relativo a los diferentes esquemas de organización administrativa, establecidos a nivel federal con propósitos de desarrollo regional. Se analizan al respecto tanto los diversos criterios adoptados para la delimita-

ción territorial de regiones, como las modalidades de las estructuras administrativas encargadas de su desarrollo. El simple inventario de agencias gubernamentales creadas con fines regionales pone en evidencia una gran heterogeneidad de criterios de regionalización y de modalidades de funcionamiento, en tanto algunas de ellas se concibieron con facultades ejecutivas, otras sólo de coordinación de acciones y otras más de promoción de inversiones, sin faltar las que las combinan en el cumplimiento de sus atribuciones. Todas ellas evolucionan paulatinamente hacia la consideración de cada entidad federativa como región, en la cual la responsabilidad de la planeación del desarrollo y de la coordinación de los programas y acciones gubernamentales; en tal sentido, corresponde al respectivo gobierno estatal y a los gobiernos municipales involucrados.

La investigación misma, por los resultados que de ella se obtendrán, seguramente servirá para proponer líneas de acción que consoliden el primer paso dado en el gobierno del Presidente López Portillo por vincular los aspectos económicos y sociales del desarrollo con una ubicación en el Territorio Nacional.