



www.senado2010.gob.mx

www.juridicas.unam.mx

CAPITULO V

La Administración

El sistema colonial de España se derivó del concepto natural que ésta tenía de su posición con respecto a los países conquistados: eran éstos simples propiedades suyas, sujetas a una administración que recogía los frutos casi espontáneos del fundo, imponiéndose el menor trabajo posible y aumentando el rendimiento mediante el esquilmo de los arrendatarios. Toda ayuda a los pueblos era benevolencia virtuosa, bien distante del sentimiento del deber y el deseo de prosperidad que estimula al estadista, o siquiera de la ambición o aun de la codicia que empujan al hombre de empresa y lo incitan a poner fuerzas y actividad en sus negocios.

Así como es un error el considerar a la Nueva España regida por un gobierno monárquico, cuando no era ni Estado ni parte de un Estado, ni nación ni provincia de ella, es error también suponerle una administración pública en lo que sólo fué la administración de una propiedad agreste que se explotaba en sus productos espontáneos. La parte que hubo de gobierno era la que surgía de por sí en la tarea indispensable de conservar, por sumisión interior y defensa exterior, la posesión adquirida; la parte de administración pública era la que, sin propósito delibera-

do, tenía que ponerse en el cuidado de las recaudaciones, y que estaba más en el carácter de funcionarios que los administradores necesitaban, que en la dirección de los intereses de una comunidad de hombres.

Digamos, una vez por todas, que al asentar hechos conclusivos para exponer la situación de México derivada de la vida colonial, no atribuimos a España ni a sus gobiernos el propósito deliberado de esclavizar a su colonia, mantenerla en desprecio, ni hacer en ella de la ignorancia un medio de sumisión. La nobleza y generosidad de la raza conquistadora, su espíritu religioso lleno de igualitarismo humanitario y sin preocupaciones de casta, su misma intolerancia católica, sirvieron para hacer lo que la colonia tuvo de unidad, a pesar de las dos razas y las dos civilizaciones distanciadas; y lo que la colonia tuvo de unidad, fundó más tarde la nación moderna. Los reyes fueron benévolos para con los indios, los virreyes piadosos con ellos, los misioneros los ampararon con su caridad y su solicitud, mientras en las colonias inglesas se arrojaba de sus tierras a las razas aborígenes y se las exterminaba cruelmente como a bestias dañinas. Pero al resumir las situaciones, fuera de toda moral, tanto como de todo sentimiento humanitario, tenemos que asentar el hecho resultante de que en la Nueva España no se aprendió la organización política ni se enseñó el mecanismo administrativo en tres centurias, mientras en las colonias inglesas se practicaron admirablemente y desde el primer día, la administración y el gobierno propio.

Así fué cómo el México independiente de 1821, que, no teniendo siquiera orientación política, se encon-

traba en la necesidad de buscar un gobierno definido, debía hacer, sin idea alguna de administración pública, la organización de todos los ramos administrativos sin los cuales es imposible la vida de un pueblo. Sus errores y extravíos no fueron menos graves en esta materia que en la otra, pues tenía en ella que hacerlo todo, sin contar con una educación que lo dirigiera ni ejemplo que lo guiara; sin ciencia en los hombres de la clase directiva ni siquiera ejercicio material del trabajo en los simples auxiliares. En administración como en política, la libertad de la nueva nación era absoluta, porque no estaba ceñida ni siquiera por los temores y las desconfianzas que inspira la conciencia de las dificultades.

El país de las montañas abruptas y de las hondas cañadas, no tenía más vías de comunicación en su inmenso territorio, que las sendas de los indios, seguidas después por los caballos de los conquistadores y más tarde por las acémilas del penoso tráfico mercantil, y apenas si en las postrimerías de su mando, el gobierno virreinal llegó a dar cima, con la ayuda de los esfuerzos privados, al camino carretero para Veracruz y a otro para Toluca. La agricultura había de limitarse al consumo vecinal, que sólo tenía importancia cerca de las pocas ciudades de primer orden, era reducido en las que no contaban con esa ventaja y nulo en las regiones montañosas. Los productos exportables, por su alto precio, eran muy pocos y privilegio de comarcas determinadas.

El comercio exterior estaba subordinado a la Casa de Contratación de Sevilla, que concentraba todas las

remesas a Nueva España, hechas por los privilegiados de Sevilla y Cádiz; el transporte marítimo se hacía por las flotas que muy de tarde en tarde cruzaban el Atlántico, escoltadas para precaverlas de piratas; las mercancías iban a México, plaza de distribución general, y de allí emprendían el largo y difícil viaje para el consumo de los más lejanos pueblos, que las pagaban con todos los recargos de los numerosos derechos que las habían gravado, con las alcabalas que eran un viacrucis y con los fletes del viaje que resultaban de extravagante altura. El aislamiento era la base de la política colonial, como signo exterior y regla necesaria del derecho de propiedad, que es el goce de una cosa con exclusión de los demás hombres; la Nueva España no debía, pues, tener ni comercio ni contacto con extraña gente; pero la Metrópoli llevó el propósito al extremo de prohibir el comercio con el Perú.

Pesaban sobre la agricultura y la minería y el comercio las gabelas del sistema rentístico tanto más gravemente, cuanto que una parte de las propiedades, quizá la mayor, estaba en poder de la Iglesia, que no pagaba impuestos y debía ser suplida en el sostenimiento de las cargas públicas por la riqueza privada; y las cargas públicas se hacían onerosas por las complicaciones de los innumerables impuestos, por las diversas administraciones y multiplicadas oficinas que mantenían legiones de empleados, por la falta absoluta de método en las prácticas y de idea reguladora en los mandamientos, que no producían un mecanismo inteligible, sino un embolismo inexplicable para el común de los sometidos a mil molestias y víctimas fáciles de vejaciones sin remedio.

El sistema rentístico descansaba en la exacción y la prohibición; mientras la una reclamaba pechos, la otra reducía el campo de trabajo con los monopolios y estancos del gobierno. Ochenta gabelas pesaban sobre el pueblo de la Colonia, con nombres extraños, varios sobre un mismo acto y con diversas denominaciones, otras sin atención al valor de lo gravado, sino al bulto o peso de materias distintas; y en tanto, los monopolios y estancos acaparaban el tabaco, la pólvora, el azogue, el cobre, el alumbre, la sal y otros muchos artículos, con mengua no sólo del trabajo libre sobre ellos, sino de los ramos de su aplicación. El segundo Conde de Revillagigedo, virrey que mostró tamaños de estadista, hizo en vano la revelación concreta de los vicios de la organización hacendaria, en un notable informe a su gobierno, en las postrimerías del siglo XVIII; no fué atendido su consejo.

El producto de las rentas, que según una autoridad en la materia, se calcula para un año en cerca de once millones de pesos (entre 1785 y 1789), dejaba una suma líquida de casi nueve millones. Algo más de tres se enviaban como tributo a la Corona y el resto se consumía, en más de dos terceras partes, en los gastos indispensables del gobierno y administración del reino de la Nueva España; es decir, en los gastos de mantenimiento de la economía interior. Con el excedente se cubría el déficit de otras colonias. Los defensores del régimen colonial han presentado alguna vez el estado bonancible de las rentas de Nueva España en abono del sistema administrativo, lo que es una singular defensa. Si los productos de Nueva España se aplicaban a la Corona y sus dependencias pobres, con la sola sustracción de lo indispensable para cubrir los

gastos de sueldos, y nada se dedicaba al beneficio de la colonia productora, se trataba a ésta como propiedad que se esquilma con la simple deducción de gastos. Esto no es la administración de un reino, sino la explotación de un fundo.

En el último cuarto del siglo XVIII se había franqueado al comercio la comunicación con otros países y esto hizo el alza de las rentas al estado que acabamos de indicar; pero habían continuado los vicios del sistema en todo lo demás.

En los once años que duró la guerra de independencia, debían venir, con el desorden y el aumento de gastos, el empobrecimiento de las rentas y la inmoralidad en su recaudación. El trabajo abandonado en las minas y en la agricultura por los hombres que seguían a los rebeldes o eran requeridos por el gobierno; el tráfico interrumpido por los riesgos del campo; la inseguridad en las poblaciones, siempre amenazadas por los combatientes y agitadas por el sentimiento insurreccional; todo contribuyó a reducir la producción y con ella los ingresos habituales, hasta llegar éstos a cifras muy bajas. Para compensar la reducción, se apeló, como sucede siempre, al aumento de cuotas; el aumento inspiró la idea del contrabando en las alcabalas, en la exportación de metales y en los comercios prohibidos; y con el contrabando vino la venalidad de los agentes del fisco, a quienes la situación revuelta dejaba libres de la vigilancia superior y comunicaba el espíritu de rebeldía, de codicia y de licencia, que parecen derramar y propagar en los servicios públicos todas las revoluciones popula-

res. En once años todo se contaminó y el mal se hizo crónico; el impuesto inconsiderado fué familiar al poder; el fraude fiscal se ejerció como una costumbre por el contribuyente; la colusión y la venalidad del empleado perdieron su repugnancia moral; y todos juntos hicieron y fundaron el empobrecimiento del país y el abatimiento del trabajo.

No era esto sólo. Para completar el acervo de vicios, transformados en hábitos, que había de legarse a la generación nueva, directora de la nación liberada, el gobierno virreinal dió el ejemplo del préstamo forzoso, en nombre del orden, y los insurgentes el de la confiscación, en nombre de la libertad; aquél enseñó la venta a bajo precio de las rentas públicas, buscando disculpa en la salvación del reino, y éstos emitieron moneda sin valor, escudados en la necesidad de la independencia. Cuando ésta se realizó, la necesidad de conservarla autorizaba todos los medios de hacerse con recursos y ninguno había que pareciera ni perver-
ni prohibido.

Bajo estos auspicios y con el bagage que estos precedentes podían ofrecer como enseñanza, entraron en el gobierno tumultuoso de la nación nueva los hombres de la Regencia y del Imperio de Iturbide, para hacer sus primeros ensayos de administración. La acción política, que subordina todas las funciones de la sociedad, porque se aplica a la necesidad suprema de vivir, exigía dinero para la pacificación y para la organización del gobierno; los ingresos dejaban un déficit desde el primer día, que para los recursos posibles del país era enorme, y que, sobre todo, había que cubrir desde

luego. Se acudió al procedimiento más efectivo y rápido: el préstamo forzoso; pero como no bastara ni pudiera hacer permanente su beneficio, se apeló a la ocupación de fondos ajenos, a los piadosos que debieran salir del país, se tomaron los bienes de temporalidades para venderlos; al cabo se autorizó un empréstito de veinticinco millones de pesos, que no llegó a formalizarse, pero para llenar de pronto las necesidades del presente, se emitió papel moneda.

El acopio de ideas falsas sobre materias económicas, el concepto erróneo de lo que la libertad era capaz de producir en país que se soñaba inmensamente rico, y la falta de tradiciones administrativas que demarcaran un camino siquiera de prudente exploración, eran un conjunto de condiciones que determinaban la proclividad más segura para el desacierto. Para la dirección de la Hacienda hubo en el período caótico que siguió a la constitución de la nacionalidad, algunos hombres de patriotismo y de talento; pero ninguno bastante preparado para una labor de renovación, casi de creación; y si es que lo hubo, ni enseñar pudo siquiera su aptitud, estorbado, arrollado por los acontecimientos políticos, envuelto en el vaivén constante que hacía prevalecer la necesidad del momento sobre todo programa de porvenir.

Se abrió el comercio al mundo, pero el sistema prohibitivo persistió, alimentado por la opinión pública, en los primeros aranceles, y se exageró en los posteriores, que se sucedieron con intervalos cortos. Adoptóse como principio la protección a los mexicanos, porque habían sido los oprimidos en la época colonial; y para favorecerlos en la agricultura, que era insuficiente y mezquina, y en la industria, que era desconocida, se

prohibió la importación de muchos artículos necesarios; después se comprendieron en la exclusión en mayor número, y llegaron a contarse entre ellos los precisos para la alimentación, para el vestido y aun para la agricultura y la industria que se trataba de hacer fecundas. A los derechos de importación se añadieron los derechos adicionales llamados municipales, de mejoras, de contrarresguardo, de internación y de amortización, a la vez que se pagaban en los puertos los de toneladas, muelle, agnaje, practicage, capitania, sanidad y otros que se mudaban y restablecían de un gobierno al siguiente.

El comercio, que tenía que arrostrar la inseguridad de los caminos y la inestabilidad de las leyes, se sometía a la vez a la dureza de los recaudadores de la alcabala, en el tránsito de las mercancías, dureza que solía ser más intolerable que la gabela misma. El monto de ésta partió de un 3 por ciento, y con pasos sucesivos y desiguales fué alguna vez hasta el 15 y después se fijó en un 5 por ciento; el modo de su recaudación era molesto y apremiante, pues dentro de término perentorio, sancionado, como toda la ley relativa, con penas duras, debía devolverse a la oficina de expedición el documento del lugar de destino, no obstante las dificultades de las primitivas vías de comunicación y los azares del viaje en tierra de anarquía.

La minería tenía sobre sus gravámenes de exportación y circulación, sus prohibiciones que respondían al propósito de enriquecer al país con el dinero y a los orífices con su industria; la plata y oro sólo podían salir acuñados o labrados, cuando no se limitaba la exportación de moneda a las necesidades del comercio, bien demostradas, y mediante medidas de garantía.

Los estancos y monopolios no se suprimieron, aunque por obedecer a los principios de libertad, se abolicieron de pronto algunos, para restablecerlos muy en breve, y se abandonaron los que producían muy poco.

El espíritu colonial imperaba como influencia inevitable y quizá no sentida, en los hombres que querían tener espíritu nuevo, consagrado todo a las libertades más amplias y a la independencia del pasado, y en vano fué que la Constitución de 1824 consagrara la emancipación y diera en la forma de gobierno la transformación más radical de la antigua colonia. Al hacerse, como consecuencia de la separación federal, la distribución de las rentas entre la nación y los Estados, llevó cada parte a su propia economía la herencia de la madre colonia, y no hizo más que transacciones en palabras con las exigencias de la libertad. Pero la federación administrativa era tan nueva y tan difícil como la política, en tanto que en los Estados había, en esta materia como en todas, menos aptitud, menos conocimiento y menor conciencia de la gravedad del desacierto. La pobreza era mayor, si cabe, y la necesidad se hacía sentir con iguales apremios.

Los Estados tuvieron que pagar a la Federación un *contingente* para compensar los ramos de que ella se desprendía en su favor; pero la separación de rentas no impidió que hubiese confusiones, invasiones, puntos no definidos, y algunas se cobraban por ambos exactores, otras se agravaron por los Estados con un derecho decretado por su cuenta, además del federal, hasta llegar al punto de que algunos gobiernos locales

establecieran derechos de importación a ciencia y paciencia del gobierno federal.

Las tierras baldías eran del dominio de los Estados cuando regía un gobierno que adoptaba la constitución de 24; pero eran del dominio de la nación cuando gobernaba uno centralista, y en uno y otro caso se discutían los derechos de los que habían obtenido títulos del sistema en derrota, y se reclamaban los dineros que la administración local o federal había recibido.

Poco antes de expedirse la Ley Suprema, la nación, con la fácil generosidad de los que no tienen dinero, reconoció todas las deudas del gobierno colonial, anteriores a la proclamación de la independencia, y aun también las posteriores contraídas por el gobierno virreinal, si los acreedores eran americanos y la exacción forzada, las que procediesen de jefes insurgentes o de los libertadores del año 21 y las de los gobiernos posteriores a ese año. Este desprendimiento, que no había de quedar con la inocuidad de las promesas de insolvente, hizo caer sobre la nación en la inopia, el peso de una deuda que, según los cálculos más limitativos, ascendía a más de treinta y cinco millones de pesos.

En el mismo año se negociaron en Londres los dos empréstitos que estaban autorizados por ocho y veinte millones, en dos leyes del año anterior. No es del caso exponer las condiciones en que las operaciones se hicieron; baste decir que juntas impusieron a la nación una deuda de \$26.407,000.00, y que dejaron para el erario algo menos de catorce millones; mas

como de esta suma la generosidad del pobre, acrecentada por el dinero recibido, prestó fraternalmente a Colombia \$315,000.00, y su descuido le hizo perder más de dos millones, en la quiebra de la casa depositaria en Londres, la nación no obtuvo, en realidad, sino algo más de once millones. Parte de este residuo del desastre se consumió en un mal contrato de compra de fusiles y buques en Inglaterra, parte en comisiones, y al recibirse en México los dineros, había que pagar los anticipos recibidos en condiciones gravosas, de suerte que poco quedaba para hacer frente a la organización política y a las exigencias de la administración sin concierto. Sin embargo, aquel carísimo auxilio debe de haber sido parte para hacer del período del Presidente Victoria, el menos agitado de los períodos presidenciales.

No eran los productos ordinarios y que se suponen regulares, ni los extraordinarios del empréstito los que mantenían a los gobiernos de Palacio, ni mucho menos a sus enemigos que combatían o conspiraban; y cuéntese que los gastos de las revoluciones, no sólo no podían salir de otra parte que del trabajo de los pacíficos, sino que entraban en los compromisos de la nación, que había de pagarlos o reconocerlos como preferentes tan pronto como una revolución se hacía gobierno, a reserva de cargar más tarde con los del gobierno que se había tornado revolución a su vez. Esos gastos, que no podían sufrir las dilaciones ni medirse por la cuantía de la recaudación, se cubrían con la venta de certificados que habrían de recibirse en parte del pago de impuestos y especialmente de de-

rechos aduanales, con lo que se comprometían las entradas del día siguiente, en que, sin embargo, habría también la necesidad de vivir. El agio se apoderó del gobierno, y el gobierno, atendido al agiotista, se amparó con él en los momentos de angustia, se le sometió y sometió a él la administración fiscal, en términos de que, según querellas de la época, era el prestamista quien designaba el personal de los empleos, quizá como en prenda de seguridad del reembolso. Las operaciones tenían que ser a breve plazo, ya que nadie podía confiar al tiempo deudas de gobiernos efímeros, y cuando se sabía por experiencia que un gobierno que llegaba desconocía las obligaciones del caído y traía las suyas de revolución e iba a adquirir las que su mantenimiento reclamaba. Las operaciones rápidas daban frecuencia a las ocasiones del agiotaje y extremaban la rapacidad del prestamista, al grado de que se hicieron algunas que parecen meras invenciones por extravagantes y desvergonzadas.

El agio, dueño de las oficinas y tutor del gobierno, no debía pararse en ventajas que, con ser tantas, no podían cansar su codicia. Buscó en el contrabando mayores lucros, se sirvió para él de la venalidad fácil de los empleados, y cuando una operación puesta en peligro por circunstancias imprevistas de los vaivenes políticos lo requería, movía una revuelta local para pasar sus cargamentos o hacer sus desembarques en la confusión del desorden. Los empleados públicos vivían entre la inseguridad del sueldo, que se suspendía con frecuencia, y la inestabilidad del empleo, que dependía de la duración de los gobiernos; vendían sus créditos cuando les eran reconocidos y pasaban en esa forma al pozo sin fondo de la deuda na-

cional, para ser vendidos a los mismos usureros por precio irrisorio.

El contribuyente, vejado por todos, odiaba y despreciaba igualmente a gobierno, agiotistas y empleados. La prensa que seguía a cada revolución triunfante, combatía los impuestos del gobierno anterior, condenándolos como injustos o atentatorios; y renovándose en cada cambio político, los atacaba a todos y los hacía odiosos sin excepción, enseñando en resumen, al contribuyente, que todos los impuestos eran inicuos, que él tenía un natural derecho a la resistencia, y que todo fraude a la hacienda pública era un acto moral de defensa.

No son éstas apreciaciones que ocurren hoy con vista de hechos más o menos comprobados; son apreciaciones de hombres de la época que las presentaban a la generación viviente, y que tenían la más alta autoridad por sus condiciones personales y por la posición que en la administración y en la política ocupaban. Y así duran las cosas, la política arrastrando al abismo los más esenciales ramos de la administración, y la hacienda pública cargando con el peso de sus desastres a la política, que no podía con los suyos.

Duraban estas condiciones en 1847, cuando a consecuencia de reclamaciones diplomáticas por perjuicios causados a súbditos extranjeros, el gobierno del general Santa Anna celebró el primero de los convenios que recibieron luego el nombre general de *convenciones* con que fueron conocidos. Las reclamaciones se liquidarían y se cubrirían con títulos especiales que

ganarían interés, y tanto el pago de los intereses como la amortización se harían con un fondo destinado al efecto, constituido con una parte de los derechos aduanales. Las convenciones cayeron, como era natural, en las garras de la especulación y del fraude, como nuevo instrumento para labrar la ruina de la nación. Se reconocieron créditos ilegítimos; se compraban a precio vil, para ampararlos con la extranjería, los que no tenían tal calidad, y llegó al escándalo aquella desventurada sociedad que no tenía ya motivo para escandalizarse de nada.

Tras el desastre de la guerra norteamericana, y bajo la administración del general Arista, que hizo un esfuerzo de orden sin buen éxito, su ministro de Hacienda pretendió consolidar las deudas exterior e interior; pero los errores de cálculo en que se basó el proyecto, los de fondo y de procedimiento que presidieron a su formación y la revolución perpetua que debía traer como consecuencia la dictadura de Santa Anna y el movimiento general de Ayutla, hicieron imposible el cumplimiento de los compromisos contraídos. Las promesas de la ley relativa constituían una obligación formal de la nación, contraída con los acreedores extranjeros; su inobservancia mostró una vez más en el exterior la futilidad de los arreglos con la nación atolondrada e incorregible, acabó con la última brizna de crédito que pudiera quedarle y dió pretexto a la intervención de los gobiernos extranjeros interesados, para tomar por su cuenta las reclamaciones de sus súbditos. Este fué el origen ostensible de la convención de Londres que trajo a costas del Nuevo

Mundo los buques de guerra de tres potencias europeas.

En los diez años que duraron las guerras de Reforma y de la Intervención francesa, los ramos de administración no podían mejorar en lo más mínimo; las continuas revueltas que hasta entonces habían mantenido el desorden, no solían ocupar sino una parte del territorio, en tanto que aquéllas produjeron y mantuvieron una conmoción general en cuanto es la extensión de la República, si se exceptúa el breve período que medió entre la elección de Juárez en 1861 y los primeros combates con las tropas francesas.

Un hecho hay que afectó profundamente la situación económica: la nacionalización de los bienes del clero, que los hizo pasar al comercio, convirtiéndolos en propiedades privadas. Pero la medida había sido dictada con fines políticos, que daban segundo lugar a las ventajas financieras en la atención de los reformadores. No se habrían desatendido, sin embargo; mas la necesidad, la eterna y superior necesidad del momento, que obligaba siempre al sacrificio del mañana, convirtió, para el gobierno angustiado, los muchos millones de la Iglesia, en una suma insignificante a que se redujeron los documentos de pago a plazos, para convertirse en dinero de contado. Así fué que, cuando Juárez inauguraba en la capital el Gobierno de la República rescatada, tenía que enfrentarse con la inopia, el caos en la administración, todas las necesidades acumuladas por los siglos en un pueblo que ya las sabía sentir y un descrédito en el mundo que parecía imposible remediar.

Al comenzar la era constitucional, el país sentía ansia de orden, de trabajo y de paz y todas las circunstancias parecían propias para obtener esos bienes y comenzar la tarea el pueblo y su gobierno de consuno. Juárez llamó al departamento de Hacienda, que era el caos, a don Matías Romero, hombre de patriotismo severo, laboriosidad infatigable, gran capacidad de trabajo, enemigo de teorías y con la honradez intachable que caracterizó a los hombres de la Reforma y de la defensa republicana. El Ministro se entregó a la tarea como él sabía hacerlo, estudió el embrollo intrincado de lo que cincuenta años de revuelta habían amontonado en concepto de hacienda pública, desentrañó las enseñanzas que eso arrojaba, hizo primero el orden en su cabeza y trató en seguida de llevarlo a la administración y a las finanzas.

Para ello formó un plan armónico regido por propósitos definidos. Clasificar las rentas para deslindar el campo federal y el local e impedir las interferencias y los abusos de los Estados; organizar el departamento y las administraciones que de él dependían, dándoles una unidad indispensable para la disciplina y la eficacia del trabajo; simplificar los derechos aduanales y crear rentas interiores; libertar al comercio de trabas, eliminando prohibiciones y reduciendo a la cuota arancelaria los numerosos impuestos adicionales que lo abrumaban; franquear la exportación agrícola; permitir la salida de metales en moneda o en pasta, sin imponer a ésta más derecho que el necesario para pagar la amonedación que perdían los arrendatarios de las casas de moneda, mientras podía acabar con los arrendamientos; suprimir las alcabalas.

Estas y otras ideas destinadas a favorecer la producción y el comercio, se tradujeron en proyectos presentados al Congreso o fueron objeto de leyes dictadas por el Gobierno con facultades extraordinarias; pero la política impedía al Congreso cooperar con el Ministro en la obra de regeneración; entretenido en discusiones de partido y haciendo asunto de partido las leyes hacendarias, estorbó muchas veces su expedición, modificó las buenas disposiciones en partes sustanciales y malogró en mucho la tarea del Ministro.

La obra de Romero quedó casi reducida al valor de un programa planteado y del estudio hecho de la situación hacendaria que, expuesta en la Memoria de Hacienda de 1870, no sería en lo sucesivo un haciuamiento aterrador para los sucesores del hacendista insigne y laborioso; reunido el material y trazadas las líneas generales del plano, no echó siquiera los fundamentos; la obra del edificio quedó reservada al porvenir. Mientras se organizaba el ramo era necesario vivir y no había dinero ni podía arbitrarse ya por los medios que las revoluciones y los gobiernos de cuartel habían hecho consuetudinarios y odiosos; los sueldos y las pensiones se pagaban con irregularidad, los compromisos también; el público veía esto, lo sentía y no encontraba más culpable que el Ministro de Hacienda, cuya obra, por otra parte, le era desconocida. Las revoluciones que turbaron el primer período de Juárez agravaron las dificultades del erario y mucho más la revolución de La Noria, al concluir el año de 1871.

Nada menos propuesto a la popularidad que un Ministro de Hacienda. Trabaja en el silencio, su obra no se ostenta a la vista, habla un lenguaje que nadie en-

tiende y trata materias de que nadie gusta; sólo puede revelar su labor en exposiciones escritas y cuajadas de números que nadie lee; sólo se pone en contacto con el público por medio del exactor, y en los pueblos poco cultos, el contribuyente no ha podido entender nunca que el gobierno no tiene más dinero que el que los contribuyentes le llevan; la buena labor del hacendista se transforma, al salir al público, en obra del ramo de Guerra, de Comunicaciones, de Instrucción; como la Hacienda es el dinero, todos creen que el Ministro podría dar, y nadie puede concebir que no tome para él. Un patriotismo severo y resignado o altivo, para permanecer indiferente a la injusticia, es condición indispensable en el Ministro. Romero salió del ministerio sereno y sin despecho, para volver más tarde a prestar a su patria eminentes servicios en el mismo ramo y en la diplomacia.

Poco después comenzó el gobierno de Lerdo de Tejada. Durante él no adelantó la Hacienda. La ley propuesta por Romero sobre Renta interior del Timbre comenzó a regir y fué, por cierto, uno de los pretextos invocados por el plan revolucionario de Tuxtepec. Así entienden los pueblos incultos las medidas de orden en materia de impuestos.

Si el ramo administrativo que allega los recursos para las necesidades de la nación había tenido estas vicisitudes, ya se comprende que los que exigen gastos debían de andar muy mal.

Las vías de comunicación tan urgentes en el país montañoso, no adelantaron nada, puede decirse, durante los largos años de revoluciones continuas; por

el contrario, las operaciones militares aconsejaban muchas veces su obstrucción, y lo que un ejército destruía en pocas horas no se reparaba en mucho tiempo. Los pueblos a lo largo de los llamados caminos reales, conservaban la costumbre tradicional de componer las malas vías de herradura hechas por el tráfico y sin trazo preconcebido; los propietarios de haciendas y los transeuntes ayudaban en lo posible y por interés personal; pero obra de los gobiernos no había ninguna. Esfuerzos personales de gran tenacidad establecieron las "diligencias" en que se viajaba de la Capital a los puntos del interior y a Veracruz.

En 1837 se hizo el primer contrato para la construcción del ferrocarril de Veracruz a México; en 1850 se inauguraron los primeros kilómetros de vía herrada, y la obra, llena de dificultades e interrupciones, se arrastró al través de toda aquella época, fué favorecida por el gobierno de Maximiliano y empeñosamente impulsada por Juárez y Lerdo. Este, en 1873, inauguró la vía entre la capital y el puerto, que era la única en todo el país en 1876.

La comunicación postal, cuya falta mantiene a los pueblos sin relación y al conjunto sin unidad, se mantuvo en los siglos del gobierno español en estado de atraso, explotada como renta pública y limitada a las líneas entre poblaciones de importancia que podían dar rendimientos provechosos. El oficio de Correo Mayor se vendía por una pensión anual que llegó a ser al fin del sistema de \$61,000.00. Por el año de 1770 comenzó a entrar en la Administración pública, fué aumentando sus productos por el establecimiento de co-

reos interiores, aunque hubo muchas provincias que no tuvieron servicio, sólo porque no era costeable. Al concluir el siglo XVIII el rendimiento líquido del correo era de \$175,000.00; Humboldt lo calculaba ocho años después en \$250,000.00.

Los disturbios políticos no sólo no permitieron el progreso del ramo, que tanto se necesitaba para la organización nacional, sino que seguramente lo hicieron retroceder, puesto que en 1832 los productos del correo fueron sólo de \$213,000.00. Como era considerado todavía simple renta pública y no servicio, estuvo a cargo de la Secretaría de Hacienda hasta 1863, año en que pasó a la de Gobernación. En 1871 el ramo de correos estaba todavía regido por las ordenanzas coloniales, con reformas muy ligeras hechas en los años de 1842 y 52. El porte de una carta de media onza o menos, valía 25 centavos en el interior y para Europa 75.

En 1876 la situación era igual. Con excepción del servicio que se hacía por la línea ferrea de Veracruz, en el resto del país eran conducidas las valijas por las *diligencias*, que no eran muchas, y por los medios tardíos y limitados, de correos a caballo y a pie.

Los telégrafos comenzaron a establecerse después del año '50 mediante el privilegio otorgado a don Juan de la Granja en 1849. En 1870 las líneas federales, las de los Estados y las particulares juntas, apenas alcanzaban una extensión de 4,789 kilómetros. En 1877 la extensión total de las líneas telegráficas era de 7,736 kilómetros, para un territorio de casi dos millones de kilómetros cuadrados.

La instrucción popular no existió ni durante la dominación española ni durante la independencia. En 1573 se fundó la Universidad de México; después la de Guadalajara, para enseñar en ellas Teología, Leyes y Medicina. Felipe II mandó que se establecieran seminarios en que se enseñaran Teología y Leyes; pero no se fundaron hasta fines del siglo XVII. Los criollos acomodados iban a educarse de preferencia en colegios de España.

La instrucción primaria casi sólo se dió por las congregaciones religiosas en escuelas generalmente anexas a los conventos. Así lo hicieron los frailes franciscanos y con más empeño los jesuítas; pero al ser éstos expulsados del reino, este escaso beneficio acabó. Al concluir el siglo XVIII, Revillagigedo decía no haber en toda la Nueva España más que once escuelas. Las pocas que siempre hubo, limitaban la enseñanza a la lectura y escritura, religión y trabajos manuales; las superiores de los jesuítas sólo añadían el latín y discusiones de Metafísica.

Quizá haya sido superior la obra del esfuerzo privado en beneficio de la enseñanza popular, tanto en el período virreinal como en el de la confusión revolucionaria hasta 1867. Las escuelas privadas reunían algunos alumnos en cada población de cierta importancia, sobre todo desde que las ideas reformistas del año 33 dejaron la semilla de la libertad de enseñanza; pero había desde tiempo atrás la costumbre, muy derramada en muchas regiones del país, de instruir en lectura, escritura y algo de aritmética a los niños pobres que de algún modo dependían de una familia culta o siquiera un poco instruída, cuyos miembros

(por lo general las señoras) tomaban personalmente la tarea.

En 1822 Lancaster emprendió la propagación de su sistema de enseñanza mutua en la Capital; se fundó la compañía Lancasteriana, que llegó a tener, por encargo del gobierno, la dirección de las escuelas; pero nunca alcanzó los recursos que necesitaba y que el erario público no podía darle; cayó en la penuria y dejó de ser de utilidad apreciable. Mientras tanto, los Estados, en mayor pobreza que el gobierno federal, descuidaban por completo la instrucción popular en sus territorios. Cada uno de ellos recuerda todavía algún apóstol de la enseñanza que hizo esfuerzos loables, pero limitados a radio estrecho y de resultados exiguos.

Después del restablecimiento de la República, el Gobierno nacional trató de organizar la instrucción en el Distrito Federal y el Territorio de la Baja California, únicas fracciones a que podía extenderse su jurisdicción en la materia, y su ejemplo había de servir de estímulo y sus métodos de modelo para los Estados. Una junta constituida para este fin formuló un proyecto que se autorizó como ley; pero si bien la ley introdujo notables modificaciones en la enseñanza preparatoria y profesional que la transformaron fundamentalmente y trascendió a los colegios superiores de los Estados, quedó sin efecto práctico en cuanto proveía para la educación popular primaria, porque los recursos del erario no permitieron el gasto que las escuelas imponían. Así es que, al concluir el período de gobierno de Lerdo de Tejada, la instrucción pri-

maria guardaba la misma situación que antes y no contaba con más fuentes que las que proporcionaban los ayuntamientos sin fondos y los maestros particulares, con más abnegación e interés que conocimiento y método.

