

Estatalidad: las instituciones administrativas descentralizadas	239
Ser y no ser de las instituciones descentralizadas	239
La doctrina de las instituciones descentralizadas en el Siglo XIX	242
Debate entre los profesores españoles	
Los doctrinarios mexicanos	
Un directorio de entidades descentralizadas mexicanas de 1846	
Origen de las instituciones administrativas descentralizadas	258
Las instituciones descentralizadas hacendarias	260
El Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre	271
Dirección General de Correos	272
Las instituciones descentralizadas en las obras públicas	275
Instituciones descentralizadas de educación y cultura	284
Instituciones descentralizadas de salud y asistencia	289

Estatalidad: las instituciones administrativas descentralizadas

Ser y no ser de las instituciones descentralizadas

Existe consenso entre los estudiosos de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, acerca de la antigüedad de estas instituciones. Tal es la idea de José Chanes Nieto, de José Francisco Ruiz Massieu, de Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, especialistas de la materia, que en trabajos relativos a la empresa pública destacan la existencia ancestral de esta institución.¹ Particularmente se refieren al Banco de Avío y a la renta del tabaco, entre otros, empresas de Estado típicas del siglo pasado y destacan el origen dieciochesco de esta última junto con otros estancos.

Sin embargo, hay también una tesis sobre la ausencia o gran escasez de instituciones descentralizadas en el siglo XIX, que corre pareja a otra interpretación que sostiene que el Estado mexicano decimonónico es abstencionista, en contraste al del siglo XX, que se caracteriza por ser de naturaleza intervencionista. Por otra parte, la concepción del siglo XIX como época de “anarquía” —según la versión oficial porfiriana de la historia de México, aceptada todavía en algunos círculos—; parece reforzar la hipótesis de la inactividad estatal en aque-

¹ Ruiz Massieu, José Francisco. *La empresa pública: un estudio de derecho administrativo sobre la experiencia mexicana*. México, INAP. 1980. pp. 69-76. Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, *La empresa pública*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1983. pp. 33-37.

lla centuria. Contra esta equívoca idea, José Chanes Nieto sostiene que las llamadas empresas públicas son “instituciones nacidas desde antiguo”, citando al efecto la iniciativa de Lucas Alamán de 1831 en el sentido de establecer una Dirección General de las Obras de Desagüe del Valle de México. Tal como lo hemos podido constatar páginas atrás, tiempo después se había llevado al cabo lo que Alamán concibió como proyecto, es decir, comenzó a funcionar la Dirección General del Desagüe de México.²

Hoy día las instituciones administrativas modernas jurídicamente definidas como organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria —éstas ya desaparecidas—, los fideicomisos, las instituciones nacionales de crédito, las sociedades de seguros, las afianzadoras y otras similares, son agregadas dentro de la amorfa categoría denominada sector “paraestatal”. Este italianismo, nacido en épocas del fascismo, significa lo que va en paralelo al Estado, aquello que está empatado con él, pero no forma parte del mismo.³ En México, además de ser un término aplicado a algunas instituciones descentralizadas pre-existentes al Estado mexicano, significa ciertamente una inconsistencia conceptual, pues se refiere a entidades propiamente estatales, ya se trate que fueran formadas bajo el derecho público, ya lo fuera bajo el derecho privado, porque al final de cuentas cumplen funciones de interés para el Estado. Sin embargo, la categoría “paraestatal” ha obtenido carta de naturalización mexicana e incluso se aplica jurídicamente, tal como ocurre con la *Ley Federal de Entidades Paraestatales*, que es la disposición que las norma actualmente. Una vez hecha esta aclaración, procuramos usar el término entrecomillado, pues estas entidades son ante todo instituciones propiamente estatales. Por consiguiente, haremos referencia, con acento, al carácter *estatal* de las instituciones descentralizadas.

² *Presentación* a la obra de José Francisco Ruiz Massieu, *op. cit.*, pp. 19-21.

³ Al respecto, ver el argumento de don Gabino Fraga sobre el uso del término “paraestatal”, en su artículo “La administración pública paraestatal”, *Revista de Administración Pública (RAP)* conmemorativa del 25 aniversario del INAP, 1980, p. 22. También José Chanes Nieto manifiesta fundadas objeciones al término “paraestatal” en su artículo “Insuficiencia del marco jurídico de la llamada administración pública paraestatal en México”. *Revista Latinoamericana de Administración Pública*, núms. 8-9.

La esencia de estas entidades es la autonomía de gestión, motivo por lo cual nos referimos a ellas como entidades descentralizadas. Ciertamente esta autonomía es relativa, pues de ningún modo puede caracterizarse en términos absolutos, porque dentro del organismo del Estado el concepto de autonomía tiene restricciones naturales. En el Estado todo funciona con arreglo a líneas de mando más o menos rígidas, más o menos flexibles. Estas entidades están articuladas al organismo del Estado con relaciones flexibles, unas más, otras menos, pero todas las entidades funcionando bajo el principio de la autonomía de gestión.

Finalmente, no tenemos la pretensión de probar que estas instituciones son “paraestatales”, en el sentido que funcionan descentralizada o desconcentrada-mente con referencia a las secretarías de Estado o el Departamento del Distrito Federal, o los gobiernos estatales o municipales, sino sólo dar alguna luz sobre su existencia histórica en el Estado mexicano. Por otra parte, tampoco aspiramos probar que las instituciones autónomas del siglo pasado corresponden *strictu sensu* a los organismos descentralizados y las empresas de participación de hoy día, sino únicamente observar la analogía perceptible en las dos épocas, además de su relación merced a la herencia histórica.

Si un tema ha sido abundante y profusamente desarrollado en México, éste es el de la empresa pública, abordada en la cátedra, el discurso, el ensayo, la investigación, las tesis de grado y licenciatura, el ejercicio periodístico y de otras muchas maneras. Sólo se ha dejado de tratar un aspecto muy significativo: su importancia para la formación del Estado mexicano durante el siglo pasado, toda vez que la empresa de Estado es la forma peculiar de la actividad estatal en la centuria del XIX, como lo sigue siendo hoy día.

La doctrina de las instituciones descentralizadas en el siglo XIX

No existe aparentemente un desarrollo investigativo abundante acerca de las instituciones descentralizadas en el siglo pasado. Sin embargo los trabajos que las abordan son lúcidos y completos, en tanto que los testimonios periodísticos y documentales muestran el interés que tuvieron para la opinión pública, los parlamentarios y los propios administradores.⁴ Este interés se desdobló en defensa de estas instituciones, tal como lo hizo Lucas Alamán, o en críticas severas como las formuladas por José María Luis Mora y el señor M.R. Veytia. Otros, como José María del Castillo Velasco, dando al César lo del César y a dios lo de dios, trató de destacar por igual las virtudes y los defectos de estas entidades autónomas.

Alamán, a quien van enderezadas las críticas de José María Luis Mora, fue el más ferviente defensor de estas instituciones, a las que, además de concebir y construir, le tocó encabezar por varios años. Las *Memorias* hechas por Alamán al frente del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores, y por tanto como Presidente de la Junta Directiva del Banco de Avío, y las correspondientes a su gestión como Director General de la Industria Nacional, así lo atestiguan. Por su parte, don José María Luis Mora critica severamente a uno de los establecimientos autónomos más célebres: el Banco de Avío, del que dice lo siguiente: “no se puede dudar que si los caudales de los préstamos extranjeros y del famoso Banco de Avío, en lugar de convertirse en lo que todos saben, se hubiesen empleado en esto, habría dado un resultado verdaderamente favorable y de progreso”. No queremos adelantar ningún juicio al respecto, por lo que abordaremos al mencionado Banco más adelante, motivo por lo cual también obviamos la opinión de Mora sobre la Dirección General de la Industria Nacional, expuesta junto con la del Banco de Avío.⁵

⁴ Reyes Heróles, Jesús. *El liberalismo mexicano*. México, Fondo de Cultura Económica. 1974. Cap. VI. En esta obra, su autor da fe de este interés, particularmente cuando examina al Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional y la Dirección General de la Industria Nacional, ambas nacidas de la inspiración de Lucas Alamán.

⁵ De Mora, ver su obra *México y sus revoluciones*. México, Porrúa. Tres tomos. 1977. Tomo III. p. 453.

Las instituciones descentralizadas del siglo XIX fueron muy poderosas, lo que atrajo la atención de algunos pensadores administrativos. Esto ocurrió en España, donde nacen tales entidades, y naturalmente en México, donde son adoptadas. Los progresos doctrinarios hispánicos acerca de estas instituciones resultan de una gran utilidad conceptual, porque ellos experimentan la necesidad de definir la naturaleza, objeto y destino de ellas. México, al heredarlas del Virreinato o importarlas desde el suelo español, las calca y las hace funcionar en condiciones geográficas, sociales, económicas e históricas propias de un nuevo país. Tanto en España como en México, las instituciones descentralizadas adquieren las formas organizativas más diversas, en consonancia con el objeto por el cual fueron instituidas. Sin embargo, la forma usual adoptará la modalidad de la *dirección general*.

Debate entre los profesores españoles

El nacimiento y desarrollo de las direcciones generales en España, que coincide con el florecimiento de la ciencia de la administración en suelo hispánico, corre en paralelo con la formación de una doctrina en torno a las mismas. En uno de los primeros libros sobre la materia, Francisco Agustín Silvela inaugura el estudio de estas nuevas entidades. Dice que por lo general los ministros responsables de conducir e impulsar a los empleados públicos, realizan esta tarea por sí mismos; “pero cuando el ministerio es uno de aquellos que están muy recargados de atribuciones, tales como los de Gobernación y Hacienda, entonces se auxilian de directores generales”.⁶ Añade que en el Ministerio de Gobernación existen las Direcciones Generales de Estudios, de Caminos, de Montes, de Minas, de Correos, de Presidios y de Milicia Nacional.

Silvela sostiene que antaño, y todavía en su tiempo, según la legislación del pasado, “los directores gozaban de facultades más o menos extensas e inde-

⁶ Silvela, Francisco Agustín. *Estudios prácticos de administración*. Madrid, Imprenta Nacional. 1839. pp. 335-37.

pendientes de los ministros: nombraban, trasladaban o destituían empleados; los distribuían en diferentes puntos; y por último, manejaban los asuntos y los fondos del ramo con excesiva holgura”. Pero, por motivos de la responsabilidad ministerial, y toda vez que los reglamentos internos de cada una de estas Direcciones se ha modificado, junto con la revisión de la legislación administrativa, se ha tendido a “reducirse las facultades de estos directores generales a auxiliar a los ministros, despachando con ellos, dándoles cuenta verbal y diaria, o por lo menos frecuente, de todos los asuntos de alguna importancia, y ejerciendo sólo por sí aquellas funciones que les delegue expresa y terminantemente la nueva ley”.

Interpretando los conceptos de Silvela, desprendemos que las direcciones generales no nacieron por delegación ni por desprendimiento ministerial, y que en su tiempo sus facultades se ampliaron y se hicieron relativamente independientes de los ministerios. Las direcciones generales, pues, surgieron de necesidades que el Estado tenía que atender en cierta forma, no por medio de los ministerios, sino de instituciones diversas. Sin embargo, el principio de responsabilidad ministerial exigió someterlas bajo control, disminuyendo por tanto su autonomía de gestión.

Silvela advierte que nunca debe perderse de vista que el ministro es el “director general” de todos los negocios del ramo y que otrora esta facultad se conocía como superintendencia. Esto ha inspirado expresiones exageradas contra las direcciones generales, que han conducido a yerros. Se debe reconocer —añade— que cuando no están bien organizadas debilitan la acción del gobierno, y retardan y dificultan el despacho de los negocios. Pero, cuando lo están sus ventajas son manifiestas: 1) la inspección de cada dirección general es inmediata, directa y eficaz, porque la encabeza un jefe especial, que contrasta con la generalidad que caracteriza a los ministerios; 2) debido a las bondades de esta forma de inspección, se consigue en las direcciones generales más orden, economía, brevedad y perfeccionamiento de los trabajos; 3) “que esas posiciones de los directores generales con cierta independencia, con cierta consideración, con ciertas ventajas materiales, con sus juntas de inspectores, profesores y fa-

cultativos, con sus escuelas de teoría y práctica, no pueden menos de servir para excitar una doble emulación entre los que siguen la carrera; para crear espíritu de cuerpo y estimular a que se hagan adelantamientos en las ciencias o en los métodos, o a que se importen de otros países”. Esta relación de ventajas de las direcciones generales, que habla por sí misma, transluce la esencia de las mismas: facilidad de inspección; organización económica y funcionamiento eficaz; naturaleza facultativa —hoy la llamaríamos “técnica”— y altamente especializada.

Abundando sobre las virtudes administrativas de estas entidades, Silvela sostiene que la rotación frecuente en los ministerios no obsta para que un solo director general conozca “la infinidad de pormenores de cada administración, y acumular en sí todos los hechos, los conocimientos y los datos necesarios para ser verdadero perito o facultativo en cada ramo; para juzgar por sí, y sin someterse ciegamente al dictamen de juntas, comisiones, o de un oficial de secretaría”. En estados pequeños, como Toscana o Bélgica, las direcciones generales son prescindibles, porque los ministros pueden ser políticos, a la vez que especialistas y científicos, pero no en España, donde la extensión territorial y el desarreglo nacido de la guerra, entre otras causas, muestran que “la conservación de las direcciones generales es, en nuestro concepto, una necesidad”. Dicho en nuestras palabras, las direcciones generales, a las que Silvela observa con ojos positivos, existen porque son indispensables; su problema no es vital, no se cuestiona si deben existir o no, sino solo cómo tenerlas bajo control.

Algunos años después, otro catedrático español también puso sus ojos en las direcciones generales. Manuel Ortiz de Zúñiga sigue la huella de Silvela al estudiar a las instituciones descentralizadas. Argumenta que el punto de creación por excelencia de las direcciones generales es el Ministerio de la Gobernación, ideado por don Javier de Burgos en 1833, según su autor, para convertirse en el “taller de la prosperidad nacional”. Este Ministerio, al que Burgos como vimos lo concibió como el Ministerio de lo Interior, estaba encargado de dar impulso a la administración pública en su conjunto, pero para ello requería de “la cooperación y auxilio de otros jefes subordinados al mismo, y

superiores a todos los de las provincias, autorizados con facultades amplias para dar impulso y dirección a la misma acción suprema, con sujeción a las leyes y a las reglas dictadas por el gobierno. Por esta razón se hayan establecidas en la corte las Direcciones Generales de Estudios; de Caminos, Canales, Puertos y Faros; de Correos; de Minas y de Presidios, la Junta Suprema de Sanidad, la Presidencia de la Asociación General de Ganaderos del Reino, el Conservatorio de Artes y la Inspección General de la Milicia Cívica”.⁷

Ortiz de Zúñiga sólo observa a las direcciones generales dentro de la esfera competencial de los ministerios, pero advierte en ellas dos cualidades que conviene resaltar: la amplitud de sus facultades y gran capacidad ejecutiva. Como Silvela, a quien invoca como autoridad en la materia, Ortíz de Zúñiga sabe que hay voces alzadas contra las direcciones generales y responde a los ataques, saliendo al paso para defenderlas. Usando los argumentos de don Francisco Agustín o basándose en ellos, opina en favor de las direcciones generales existentes y sugiere que las direcciones desaparecidas sean exhumadas de su sepulcro, particularmente la Dirección General de Montes y la Dirección General de Pósitos, “si no se quiere que en poco tiempo desaparezcan los casi destruidos arbolados, y los escasos fondos comunes de la agricultura, que han podido salvarse a pesar de tantas causas conjuradas en sus destrucción”.

Según lo podemos apreciar, Ortiz de Zúñiga tampoco pone en tela de juicio la existencia de estas entidades, sino todo lo contrario: convencido de su necesidad y eficiencia, se inclina no sólo por su mantenimiento, sino por la resurrección de aquellas direcciones generales fenecidas y de cuya ausencia están naciendo males para su país.

A estas instituciones también se refiere José Posada de Herrera, profesor español de ciencia de la administración, en sus doctas cátedras madrileñas de

⁷ Ortiz de Zúñiga, Manuel. *Elementos de derecho administrativo*. Granada, Imprenta y Librería de Sanz. Tres tomos. 1842-1843. Tomo I, pp. 24-25. Ortiz de Zúñiga realiza un análisis más o menos detallado de estas entidades en las páginas 37-49, que omitiremos aquí por razones de espacio.

1843.⁸ En las lecciones VII, VIII y IX diserta sobre las direcciones generales observándolas dentro de la atmósfera organizativa de la administración pública centralizada, más específicamente con referencia al Ministerio de Hacienda, explicando que “para descargarse de algunos negocios y proceder con más acierto, tiene direcciones generales —como el Ministerio de la Gobernación—, que son el Tribunal Mayor de Cuentas, la Dirección General de Rentas Unidas, reformada el 6 de diciembre de 1841; Dirección General de Aduanas, Aranceles y Resguardos; Dirección General de Loterías; Dirección General de Liquidación de la Deuda Pública; Administración General de Bienes Nacionales; Dirección General de la Capa; Dirección General del Tesoro, y además las juntas consultivas de ventas de bienes nacionales, de sorteos de loterías, de aduanas, colectoría general de esporios, etcétera”.

Tal como se puede observar, como Ortiz de Zúñiga, el profesor Posada de Herrera asimila diversas entidades a la categoría dirección general, que es la que predomina en número y calidad. Considera que han nacido bajo el principio que hoy calificaríamos de “desconcentración” y aún el de “descentralización”. Los ministerios se valen de las direcciones para descargar en ellas trabajos que éstas hacen mejor, ellas son “una porción de oficinas con el nombre de direcciones generales, las cuales ayudaban al ministro a llevar la carga de la administración, cada una el ramo que le estaba encomendado”. No obstante, Posada de Herrera objeta el origen de este descargo, en donde encuentra la causa del mal: la existencia en sí de las propias direcciones generales.

Observa que sobre las direcciones generales hay simpatías y antipatías, estas últimas nacidas de razones que explicará, ya que las suscribe. Las direcciones constituyen un fenómeno de descentralización que nace de la limitación humana y personal de cada ministro para encargarse de los varios ramos de su cartera, provocándose por extensión el que “excentralizan la dirección de los

⁸ Ver su obra *Lecciones de administración*, versión publicada en 1843 en tres volúmenes, de los apuntes tomados por tres alumnos. Hay una edición facsímil: Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. Tres tomos. 1978. Tomo I, pp. 131-32, 134-35.

negocios públicos” en órganos distintos al ministerio, embarazando la marcha de la administración y entorpeciendo la unidad de mando. Por tanto, si un ministro es apto en las funciones de su cargo, huelga la existencia de las direcciones generales. Otro mal consiste en que el ministro acude a una institución diferente a la propia, aunque las ligen líneas de autoridad, haciendo que el despacho de los negocios se aletargue por atenderse fuera del propio ministerio. Finalmente, el que existan más de dos direcciones generales bajo un sólo ministerio, multiplica las dificultades mencionadas.

Por todo lo anterior, Posada de Herrera opina que a las direcciones generales deben “refundirlas en los ministerios” o crear uno más si se piensa que un solo ministro es insuficiente. Debemos alegar, en contra, que los argumentos de Posada de Herrera sólo están fincados en los procesos de mando y en los sistemas de trabajo internos de la administración pública, pues argumenta que las direcciones generales entorpecen la buena marcha de los ministerios. Son negativas en función de los ministerios, pero no parecen serlo en cuanto sí mismas, ni con referencia a los negocios que desahogan. Quizá por ello la proliferación de las direcciones generales en los tiempos del distinguido catedrático español y su notable salud organizativa bajo las alas protectoras de la Secretaría de Hacienda —ya mencionadas—, así como las de la Secretaría de la Gobernación, la cual contaba con la Dirección General de Minas, Dirección General de Estudios, Dirección General de Correos, Dirección General de Caminos y Dirección General de Presidios.

Los planteamientos de Posada de Herrera son compartidos por Manuel Colmeiro. Para él, estas instituciones son un mal necesario del que, si se puede, hay que prescindir. Comienza su argumentación sosteniendo que en los gobiernos representativos hay un “achaque”, consistente en que lo forman políticos o parlamentarios, no personas especializadas y con conocimientos prácticos en el despacho de los negocios. Asimismo, estos regímenes están caracterizados por una gran rotación entre los gobernantes. “La necesidad, pues, de aliviar a los ministros del peso de infinitos pormenores de la administración: la conveniencia de segregar los servicios menos análogos y señalar a cada cual una esfera dis-

tinta regida por un jefe facultativo, y el interés general que exigen dar unidad y firmeza a los pensamientos y actos administrativos, poniéndolos a cubierto, hasta cierto punto, de los vaivenes de la política, fueron las causas poderosas del establecimiento de las direcciones”.⁹

De acuerdo a don Manuel, varias son las causas objetivas de donde brotan estas instituciones: descargar a los ministros del peso de los detalles administrativos, unir a los servicios análogos, especializar las funciones bajo una autoridad facultativa, unificar el pensamiento y la acción y, en lo posible, preservar a la administración del torbellino de la lucha parlamentaria. Poderosas razones, diríamos nosotros; no cabe duda.

Una vez que Colmeiro habla del origen de las direcciones generales, enfila sus baterías contra ellas. Argumenta que hay quienes piensan que los defectos de estas instituciones deben buscarse en causas tales como el que embarazan la acción administrativa, bloquean el concierto y la uniformidad en el despacho de los negocios, y “excentralizan el gobierno”. Es decir, sus defectos se hallan en su accionar e incluso el que funcionen con autonomía, descentralizadamente, se les anota como defecto. Don Manuel, en desacuerdo, no ve aquí los problemas de las direcciones generales, sino en su organización, “que convienen a la institución misma”. Es decir, los males de las direcciones generales son inherentes a su naturaleza. Por tanto, Colmeiro piensa que “ni deben obrar con absoluta independencia, ni resolver los negocios arduos, ni participar del carácter inestable de los ministros”. Nada más.

Por tanto, desvirtuada su naturaleza, según Colmeiro debe buscarse su verdadero objeto en dos circunstancias: 1) que sean oficinas generales y formen una sección de cada Secretaría de Estado, “a fin de sujetarlas a la inmediata dependencia y vigilancia continua del ministro”; 2) que dejen de ser cuerpos colegiados ejecutivos, convirtiéndose en “autoridades unipersonales” auxiliadas

⁹ Colmeiro, Manuel. *Derecho administrativo español*. Madrid, Santiago y Lima, Librerías de don Angel Calleja. Dos tomos. 1850. Tomo I, pp. 115-116.

por los subordinados inmediatos, transfigurando su condición en directores individuales responsables ante el ministro. Lo que Colmeiro quiere, ciertamente, es que las direcciones generales dejen de ser lo que son, según se desprende de su propio argumento: “de esta manera desaparecerá su acción independiente, la diversidad y aún contradicción en el despacho de negocios semejantes, las excusadas y molestas dilaciones, una organización mostruosa y la responsabilidad colectiva tanto más ilusoria, cuanto más vaga; vicios de los que adolecían casi todas las direcciones antiguas y aún algunas de las que hoy subsisten”.

Siendo agencias auxiliares y órganos de instrucción y comunicación, como las subsecretarías, estas direcciones generales, a decir de Colmeiro, no ejercen poder nominal, sino una autoridad facultativa basada en su probada experiencia y en su fidelidad a las reglas establecidas. Con cierto ánimo de objetividad, alega que sus funciones son modestas, pero importantes, aunque se encuentran al margen de la publicidad. En el área de acción del Ministerio de la Gobernación, en tiempo de Colmeiro, existían las Direcciones Generales de Gobierno; Administración General; Beneficencia, Corrección y Sanidad; Correos y Gobernación de Ultramar; Presupuestos Provinciales y Municipales; y Contabilidad Especial. La organización en general de estas instituciones —a la cual es similar, la que adquirieron las direcciones generales mexicanas—, era la siguiente: director, subdirector, oficiales y auxiliares. Por su parte, el Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas, tenía las siguientes Direcciones Generales: Instrucción Pública; Obras Públicas; Agricultura y Comercio; y Contabilidad. El de Hacienda, finalmente, contaba con las siguientes: Contribuciones Directas; Contribuciones Indirectas; Aduanas y Aranceles, y Rentas Estancadas; Fincas del Estado; y Deuda del Estado.

La relación entre cada ministerio y sus direcciones generales es diversa. En el caso de la de Gobernación, las direcciones generales no son centros especiales de acción, sino núcleos de servicios administrativos especializados y el vínculo entre éstos y el Gobierno. Los directores generales relacionados con el Ministerio de Comercio tienen facultades propias, no sólo para despachar los negocios, sino para dictar disposiciones que juzguen oportunas y resolver asun-

tos que no ameritan expedición de decretos y reglamentos. Las direcciones generales hacendarias daban facultades más extensas a sus titulares, en comparación a las antes examinadas, aunque siempre se relacionan con el cumplimiento y comunicación de órdenes superiores, la vigilancia de sus dependencias, a proponer medidas generales, aclaración de dudas y resolución de consultas, informar del estado de sus negocios y a todo lo referente a su gobierno interior.

Don Manuel Colmeiro informa abundante y profundamente acerca de estas instituciones que, contrariamente a su opinión, son mucho más útiles de lo que él considera. Parece que, como suele ocurrir, las críticas severísimas a las direcciones generales obedecen a concepciones del mundo administrativo. Este mundo, para Posada de Herrera y Colmeiro, estaba signado por la centralización y obviamente las direcciones generales eran piezas de un rompecabezas que no se ajustaban a él.

Los doctrinarios mexicanos

En México las instituciones descentralizadas también fueron materia de examen por los especialistas. Aquí expondremos los análisis de M.R. Veytia y José María del Castillo Velasco, dejando las concepciones de Lucas Alamán, también de gran valor, cuando examinemos al Banco de Avío y la Dirección General de la Industria Nacional, haciendo que tales concepciones permanezcan en su ambiente histórico y organizativo.

M.R. Veytia tiene el mérito de ser uno de los pioneros del estudio de las instituciones descentralizadas en México. Argumenta —como un eco de los autores españoles— que “el cúmulo de negocios con que están recargados algunos ministerios, ha dado origen a las direcciones generales. Aquí, bástanos decir que el principio de responsabilidad ministerial no permite que sus facultades se consideren sino en concepto de delegadas, y que por tanto ni puedan ser muy extensas ni independientes de los ministerios”.¹⁰ Para Veytia, pues, las direccio-

¹⁰ Ver su “Opúsculo de derecho constitucional y administrativo”. *Nuevo Febrero Mexicano: obra com-*

nes generales son delegaciones ministeriales, quizá instituciones desconcentradas y, posiblemente, hasta cierto grado descentralizadas. Dudando de la eficiencia del control, se inclina por la jerarquía, desnaturalizando por tanto a la dirección general. Agrega que su inconveniente es que, cuando éstas funcionan desorganizadamente, debilitan, entorpecen y dificultan la acción del gobierno. Empero, cuando funcionan bien, son inspeccionadas con eficacia, además que su reforma puede ser sencilla y expedita.

Sin embargo, en contraste con Posada de Herrera y Colmeiro, su opinión con referencia a las direcciones generales es menos draconiana. Se inclina porque se organicen de otra forma y se reduzcan “las atribuciones de las direcciones generales a auxiliar a los ministros, dándoles cuenta verbal y frecuente de los asuntos de gravedad y resolviendo por sí los que expresamente se les deleguen”. Aquí la opinión de Veytia varía, porque juzga que las direcciones generales deben permanecer funcionando bajo el principio de la autonomía de gestión, dentro de lo que hoy entenderíamos como una especie de sectorización. Pero más adelante matiza su argumentación, situándose en un terreno intermedio que propone que las direcciones generales se conviertan en “secciones de los ministerios”, dando con ello ilustración y sabiduría a la marcha de la administración. En suma, la versatilidad de las direcciones generales embriaga a Veytia, quien no sabe sugerir, en última instancia, cual debe ser su destino.

José María del Castillo Velasco, distinguido cultivador mexicano de la ciencia de la administración y el derecho administrativo, fue un hombre de circunstancia histórica excepcional: constituyente de 1857, secretario de Gobernación (1o. marzo/30 noviembre 1871, 10 junio/18 julio 1872 y 1o. diciembre 1871/10 junio 1872), catedrático y autor de varias obras que son un testimonio de los tiempos en que se acomodó en la historia de México esa enorme convulsión que fue la Gran Reforma.

Castillo Velasco trata brevemente a las direcciones generales, intentando sustancialmente examinarlas dentro del plano de la teoría administrativa y en su obrar cotidiano en el ambiente nacional. En el primer plano, Castillo Velasco se atiene relativamente a las interpretaciones vertidas por Manuel Colmeiro, al que cita profusamente a lo largo y ancho de su primer libro, pero agregando de su propia cosecha. El segundo plano, más rico, es un muestrario sintético de las direcciones generales en 1874. Aquí apuntaremos las ideas básicas de Castillo Velasco sobre estas instituciones y haremos un breve análisis de ellas.

Expresa que “como dependencias de los ministerios y por la conveniencia de que haya en los diversos ramos de la administración personas de conocimientos especiales cuya dedicación y trabajo sean para el bien público, existen direcciones en determinados ramos”. Quiere decir que las direcciones generales existen por la necesidad de conocimientos especiales, pero que dependen de los ministerios. Esto permite que pueda distinguir a las secciones o partes en que se dividen los ministerios, y las direcciones generales, que tienen vida autónoma. Por consiguiente, “aunque todas las secciones de las cuales se forman los ministerios ejercen una verdadera dirección en los ramos que les corresponden, no pueden llamarse propiamente direcciones porque no tienen facultades propias”.¹¹ Castillo Velasco, pues, da luz sobre la naturaleza de estas instituciones, las que, alega, dependen del ministerio sin formar parte orgánica del mismo —esto corresponde a las secciones—, pues ellas tienen, hay que recalcarlo, facultades propias.

De conformidad con el planteamiento de don José María, las direcciones generales actúan con cierto margen de autonomía de gestión ya que, al no formar parte corpórea de los ministerios, se mueven con la libertad que brota de su condición de ser instituciones especializadas. Dentro del amplio concepto de dirección general, Castillo Velasco, como los pensadores españoles, engloba a

¹¹ Castillo Velasco, José María del. *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*. México, Taller de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres. 1874. Dos tomos. Tomo I, pp. 86-91.

otras instituciones, dando motivo con ello a que en el ámbito competencial del Ministerio de Relaciones Exteriores incluya al Archivo General, como entidad autónoma.

Ocurre lo mismo cuando aborda al Ministerio de Gobernación, en cuya esfera de actividad comprende a las siguientes entidades: Administración de Correos; Inspección de Policía Rural; Inspección de Policía Urbana; Consejo Superior de Salubridad Pública; Casa de Niños Expósitos; Junta Administradora de Fondos de la Beneficencia, de la que dependían la Escuela de Ciegos, la de Artes y Oficios para Mujeres —en cuya imprenta se editó el libro que estamos examinando— y el Banco de Socorros para artesanos y labradores; y el Monte de Piedad (“aunque la fundación es particular”, aclara).

El Ministerio de Justicia e Instrucción Pública comprende a las siguientes entidades descentralizadas: Academia de Ciencias y Literatura; Junta Directiva de la Instrucción Pública, así como las juntas de la Enseñanza Preparatoria, de Jurisprudencia, de Medicina, de Agricultura, de Ingenieros, de Bellas Artes, de Comercio, de Artes y Oficios, de Sordomudos y de Educación Secundaria; Museo Nacional; Biblioteca Nacional. Por cuanto al Ministerio de Hacienda: Tesorería General de la Nación; Administración de Rentas del Distrito Federal; Dirección General de Contribuciones Directas del Distrito; Administración de Rentas de Baja California; Administración de la Renta del Timbre; Administración de Aduanas Marítimas. Finalmente, en lo relativo al Ministerio de Fomento: Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística; Dirección General de Caminos y Puentes; Dirección General del Desagüe de México.

Pues bien: poco antes de que el México decimonónico viviera el último cuarto de vida, las direcciones generales gozaban de plena salud y eran el objeto de estudio de los cultivadores mexicanos de la ciencia de la administración, siguiendo una tradición que, al parecer, cubrió toda la centuria. Quizá la entidad análoga moderna a las direcciones generales sean los organismos descentralizados, de modo que todavía no tratamos aquí a las empresas de Estado que aún esperan turno. Enseguida mencionaremos algunas.

Un directorio de entidades descentralizadas mexicanas de 1846

En el año de 1845 apareció un directorio de autoridades, corporaciones y oficinas de la nación en 1846 (nótese el yerro cronológico), durante un periodo de Gobierno centrista, compuesto por el inquieto y versátil Juan Rodríguez de San Miguel.¹² El Catálogo está dividido de la siguiente manera:

Departamentos de la República
 Población de la República
 Cámara de Diputados
 Asambleas Departamentales
 Gobernadores de los Departamentos
 Distribución Militar de la República
 Poder Ejecutivo (anterior)
 Suprema Corte de Justicia
 Tribunal de Revisión de Cuentas
 Tribunales Superiores de los Departamentos
 Gobierno Interino organizado en virtud del plan proclamado
 en San Luis Potosí
 Ministerio de Relaciones
 Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos
 Ministerio de Hacienda
 Ministerio de Guerra y Marina
 Varias Oficinas
 Parte Eclesiástica

Este valioso Directorio representa fielmente la organización del Estado mexicano en 1846. Cada apartado trata con detalle la materia correspondiente, tal como ocurre con cada uno de los ministerios, de los cuales Rodríguez de San Miguel distingue a “varias oficinas” que hoy día en el *Manual del Gobierno Fe-*

¹² Rodríguez de San Miguel, Juan. *La República en 1846 o sea directorio General de los supremos poderes y de las principales autoridades, corporaciones y oficinas de la nación*. México, Imprenta de J.M. Lara. 1845. pp. 144-197.

deral podría integrar el apartado correspondiente a la administración pública “paraestatal”. Estas “oficinas” son las siguientes:

Tesorería General de la Nación
 Dirección General de Alcabalas
 Aduana de México
 Casa de Moneda
 Dirección General de la Renta del Tabaco
 Administración General de Correos
 Monte de Piedad de Animás
 Dirección General de la Industria Nacional
 Junta de Fomento de Minería/Colegio de Minería
 Academia de San Carlos/Lotería de la misma
 Junta de Amortización de Créditos de la Moneda del Cobre/Renta
 del Papel Sellado
 Fondo del 26 por 100
 Nacional y Pontificia Universidad
 Colegio de Abogados
 Escuela de Medicina
 Hospicio de Pobres

Todas estas entidades administrativas, que forman parte del Gobierno nacional, pero que son de naturaleza distinta a los ministerios, constituyen un agregado heterogéneo y variado de instituciones que cumplen los fines estatales más disímolos. La Tesorería, la Dirección General de Alcabalas, la Aduana capitalina, la Casa de Moneda y la Dirección General de la Renta del Tabaco, desempeñaban funciones económicas. La Administración de Correos ejecutaba un servicio público y, al mismo tiempo, percibía ingresos para el erario. El Monte de Piedad servía a los necesitados de asistencia pública junto con el Hospicio de Pobres; la Dirección General de la Industria Nacional fomentaba el desarrollo manufacturero; las Juntas Mercantil y la de Minería estimulaban el desarrollo de sus ramos económicos respectivos, en tanto que la Junta de Amortización de la moneda del cobre atendía sus créditos correspondientes. El resto de las instituciones realizaban actividades relacionadas con la educación.

La Dirección General de la Renta del Tabaco comprendía un sistema industrial de empresa pública, pues en su seno se encontraban las fábricas de cigarrillos y puros, así como las manufacturas de pólvora. La producción cigarrera era en cierto modo en gran escala y se extendía a multitud de estancillos que comerciaban la producción, toda bajo control del Estado. La fabricación de pólvora tenía usos militares, pero también de otro género, como la explotación de minas. Más adelante haremos una referencia más precisa a los estancos, origen de las empresas públicas modernas, particularmente el relativo al tabaco.

Tal como se puede observar, puede afirmarse sin mucha temeridad que el Estado mexicano de la primera mitad del siglo XIX era mucho más intervencionista de lo que se supone y que difícilmente puede hablarse de su carácter abstencionista. Pero esta tesis sobre los establecimientos descentralizados puede profundizarse por medio del examen un poco más en detalle de las entidades “paraestatales” de las que tenemos noticia y que existieron en el período comprendido entre 1821 y la época de Porfirio Díaz, aunque ciertamente algunas son anteriores y otras sobreviven hoy día. Hacemos enseguida una exposición diacrónica de diversas entidades autónomas, pues deseamos apreciar la variedad y especialización de la actividad del Estado, es decir, la versatilidad de la administración pública cuando actuaba en el siglo pasado en distintas esferas de vida de la sociedad. Esta actividad originó la formación del organismo del Estado, particularmente en el seno de la administración interna. Sin embargo, la actividad del Estado por medio de estas instituciones comprende asimismo a sus funciones básicas. Estas funciones, que debemos recordar se refieren a la administración exterior, administración de la defensa, administración hacendaria y administración de la justicia, además de la administración interna, se desarrollaron también al través de entidades descentralizadas.

No queremos concluir este apartado, sin comentar una brevísima apreciación de Guillermo Prieto sobre las direcciones generales, al estarse refiriendo a la necesidad de formar un cuerpo consultivo de hacienda, ya se trate de una junta o un consejo, pues “para esto, como se ha escrito tanto y tan bueno, no

queda más que recomendar entre los autores franceses a Foucart, y entre los españoles a Silvela, Oliván y Colmeiro, que han agotado la materia”.¹³

Origen de las instituciones administrativas descentralizadas

En los apartados anteriores pudimos observar las causas que han dado vida a las instituciones descentralizadas: la colaboración con los secretarios de Estado, la necesidad del conocimiento facultativo o especializado, el imperativo de la autonomía de gestión y otras más. Todas estas causas han obrado bajo el impulso de las circunstancias históricas y hasta los planes de creación de estas entidades han estado influidos por estas circunstancias. Existe un ejemplo ilustrativo de esta aseveración: la Dirección General de Temporalidades.

Una de las primeras instituciones descentralizadas mexicanas de las que tenemos noticia se remonta al Virreinato y se denominaba Dirección General de Temporalidades, formada en la Nueva España en paralelo a la oficina matritense de temporalidades para “el manejo, cuenta y razón de los bienes confiscados a los ex-jesuitas”.¹⁴ Aunque buena parte de sus tareas eran hacendarias, su actividad era mucho más amplia, pues no sólo administraba las rentas dejadas por los regulares ignacianos, sino también las propiedades rústicas y urbanas que no se habían podido enajenar, propósito fundamental del establecimiento de esta institución. En febrero 9 de 1768 se formó esta institución y el 15 del mismo mes el virrey aprobó su reglamento. La Dirección General de Temporalidades estaba compuesta por la dirección, la contaduría y la tesorería. Su planta era la siguiente: director general, asistido por un oficial mayor y dos escribientes; contador general, apoyado por un oficial mayor y cuatro oficiales; tesorero, que contaba con el cajero y el cobrador. Se formó asimismo el cargo de administrador general de las haciendas y colegios de México y Tepotzotlán.

¹³ Prieto, Guillermo *Indicaciones sobre el origen, las vicisitudes y el estado que guardan actualmente las rentas generales de la Federación Mexicana*. México, Imprenta de Ignacio Cumplido. 1850. p. 376.

¹⁴ Fonseca, Fabián de y Carlos de Urrutia. *Historia de la Real Hacienda, escrita por orden del virrey conde de Revillagigedo*. México, Imprenta de Vicente García Torres. 1849. Tomo V, pp. 110-111 y 234-242.

En 1773 se le dió un nuevo reglamento. Se instruyó al director general para informar al virrey y a los comisionados instalados en México para el manejo de las temporalidades, hacerse responsable de todo lo relativo al ramo, atender las instrucciones del virrey y manejar el archivo de la institución. Debía celar de que el administrador general cumpliera con sus funciones e hiciera cumplir las suyas a los administradores de las haciendas. En el reglamento se aclara que no se precisarán las funciones de los oficiales dependientes del director general, pues se deja a su persona el hacerlo, pero en el entendido que deberá hacer que cumplan con su horario de trabajo (8-12 a.m. y dos horas vespertinas).

Por su parte, la tesorería tenía encomendado el asiento de la entrada y la salida de los caudales. Por cuanto al administrador general de las haciendas y colegios de México y Tepotzotlán se determinó que debe visitarlos frecuentemente y cuidar de las siembras y cosechas, y en general de todo aquello que se relacionaba con la producción agrícola, su administración y recursos. De acuerdo con este reglamento, en 1773 la Dirección General de Temporalidades estaba formada por la dirección, contaduría y administración general. El director general estaba auxiliado por un oficial mayor y un oficial segundo. El contador general por un oficial mayor, tres oficiales y un portero, que también atendía a la oficina del director general.

La Dirección General de Temporalidades representa una de las primeras formas organizativas de intervención del Gobierno novohispano en la vida económica y al mismo tiempo constituye un eslabón de la cadena que llega hasta nuestros días, como método de creación institucional por vía de la expropiación. Nacida bajo la fuerza de las circunstancias, que demandaron la preeminencia de la soberanía del Estado español frente al poderío de la Compañía de Jesús, la Dirección General de Temporalidades fue impelida a asumir la administración de haciendas, capitales y adeudos a la Orden que fueron confiscados a los jesuitas. En un capítulo posterior ahondaremos sobre esta institución, situándola en su circunstancia histórica, toda vez que la existencia de las instituciones descentralizadas está signada por estas circunstancias.

Estas condiciones también obraron sobre el apetito fiscal del Estado hispánico y del Estado mexicano, ensanchándose hacia la banca, las obras públicas y los servicios públicos. La actividad del Estado, abriéndose hacia las variadas esferas en donde se hacía sentir, se comportaba preferentemente por medio de instituciones descentralizadas. Con el tiempo, tal como lo constatamos en el *Directorio* de Rodríguez de San Miguel, estas entidades eran de la más variada índole. Comencemos examinando a las de carácter hacendario.

Las Instituciones descentralizadas hacendarias

Algunas de las instituciones descentralizadas novohispanas tuvieron su origen en el apetito fiscal del Estado hispánico, ciertamente insaciable, por lo que ellas constituyeron buena parte de la organización hacendaria española. Cuando México arribó a la Independencia su "sistema de hacienda" era básicamente el constituido por el visitador José de Gálvez, según cuenta José María Luis Mora y así fue en efecto. Los ingresos novohispanos destinados a la Corona estaban formados básicamente por los estancos, además de una multitud de rentas que iban naciendo según la necesidad y agregándose una a una. Los estancos eran los del tabaco, naipes, pólvora, nieve y asiento de gallos. Entre otras rentas diversas, hay que mencionar las provenientes de las sales, el papel sellado y el correo, además de unas más que huelga mencionar.¹⁵

El Doctor Mora explica que la mera mención de estas rentas sugiere ausencia de un plan y presupuesto. Pero esto es explicable debido al carácter del Estado absolutista el cual, para satisfacer su sed hacendaria, abrevaba de cualquier fuente financiera a su alcance, muchas de ellas arrebatadas a poderes tradicionales e implantadas en otros lugares. Por consiguiente, a cada renta vino a corresponder una institución administrativa especial y peculiar, por lo que, con respecto a la diversidad de rentas, Mora entiende, lanzando una fustigación,

¹⁵ Mora, José María Luis. *México y sus revoluciones*. México, Editorial Porrúa. 1965. Tomo I, pp. 213-224.

que “en efecto todas ellas han sido creadas por la necesidad y las exigencias del momento y para cada una se estableció una administración separada que, además de aumentar excesivamente el número de empleados, complicaba la administración general destruyendo la unidad, sin la cual no puede haber orden ni concierto en ningún sistema de hacienda... los ramos principales de rentas tenían direcciones particulares independientes entre sí que cuidaban de su fomento y recaudación”. Asimismo, cada Dirección tenía anexa su tesorería y contaduría particulares. Todo este agregado de direcciones generales dispersas e independientes encontraban un principio de unidad básico en la Junta Superior de la Real Hacienda, que en opinión de Mora fungía como una “dirección general de rentas”.

Así pues, las instituciones descentralizadas que la Nueva España heredó a México nacieron por la fuerza de la necesidad, como hoy día siguen surgiendo. Esta dispersión fue suprimida en 1824 por medio de un decreto de noviembre 16, que inaugura la política de centralización financiera. Por medio de esta disposición “quedan extinguidas las direcciones y contadurías generales de aduanas, pólvora, lotería, montepíos de ministros y oficinas, tesorería general de lotería, y el tribunal de cuentas”.¹⁶ Todas estas instituciones habían sido formadas en los días de Gálvez y eran legado virreinal. El solo hecho de su disolución y absorción por la Secretaría de Hacienda, habla pues del primer gran acto de centralización financiera del Estado mexicano, de los muchos e importantes que siguió realizando. No obstante, no pasó mucho tiempo y nuevamente aparecieron las instituciones descentralizadas, una de ellas prominente: la Dirección General de Rentas.¹⁷

¹⁶ *Decreto de noviembre 16 de 1824, que arregla la administración de la hacienda pública*. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*. México. Tomo I, pp. 740-743.

¹⁷ Este proceso de centralización-descentralización, que caracterizó a la hacienda en el siglo pasado, es muy bien explicado por José Trinidad Lanz Cárdenas en su libro *La contraloría y el control interno en México*. México, Fondo de Cultura Económica y Secretaría de la Contraloría General de la Federación. 1987. pp. 83-139.

Dentro del campo hacendario el Estado mexicano desarrolló diversas actividades que juzgó conveniente atribuir a entidades distintas de la Secretaría del ramo, aunque ciertamente vinculadas a ella. Así, la formación de entidades descentralizadas hacendarias es temprana, como lo testimonia la existencia de la Dirección General de Aduanas y la Dirección General de Arbitrios, de las que se tiene noticia respectivamente en 1821 y 1838,¹⁸ además de otras de las que daremos noticia más abundante. Sin embargo, la más antigua de las instituciones hacendarias es la Dirección General de Alcabalas, organizada de tal modo en el último cuarto del siglo XVIII, pero de antecedentes centenarios.

Dirección General de Alcabalas

Las primeras noticias de esta institución descentralizada se remontan a las postrimerías del siglo XVI, cuando estaba formada por una oficina de alcabalas organizada de la siguiente manera: a su frente había un contador-administrador general, auxiliado por un oficial mayor, tres oficiales, asesor, procurador y alguacil. La glosa de cuentas estaba a cargo de un contador, oficial mayor y el oficial segundo. En 1605 se formó un tribunal de cuentas para hacer la glosa y en 1610 todas las contadurías se fusionaron, llevándose juntas las alcabalas, los azogues y los tributos, hasta que ocurrió su disociación en 1651 de la primera, permaneciendo juntas las otras dos. Las cosas estuvieron de tal modo hasta 1754, durante el período de Gobierno del conde Revillagigedo, cuando se reorganizó la oficina de alcabalas bajo la modalidad de Superintendencia, de la cual dependía la contaduría principal, contaduría del viento, tesorería, alcaldía y visitas, y el resguardo. En este tiempo la institución tenía dimensiones mayores, pues cada una de estas subdependencias contaba con varios empleados.¹⁹

¹⁸ La Dirección General de Aduanas existía en 1821, tal como se certifica en la circular número 12 expedida en diciembre 6 de 1821, lo que hace pensar que fue una herencia virreinal. En la circular 153, de 22 de diciembre de 1838, expedida por la Dirección General antes mencionada, se habla de la existencia de la Dirección General de Arbitrios. Ver: Manuel Cruzado, *Elementos de derecho administrativo*. México, Antigua Imprenta de Eduardo Murguía. 1895. pp. 234-236.

¹⁹ Fabián de Fonseca y Carlos de Urrutia, *ibid.*, tomo II, pp. 94-118.

Esta organización se mantuvo intacta hasta noviembre 23 de 1790, cuando la Superintendencia se transformó en la Dirección General de Alcabalas sin que dicha organización se alterara mayormente. Ahora estaba supeditada al director general, que era asistido por el fiscal de la Real Hacienda, abogado del fiscal, oficial mayor, dos comisionados, cuatro oficiales y un portero. Su unidad de operación básica era la contaduría general, formada por el contador general, oficial mayor y cinco oficiales. El peso de la organización de la Dirección General estaba desconcentrado en todas las unidades territoriales del Virreinato, en cada una de las cuales había una oficina formada por la receptoría y el resguardo, integrada por un número variable de empleados según la importancia de cada unidad territorial. Así, en Puebla había 19 servidores, en tanto que en Oaxaca eran ocho. También las había en Tlaxcala, Querétaro, Tepeaca, Tabasco, Toluca, Celaya, Guanajuato, León, Cuernavaca, Zacatecas, Guadalajara, Córdoba, Orizaba, Valladolid, San Miguel el Grande, Tampico, San Luis, Durango, Zamora, Jalapa, Chihuahua, Bolaños, Tehuantepec, Zacatlán, Apan, Tlalpujahua, Pachuca, Fresnillo y otras muchas poblaciones, tales como Xochimilco, Tehuacán, Sayula y otras, cada una bajo un administrador que aseguraba los intereses de la Real Hacienda en cada localidad.

La Dirección General de Alcabalas fue suprimida en 1824, junto con otras instituciones similares. Tenemos noticia de ella hasta el bienio 1842-1843, cuando la institución, ya resucitada, sufre una doble transformación merced a su fusión con otras entidades.

El 17 de octubre de 1842 la antigua Dirección General de Rentas dejó de administrar el ramo de la renta del tabaco, que pasó a la Dirección General de la Renta del Tabaco, junto con las materias de la pólvora, el papel sellado y los naipes, quedando de tal modo casi carente de función. Para nutrirla con nuevas tareas, López de Santa Anna, Presidente de la República entonces, decidió que la Dirección General de Rentas asumiera, además de los ingresos que le quedaban, los ramos de alcabalas y contribuciones directas, naciendo de esta disposición la Dirección General de Rentas, Alcabalas y Contribuciones Direc-

tas. Por tanto, se instruyó al Director para que, en un lapso de ocho días, elaborara el reglamento de la entidad y la hiciera funcionar con el menor número posible de empleados.²⁰

Al año siguiente la institución había asumido una nueva denominación, llamándose Dirección General de Alcabalas y Contribuciones Directas por decreto de 23 de diciembre de 1843. En esta disposición se dice a la letra que “la Dirección General de Alcabalas y Contribuciones Directas queda subsistente bajo este título, con las mismas atribuciones que tenía la antigua Dirección de Alcabalas, en cuanto ellas no se opongan al actual sistema, ni se hallen alteradas por las bases del presente decreto u otras disposiciones vigentes”.²¹

Tocaba a la Dirección General de Alcabalas y Contribuciones Directas lo directivo y económico de las aduanas fronterizas y marítimas, así como las que existían en el interior de la República. Con relación a las contribuciones directas, le estaba asignado la formación de la cuenta general de valores, el despacho de los asuntos del montepío civil, la dirección de la Lotería de Guadalupe —“por la protección que le dispensa el supremo gobierno”— y los giros menores que tocan a la propia Dirección. La institución estaba organizada en tres secciones y una contaduría general, cada cual a cargo de un contador respectivo que estaba auxiliado por un archivero, un escribiente y el departamento de guías y tornaguías.

En 1846 la Dirección General de Alcabalas adquiere nuevamente su independencia y es organizada de la siguiente manera: un director general, tres secciones y departamento de guías. A la cabeza de cada sección había un contador, asistido por varios oficiales, escribientes y auxiliares. El departamento de guías estaba a cargo de un oficial primero, que contaba con el apoyo de varios oficiales y escribientes, y un portero y un archivero.

²⁰ Decreto de octubre 17 de 1842, por el cual la Dirección General de Rentas sea también la de Alcabalas y Contribuciones Directas.

²¹ Decreto de 23 de diciembre de 1842, que establece a la Dirección General de Alcabalas y Contribuciones Directas, pp. 1-2.

Estos son algunos apuntamientos acerca de la más antigua de las direcciones generales hacendarias, dedicada al impopular pero eficiente ingreso percibido como producto de las aduanas interiores del país.

Dirección General de Rentas

Esta institución es, posiblemente, el mejor ejemplo de una entidad descentralizada hacendaria, pues ella refleja la confianza estatal depositada en el delicado asunto como son las rentas del Estado. La disposición que le da vida, emitida en 1831, señala que “se establece una Dirección General de Rentas, bajo cuya inspección estarán todos los ramos de Hacienda que se administren por cuenta de la Federación, exceptuando la administración general de correos y la dirección de la casa de moneda”. Si los ingresos provenientes del correo y la administración de la moneda quedaban fuera de sus competencias, ello no disminuía su importancia dentro de la administración hacendaria, porque todas las demás rentas quedaban bajo su manejo.²²

La entidad estaba encabezada por el director general, de quien dependían tres contadores, tres oficiales mayores, tres oficiales segundos, tres oficiales terceros, tres oficiales cuartos, seis escribientes, dos mozos y un ordenanza. La Dirección General estaba organizada en tres secciones, cada cual bajo la autoridad de un contador, quedando lo económico y directivo a cargo del titular de la propia Dirección. El director general y los contadores eran nombrados por el Gobierno, en tanto que los demás empleados eran incorporados por nombramiento del propio Gobierno, pero con un terna previa formada por el director.

En el mes de julio del mismo año se expidió el reglamento de la Dirección General, en el cual se detallaba la organización de la entidad: Primera Sección,

²² *Ley que establece a la Dirección General de Rentas*, de enero 26 de 1831. Dublán y Lozano. México, *Legislación Mexicana*. Tomo II, pp. 308-310. La institución fue concebida relevantemente y así lo hace constar el distinguido economista Guillermo Prieto, quien considera a esta Dirección General como “el conducto por donde se comunican las disposiciones del gobierno”, es decir, era una institución de enorme importancia no sólo para el Ministerio del ramo, sino para el Gobierno en sí. *Ibid.*, p. 31.

a la que corresponde el tabaco, pólvora, papel sellado y los bienes nacionales; Segunda Sección: aduanas marítimas y fronterizas, así como las del Distrito y territorios, y los peajes; Tercera Sección: lotería, salinas, montepíos de ministros y oficinas, indiferente y extraordinario.²³

Quizá el punto más fuerte de la Dirección General de Rentas era, irónicamente, su aspecto más débil. Fue proyectada con poder tal que no es difícil intuir que la propia Secretaría de Hacienda sintiera celos de ella. Por otra parte, era de sí magna en competencias y muy extensas sus actividades, que llenaban la mayor parte de las fuentes financieras del Estado, salvo los impuestos, el correo y la moneda. La Dirección General de Rentas heredó ramos financieros tan extensos como la renta del tabaco, actividad monopolista del Estado que reclamó en su momento una institución específica, y otros harto variados que tiempo después pasaron a otras entidades, tales como el papel sellado, la pólvora y la lotería, dejando a la Secretaría de Hacienda el manejo solo de los ingresos provenientes por la vía impositiva.

José María Luis Mora se refiere a ella en la obra precitada, comentando su papel como perceptora de los ingresos subsistentes y los que se habían recientemente establecido.

Dirección General de Impuestos

Dentro de la especie hacendaria destaca la Dirección General de Impuestos (6 diciembre 1853/9 octubre 1855), creada por Santa Anna y suprimida por Juan Alvarez. Estaba organizada en las siguientes secciones: aduanas marítimas; aduanas interiores; contribuciones directas; recaudación; distribución; crédito público y contabilidad general; y cuenta general, montepíos, ramos menores e indiferentes. Contaba asimismo con un servicio de archivo y otro de se-

²³ *Circular de la Secretaría de Hacienda, por la que se expide el reglamento provisional para la Dirección General de Rentas.* Dublán y Lozano, *op. cit.*, tomo II, pp. 341-349.

cretaría. Como el caso de otras instituciones administrativas del mismo género, estaba encabezada por un director general.

Luego de vivir casi dos años, en el decreto de supresión de esta Dirección General el Presidente Alvarez explica que las funciones de la misma las reasumirá la Secretaría de Hacienda —cuyo titular era Guillermo Prieto—, de lo que se desprende que nació de un previo desprendimiento organizativo del mencionado Ministerio y que, al final, a él volvía. Dentro de una concepción centralista, pareciera natural la absorción de esta Dirección General por el Ministerio de Hacienda, porque esta poderosa institución manejaba la actividad impositiva del Estado. Es posible que un ministro de los vuelos de Guillermo Prieto sintiera que a la Secretaría de Hacienda le quedaba poco de su sustancia, los impuestos, favoreciendo la eliminación de la mencionada Dirección General, hasta el momento a cargo de todas las aduanas, de la recaudación, de la contabilidad general, del gasto, de la cuenta general, del crédito público y hasta de los montepíos.²⁴

Dos días después que se estableció la Dirección General de Impuestos, el 9 de diciembre de 1853 se expidió el reglamento del Ministerio de Hacienda. Según se puede apreciar en su contenido las dimensiones del Ministerio y la de la Dirección General era similar, pero las funciones de la segunda eran de mayor relevancia. El Ministerio de Hacienda contaba con una oficialía mayor y más secciones: correspondencia, recaudación de impuestos y rentas estancadas, pagos civiles y militares, y crédito público, es decir, parece de menor tamaño que la mencionada Dirección General. Sin embargo, en la planta de dicho Ministerio, según decreto de 6 de mayo de 1857, aparecen más secciones, lo que hace suponer que las funciones de la antigua Dirección General fueron asumidas por aquél.²⁵

²⁴ Ver *La administración pública en la época de Juárez*. México, Secretaría de la Presidencia. 1973. Tres tomos. Tomo I, pp. 444-450 y p. 618.

²⁵ *Ibid*, pp. 450-554 y 787-788.

Dirección General de Rentas Federales

Otra entidad hacendaria interesante fue la Dirección General de Rentas Federales (16 agosto 1861/1o. marzo 1864), que nació con la Ley de Presupuestos Generales de la República Mexicana. En ese entonces estaba integrada por un director general, dos oficiales mayores y dos escribientes. En julio 21 de 1863 se incrementó su planta a un director general, tres oficiales, siete escribientes, tres tenedores de libros, dos cajeros y dos mozos. Su responsabilidad fundamental era la de “concentrar la administración y recaudación de las rentas federales”. Luego de casi tres años de vida, se decretó en 1864 su extinción “reasumiendo” sus funciones la Secretaría de Hacienda, a excepción de las contables y manejo de caudales, que pasaron a la Tesorería General. Como el caso precedente, esta Dirección surgió de la descentralización habida desde la Secretaría de Hacienda.²⁶

Dirección General de Contribuciones Directas

Esta Dirección General (14 julio 1852/9 octubre 1855) nació en la época del Presidente Arista, con el nombre de Administración General de Contribuciones Directas. En este tiempo estaba bajo el mando de un administrador y estaba organizada en cinco secciones y una tesorería. Cada sección era encabezada por un contador segundo jefe, al que auxiliaban varios oficiales y escribientes. La tesorería estaba jefaturada por el tesorero, quien contaba con el concurso de un oficial cajero, un contador de moneda, un portero y un mozo. La primera sección atendía la contabilidad; la segunda las contribuciones de fincas rústicas y urbanas, derecho de traslado y amortización; la tercera los impuestos por exención del servicio militar; la cuarta, giros mercantiles e industriales; la quinta, objetos de lujo, profesiones lucrativas, sueldos, derechos, pasaportes y certificados. No sabemos cuando cambia su denominación la Dirección General de Contribuciones Directas, la cual fue suprimida por el Presidente Juan Alvarez. Como casos anteriores, también las funciones de la

²⁶ *Ibid*, I, pp. 464, 569-570 y 582-583.

Dirección fueron reasumidas por la Secretaría de Hacienda.²⁷ Esta Dirección General fue poderosa, como se desprende de sus ramos y actividades, toda vez que sus más de tres años de vida prueban que su utilidad para la administración pública fue de alguna importancia.

Proyecto de la Dirección General de Crédito Público

Concebida por don Lorenzo de Zavala como un medio para atender y dar solución al gran problema de la deuda pública, el proyecto de creación de la Dirección General de Deuda Pública fue presentado en forma de iniciativa el 7 de noviembre de 1833, en la sesión que con la fecha mencionada hubo en la Cámara de Diputados. La iniciativa habla de que “se creará una Dirección llamada de Crédito Público, dividida en dos departamentos, uno tendrá por instituto examinar, glosar y calificar los créditos interiores y exteriores de la República y el otro administrar y distribuir los fondos del ramo”.

El objeto de la Dirección General sería el siguiente: 1) recoger todos los expedientes y escrituras, y otros documentos de los créditos interiores; 2) clasificar los documentos conforme a la ley de 1822; 3) extraer todos los documentos de créditos que pasarán a la comisión revisora de la Cámara de Diputados; 4) presentar a esta comisión, en un plazo de tres meses, un extracto de los créditos que se hubieran amortizado por pagos hechos en numerario o en órdenes; 5) examinar y glosar cada cuatro meses las cuentas de la deuda externa, y pasarla a la comisión revisora antes mencionada; 6) administrar y distribuir todos los fondos que entren a su poder; 7) promover todas las mejoras que juzgue oportunas para los adelantos y consolidación del crédito de la República.

Todo lo relativo al crédito público se concentraría en el seno de la Dirección General, incluyendo la documentación habida en la Tesorería General y

²⁷ Mariano Arista decretó el reglamento y planta de esta Dirección General en julio de 1852, de lo que se puede extrapolar que quizá nació un poco antes. Fue extinta, como se menciona, por decreto de Juan Alvarez, que también en fecha idéntica había suprimido a la Dirección General de Impuestos. *Ibid*, I, pp. 271-274 y 618.

otras oficinas. La Dirección General estaría conducida por un Director, quien contaría con la participación de un contador encargado del archivo, un tesorero, tres oficiales, tres escribientes y un portero. La propia institución elaboraría su reglamento interno, en un plazo de tres meses a partir de su constitución, y estaría integrada preferentemente por empleados procedentes de la Contaduría de Crédito Público, nombrados por la Cámara de Diputados. Finalmente, la iniciativa marca que la mencionada Contaduría quedaría suprimida, y sus archivos y expedientes se trasladarían a la nueva Dirección General de Crédito Público.²⁸ Tal como lo podemos observar, por su flexibilidad y eficacia, en pleno fragor político de la Primera Reforma, los gobernantes liberales externan su confianza por este tipo de instituciones; y, aunque la entidad nunca nació, no cabe duda que su concepto es de suyo atractivo.

Sin embargo, en tiempos de Porfirio Díaz, precisamente en 1888, se consigna la existencia de la Dirección General de la Deuda Pública, que “tiene a su cargo el registro, reconocimiento, liquidación y reconvencción de los créditos y reclamaciones que existan a cargo de la República”. Conexa a la Dirección General, en Londres funcionaba una Agencia Financiera encargada del registro, liquidación y conversión de los créditos, cuyos títulos proceden de emisiones hechas por la nación.²⁹ Esta Dirección General, sin embargo, no funcionaba con autonomía de gestión; no obstante, pasó el tiempo y finalmente la historia recogió la idea de Zavala y la hizo realidad en este tema candente que hoy día es uno de los grandes problemas de México.

Tal como lo puede apreciar el lector, muchas de las entidades autónomas hacendarias del México decimonónico, tienen sus equivalentes españolas, lo que confirma el acerto en el sentido que las direcciones generales financieras

²⁸ “Proposiciones del diputado Lorenzo Zavala, presentadas en sesión de 7 de noviembre de 1833 a la Cámara de Diputados para el arreglo de la deuda pública de la Federación Mexicana”. Mora, *Obras sueltas*. México, Porrúa. 1963. pp. 329-330.

²⁹ Ruiz, Eduardo. *Curso de derecho constitucional y administrativo*. México, Imprenta de la Secretaría de Fomento. 1888. p. 239.

nacen casi todas ellas del principio de la desconcentración (o descentralización) o al menos una delegación muy amplia de facultades. Esto se podría establecer como un principio relativamente válido para este tipo de entidades autónomas, pero no para las demás, ni siquiera para otras de carácter hacendario, como las que analizamos enseguida.

El Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre

Dentro de las actividades financieras del Estado mexicano durante el siglo XIX, destaca la formación del Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre, que existió por un lapso de cinco años: del 17 de enero de 1837 al 6 de diciembre de 1841. El Banco Nacional fue fundado con el objetivo de concentrar la acuñación de moneda de cobre y para darle vida se adjudicaron todos los bienes raíces de propiedad nacional, todos los créditos activos del erario vencidos hasta junio de 1836 y los productos de la renta del tabaco. Dentro del conjunto de las instituciones administrativas descentralizadas, la historia del Banco fue más bien trágica, tal como lo podremos constatar.

La institución fue fundamentada en los principios de la descentralización y la autonomía de gestión: “el Banco administrará todos los fondos con total independencia del gobierno, pero con sujeción a las reglas que establecerá éste en el reglamento respectivo”. Estaba encabezada por un presidente nombrado por el Congreso. En enero 20 de 1837 se expidió su reglamento, en el cual se fijó que tendrá una Junta formada por el propio Presidente, un eclesiástico, un comerciante, un labrador y un minero. En mayo de 1841, contestando preguntas de la comisión de Hacienda del Senado, la Junta respondió que no había garantía alguna de amortizar la moneda de cobre en la forma que lo sugiere el Senado, es decir, concesionándola a una empresa privada. En abril del mismo año se autorizó que el Banco formara un fondo con el 15 ó 18% de los ingresos de las aduanas marítimas, a la vez que se aprueba que solicite un préstamo pa-

ra hacer frente a la guerra de Texas, pero esto es denegado por la Cámara de Diputados por la insuficiencia de los fondos provenientes de las aduanas.³⁰

Una de las tareas importantes encomendadas al Banco en 1841, además de las funciones de su instituto, fue la de responsabilizarse de la administración del estanco del tabaco en asociación con la Dirección General de la Renta del Tabaco, sustituyendo al efecto a la compañía particular que lo estaba haciendo. Todo marchaba de tal modo e inclusive el Banco estaba financiando la guerra de Texas; sin embargo, el 6 de diciembre de 1841, por decreto del Presidente Interino de la República, López de Santa Anna, fue suprimido el Banco Nacional de Amortización de Moneda de Cobre. En su lugar, dentro de la Tesorería General, fue formada una Sección de Créditos Activos de la Hacienda Pública, de la Moneda del Cobre y Temporalidades. Así desapareció otra de tantas entidades autónomas del siglo pasado.

Dirección General de Correos

Dentro del ramo del suministro de servicios públicos, destaca la Dirección General de Correos, formada en 1766, hoy viva y actuante bajo la denominación de Servicio Postal Mexicano. Esta institución descentralizada es, por consiguiente, una de las organizaciones de mayor prosapia en la administración pública mexicana. El correo es uno de los servicios administrativos legados directamente por el Virreinato, al México independiente. Entre 1766 y 1821 se convirtió en una renta del Estado hispánico, producida en la Nueva España. Estaba administrado por la Superintendencia General de Correos y Postas, situada en Madrid. A partir de 1766 el correo se convirtió al mismo tiempo en un monopolio estatal, puesto que se había transformado en productor de ingresos. En este año se estableció en la Ciudad de México la Administración Principal de Correos, institución de la que se origina la Dirección General de Correos. En 1817 la Administración Principal cambió su denominación por la de Admi-

³⁰ *Ley que establece el Banco Nacional de Moneda del Cobre*, art. 4. *RAP*, núms. 59-60, pp. 247-253.

nistración General de Correos y en 1821 se adscribió a la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores, con la denominación de Dirección General de Correos.³¹

La nueva denominación, como Dirección General de Correos, obedeció al decreto para el establecimiento de los ministerios del 8 de noviembre de 1821, sin que la institución perdiera la esencia de su origen. Ello explica por qué la *Ordenanza general de correos*, expedida en 1794, se mantuvo parcialmente vigente. En 1836 fue publicada la parte de dicha *Ordenanza* que era aplicable con el propósito que sirviera de instrucción a los empleados del servicio postal, particularmente a los responsables de la renta. La organización esencial creada durante el Virreinato fue mantenida, pues se conservó al oficial mayor, oficiales de estafetas, porteros, visitadores de oficios, maestros de postas, postillones, conductores de la correspondencia general y los carteros.³²

En 1845 la institución aparece con el nombre de Administración General de Correos y se encuentra dirigida por un administrador, al que asisten un oficial mayor, doce oficiales, cinco escribientes, cuatro porteros y dos carteros. Contaba asimismo con un Departamento de Rezagos. En agosto 2 de 1852 el Presidente Mariano Arista decretó que se crearan tres oficinas que administraran la renta de correos: Dirección y Contaduría Generales, Administración Principal y administraciones subalternas. La reorganización implicó una reforma del servicio del correo. Con respecto a los ingresos que producía el servicio postal, dijo que “considerando igualmente que la expresada renta se encuentra

³¹ *México a través de los informes presidenciales: las comunicaciones*. México, Secretaría de la Presidencia. 1976. pp. XVIII-XIX.

³² Ver *op. cit.*, la *administración pública*, pp. 41-47, especialmente p. 46. Consultar asimismo la *Parte de la Ordenanza general de correos del año de 1794 no derogada*; se publica para la instrucción de los dependientes de la renta. México, Imprenta de J.M. Fernández de Lara. 1836. Fueron derogados los títulos 1o. y 6o., por juzgarse incompatibles con el régimen de Gobierno creado en el país. El primero, relativo a la Superintendencia General, comprendía la Real y Suprema Junta, los directores generales, la Junta de Gobierno y el Asesor; la segunda, incumbente al Fiscal, incluía al secretario de gobierno, el escribano principal, la contaduría general, la tesorería general y los oficiales de parte y correos de gabinete.

hoy con insignificantes variaciones, bajo el mismo pie y los mismos empleados que en el año de 1762, época de su establecimiento”, ha decidido emprender su reforma.³³ La reorganización emprendida por Arista produjo asimismo una nueva denominación al servicio postal, el cual fue vuelto a llamar Dirección General de Correos.

Durante el Gobierno del Presidente Juan Alvarez, la Dirección General de Correos y su Contaduría fueron separados, asumiendo la vigilancia del servicio la Secretaría de Hacienda, la cual, por cierto, estaba a cargo de Guillermo Prieto, volviendo a llamarse nuevamente Administración General de Correos. Tiempo después, en la época de Juárez, la Administración General de Correos estaba organizada —de conformidad al decreto de 8 de febrero de 1861— de la siguiente manera: administrador general, contador general, sección de administración, sección de contabilidad y servicio general. La sección de administración era dirigida por el jefe de correspondencia y despacho, a cuya autoridad estaba un oficial de correspondencia, un escribiente litógrafo, un escribiente de correspondencia, un escribiente archivero, siete oficiales, un maestro inspector de postas, dos estafeteros, cuatro carteros y dos porteros. Por su parte, la sección de contabilidad estaba formada por un oficial de libros de la cuenta de caudales —en condición de jefe de la misma— cuatro oficiales, cuatro escribientes, un grabador y un tintador. Finalmente, el servicio general lo integraban cuatro mozos y dos ordenanzas.³⁴

Hasta septiembre 3 de 1863 la Administración General de Correos funcionó con autonomía; pero a partir de esta fecha se decretó “que la Administración General de Correos no forme renta separada ni anexa a ese Ministerio —el de Hacienda—, sino que en lo sucesivo forme un ramo dependiente de la Secretaría de Relaciones y Gobernación”. Para 1874 la situación de la institución no había variado mayormente, pues continuaba enmarcada por la esfera compe-

³³ Arista se refiere a un año de creación distinto al que antes anotamos —1766—, pero la diferencia, para el caso, no es significativa.

³⁴ Ver *La administración pública en la época de Juárez*, I, pp. 280-286 y p. 618; pp. 350-52.

tencial de la Secretaría de Gobernación, salvo que había cambiado nuevamente de denominación y ahora se llama nuevamente Administración General de Correos.³⁵

Las instituciones descentralizadas en las obras públicas

La construcción y mantenimiento de las obras públicas fue un cometido de interés nacional, merced al papel importante que se daba, principalmente a las vías de comunicación. Durante el Virreinato estuvieron a cargo de los Consulados, tribunales económico-judiciales que estaban interesados en el comercio. José María Luis Mora los acusa de ser renuentes a someterse al Gobierno y proclives a influenciarlo con base en jugosos donativos. Sin embargo, concede que fueron ellos los que construyeron los pocos caminos heredados a México por la Nueva España, las obras del desagüe de Huehuetoca y la edificación de los locales donde se encontraba instalada la administración de la hacienda pública.³⁶

El acento también se dio a los canales navegables, al Canal de Huehuetoca y posteriormente a los ferrocarriles. Por tanto, en su momento fueron establecidas las instituciones sucesivas para la ejecución de las obras públicas: la Junta de Peajes, Administración de Peajes, Dirección General de Caminos, Administración General de Caminos y Peajes, y Dirección del Desagüe de Huehuetoca. No está por demás que recordemos que, en el campo de las obras públicas, la intervención del Estado fue creciendo desde el mismo año de 1821, merced a la indiferencia de los empresarios privados por participar en ellas. Es natural, por tanto, que el Estado creara a estas instituciones descentralizadas para atender un problema básico para el desarrollo económico del país, como son las vías de comunicación.

³⁵ *Ibid*, II, p. 581. Ver también a José María del Castillo Velasco, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*. México, Taller de Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres. pp. 89-91.

³⁶ Mora, *op. cit.*, pp. 164-166.

Dirección General de Caminos

Dentro del campo de las obras públicas destaca la formación temprana de la Junta de Peajes, establecida el 11 de septiembre de 1827 y posiblemente desaparecida en 1852. Fue instituida con base en el compromiso con los capitalistas que participaron en la construcción de caminos en la época del Consulado de México. “El objeto de dicha Junta será la conservación del camino —México-Veracruz, en proyecto—, y el cobro y la administración de los peajes que le corresponden y su inversión en los objetos para que fueron establecidos”. El producto líquido serviría para el mantenimiento del camino, pago de réditos corrientes, “al de atrasados” y a la extensión de capitales.³⁷ No tenemos más información sobre la Junta, que desapareció en fecha incierta, pues en 1852 fue formada la Administración de Peajes.

La Administración de Peajes, nacida el 28 de junio de 1852, fue creada por decreto del Presidente Mariano Arista. En esta disposición se declara que “los productos de los peajes de los caminos de México a Veracruz; el de Toluca a Veracruz por las Villas; el de México a Acapulco; y el de fierro de Veracruz a San Juan, serán administrados por el gobierno”. Cada uno de los caminos fue puesto a cargo de un empleado del Gobierno y dos asociados nombrados por la Junta de Fomento Mercantil de la capital, nombramiento que era bienal. La planta de la Administración estaba formada por un administrador-tesorero, dos asociados por carga consejo o expensados por los acreedores, un oficial tenedor de libros y un escribiente. En caso de ser necesario se establecerían administraciones subalternas para manejar nuevos caminos, a cargo de un administrador y un escribiente. La administración de Peajes fue supeditada a la Secretaría de Hacienda. En el decreto se comenta que la Administración de Peajes sustituye a otras instituciones similares, que son suprimidas, pero no se dan más datos sobre la propia Administración de Peajes.³⁸ Tampoco sabemos

³⁷ Ley de establecimiento de la Junta de Peajes, art. 2, *RAP* núms. 59-60, pp. 236-237.

³⁸ *La administración pública en la época de Juárez*, II, pp. 270-271.

cuando desapareció, ni si la Dirección General de Caminos fue una secuela institucional de ella, lo cual parece probable.

La Dirección General de Caminos fue establecida por López de Santa Anna en septiembre 24 de 1842, argumentándose al efecto que al momento los caminos habían sido ejecutados por aficionados. Por tanto, para edificar estas obras públicas con la debida pericia técnica, se estableció el Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Puentes y Calzadas bajo la conducción de un director general. El nuevo cuerpo sería formado por medio de un concurso de oposición y bajo la vigilancia de la Junta Superior de dicho cuerpo, integrada por el director general y dos ingenieros. Tal como se puede constatar, la formación del cuerpo de ingenieros era fundamentalmente facultativa y especializada, por lo que en su propio seno se elaboraría material didáctico para favorecer el aprendizaje de los postulantes. Esta disposición fue ratificada en 1848, remarcándose con ello el carácter pedagógico-facultativo que se le había dado a la Dirección General de Caminos desde 1842.³⁹

En 1848 el Cuerpo de Ingenieros fue suprimido por disposición emitida el mes de octubre por el Presidente José Joaquín Herrera, estableciéndose en definitiva la Dirección General de Caminos. El argumento y las razones de esta importante medida son en sí relevantes, pues con ella se espera mejorar el canal de Huehuetoca, apoyar a la agricultura y favorecer el comercio, facilitar el desarrollo de las condiciones sanitarias y auspiciar incrementos fiscales. La nueva disposición mantiene la planta establecida en 1842, pero imprime modificaciones trascendentales. Entre ellas destaca la definición y precisión de los deberes del director general de caminos, a quien se le encomienda la conducción de la construcción de los caminos del país, la conservación de los mismos cuando ello sea atribución gubernamental y la vigilancia de la construcción de caminos concesionados a particulares. Esta misma norma, finalmente, da vida a una antigua propuesta hecha por Lucas Alamán: se crea la Dirección Gene-

³⁹ *Decreto de septiembre 2 de 1842, por el cual se establece el cuerpo civil de ingenieros de caminos, puentes y calzadas.* Dubián y Lozano, *op. cit.*, 1876. Tomo IV, pp. 273-74.

ral del Desagüe de Huehuetoca, de la que hablaremos brevemente un poco más adelante.⁴⁰

En 1843 el secretario de Relaciones explica que, por el incremento de la construcción de caminos, se hizo imperioso que el Gobierno formara una dirección general del ramo, “que al tiempo que facilitase los trabajos del Gobierno por medio de sus conocimientos, dirigiese por sí y por medio de sus subalternos las obras materiales de aquéllos”. Así, se estableció la Dirección General de Caminos en 1842, nombrándose como titular al general Juan de Orbezo, atendiendo su “laboriosidad y conocimiento”. Se formó un cuerpo de 10 ingenieros civiles o de caminos, algunos de los cuales se habían empleado en Acapulco, Michoacán y Jalisco. En junio se ampliaron las atribuciones de la Dirección General para supervisar las actividades de las compañías constructoras concesionadas y arreglar con ellas las contrataciones, y vigilar si las rentas aplicadas a la apertura de caminos se emplean al efecto.⁴¹ Como el caso de otras instituciones similares del ramo, tampoco sabemos cuando ni por qué motivo fue suprimida esta entidad.

La Administración General de Caminos y Peajes fue establecida el 10 de mayo de 1853, habiendo noticias de ella todavía en 1857. La nueva institución fue supeditada al novísimo Ministerio de Fomento, a la vez que el Gobierno se reservó el derecho de nombrar al administrador. Quedaron a su cargo los siguientes caminos:

Toluca-Veracruz, por Orizaba.
 México-Acapulco.
 Puebla-Perote-Veracruz.
 Veracruz-San Juan, camino de fierro.
 Tampico-Querétaro.
 Tampico-San Luis.⁴²

⁴⁰ *Decreto de octubre 9 de 1848, por el cual se arregla el cuerpo de ingenieros. Ibid.*, tomo V, pp. 484-86.

⁴¹ Ver *Memoria de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores*, correspondiente al año de 1843.

La planta de la Administración la formaban un administrador, un inspector general, un cajero y tenedor de libros, un oficial archivero, dos escribientes y un portero. El 11 de mayo de 1857 se expidió un reglamento y su planta creció con la adición de nuevos empleados. Antes ya se había reorganizado en lo general, estableciéndose en su seno dos secciones: correspondencia y archivo, y glosa y contabilidad. La institución estaba encabezada por el administrador general, que se apoyaba en un oficial primero —jefe de la Sección de Correspondencia—, un oficial segundo —Jefe de la Sección de Contabilidad—, un escribiente, un auxiliar de libros, dos auxiliares de correspondencia y archivo, un auxiliar de contabilidad, un portero y un mozo de oficio.⁴³

Dirección del Desagüe de Huehuetoca

El desagüe de Huehuetoca es la obra pública más importante y representativa de las que heredó la Nueva España a México. Su administración es, también, una de las instituciones más interesantes legadas al nuevo Estado nacional. Un raro documento da cuenta exacta y pormenorizada de la historia, situación y administración del canal dos años después que México arribó a la Independencia.⁴⁴ Su autor es el célebre José María Luis Mora, vocal de la Diputación Provincial de México, a cuya autoridad se encontraba la obra, y comisionado para rendir cuenta de su situación.

Al momento de su asunción por el Estado mexicano, el desagüe de Huehuetoca estaba a cargo de la citada Diputación, de la que dependía una oficina

⁴² *Ibid.*, II, pp. 316-318.

⁴³ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Fomento, Colonización, Industria y Comercio de la República Mexicana, escrita por el ministro del ramo, C. Manuel Siliceo, para dar cuenta con ella al Soberano Congreso Constitucional.* México, Imprenta de Vicente García Torres. 1857. Ver especialmente las páginas 65-66, donde se encuentra el reglamento provisional de la Administración General de Caminos y Peajes, el reglamento provisional para el gobierno interior de la misma y el reglamento provisional para la recaudación de peajes.

⁴⁴ *Memoria que para informar sobre el origen y estado actual de las obras emprendidas para el desagüe de las lagunas del valle de México, presentó a la Excm. Diputación Provincial el vocal Dr. D. José María Mora, comisionado para reconocerlas.* México, Imprenta El Aguila. 1823. pp. 56-62.

de empleados que no satisfacía los rendimientos esperados. Había un desarreglo en sus plazas, en sus ocupaciones, en su número, toda vez que funcionaba independizada de cualquier autoridad que supervisara su trabajo. La oficina estaba integrada de la siguiente manera: guarda mayor y cuatro guardas subalternos, además de un juez, escribano, maestro de obras y oficial de la aduana. Los últimos cuatro fueron suprimidos por la Diputación, salvo el maestro de obras, “pues todos ellos han sido gastos inútiles y sólo propios de aquel tiempo en que todas las empresas públicas tenían un cierto aire de proceso”, explica el doctor Mora.

Las tareas de los guardas era la de supervisar las zonas del canal a su cargo, impedir la invasión del ganado, informar al guarda mayor y hacer cumplir sus obligaciones a los lugareños con respecto al desagüe, entre ellas su limpieza. El guarda mayor informaba al juez o comisionado del desagüe para que hiciera lo conducente. Mora juzga que la plaza de guarda mayor era superflua, pues sus labores las podía realizar el comisionado. También sugiere se supriman dos plazas de guardas subalternos, pues con dos basta para la supervisión si se cuenta con la colaboración del Ayuntamiento. Aclara que “estas plazas deberán dotarse con 500 pesos cada una, declarando desde luego que no son empleos vitalicios sino simples comisiones que podrán cesar cuando se tenga por conveniente, removiéndolo al que las tenga por sólo su ineptitud declarada”.

Una vez que se hubieren hecho estos ajustes de personal, Mora propone un proyecto de organización que reza de la siguiente manera: los guardas tendrían estas tareas: recorrer dos veces por semana el canal en tiempos de aguas y una en la de secas; informar semanalmente al comisionado sobre el estado de la obra; cuidar que pasajeros ni ganado le dañen; limpiarlo de la maleza; cuidar que los lugareños cumplan con sus obligaciones; atender las obras que se hagan en sus zonas de supervisión. Por su parte, el maestro o director de obras deberá ser seleccionado por sus conocimientos en topografía, hidráulica e hidrodinámica, siendo sus labores según propuesta de Mora, las de dirigir las obras y las reparaciones y elaborar los planos para la construcción de otras etapas del desagüe.

Por su parte, el comisionado general debía ser un individuo activo y responsable, para el cual sugiere un salario decoroso que le permita dedicarse a tiempo exclusivo a su oficio, y sea capaz de ejercer las siguientes faenas: cuidar de que sus dependientes cumplan sus deberes; informar semanalmente del estado de las obras; hacer las erogaciones autorizadas por la Diputación para las reparaciones del canal; atender todas las obras; supervisar, con el director de obras, el canal tres veces cuando menos en tiempo de aguas y tomar todas las medidas pertinentes para la reparación del desagüe; rendir cuenta anual a la Diputación de las cantidades erogadas; comerciar el agua del lago de Zumpango y del río Cuautitlán, y cobrar las rentas de las tierras circunvecinas; hacer que los lugareños limpien la caja del río Cuautitlán.

Mora creía que este plan de reformas incrementaría las rentas del ramo, distribuiría mejor los impuestos entre quienes usufructúan la obra pública, se destinarían recursos al propio canal y se alejarían “opresores y holgazanes con título de jueces, escribanos, guardas”. Asimismo, la obra estaría más cuidada, las reparaciones se harían más oportunamente y los dependientes serían más responsables sabiendo que son removibles en todo momento de las comisiones que desempeñan. Tiempo después se formó una institución destinada a atender al canal de Huehuetoca, que también conocía el talentoso ideólogo del Estado mexicano, don José María Luis Mora.

Una de las contribuciones del decreto de octubre del 48, antes examinado, consistió en la formación de la Dirección del Desagüe de Huehuetoca. En la mencionada disposición se declara que “se establece una Dirección del Desagüe de Huehuetoca y demás obras públicas de la ciudad y valle de México”. La institución estaba formada por un director, dos ingenieros en jefe, un arquitecto, un secretario y un dibujante. La nueva Dirección no sólo tenía a su cargo la construcción y mantenimiento del mencionado canal, así como de otras edificaciones conexas de la ciudad y su entorno, sino también la administración de las mismas.⁴⁵

⁴⁵ *Decreto de 9 de octubre de 1848*, antes citado, pp. 485-86.

Sin embargo, el proyecto de una institución descentralizada *ad hoc* del desagüe de la Ciudad de México es anterior a 1848 y nació en la mente de Lucas Alamán en 1830, quien había propuesto la formación de una Dirección General de Obras del Desagüe para administrar el canal de Huehuetoca. Estaría formada por el director general, más los empleados subsistentes de la administración actual, a excepción del arquitecto, cuya plaza sugiere sea suprimida. Previene que los propietarios de las tierras aledañas queden obligados a hacer limpias del canal, fortificar sus bordos y ejecutar otros trabajos que fueran necesarios, apelándose a la justicia pública en caso de desobediencia.⁴⁶

Una vez establecida, la Dirección del Desagüe de Huehuetoca tuvo como encomienda la elaboración de los siguientes planos: nivelación de la ciudad de México; de las asequias, atarjeas, canales y demás acueductos, y de su nivelación; del estado de las obras del desagüe. Con base en los planos debía atender trabajos tales como la nivelación del piso de las calles, para facilitar el flujo del agua, arreglar las atarjeas, mejorar los canales de comunicación, componer las calzadas y mejorar el canal de Huehuetoca. Finalmente, la Dirección era encargada de vigilar que los lugareños donde pasa el canal hagan obras de protección y limpia, y que los particulares no usufructúen las aguas en su provecho. Tales funciones hablan de una multiplicidad de actividades, que hacen de esta Dirección una entidad descentralizada extraordinariamente versátil, capaz de ejecutar obras, mantenerlas y suministrar servicios públicos para la capital del país.

Con respecto al personal de la institución administrativa quedó previsto que los empleados no tendrían derecho a jubilación, pensión y cesantía, salvo en casos de accidente, pero atendiendo las reglas establecidas para los funcionarios públicos que sí disfruten de ellas. En todo caso, el procedimiento de provisión de plazas quedaba como prerrogativa del Gobierno, pero atendiendo las observaciones hechas al respecto por el director general de caminos y el director del canal del desagüe.

⁴⁶ Ver Iniciativa número 7, de 5 de enero de 1831, de la *Memoria de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores* relativa a 1830.

La vitalidad y salud de estas entidades responsables de las obras públicas resistió el paso del tiempo. Así, en junio 29 de 1869, en una circular, se vuelve a mencionar a la Dirección de Caminos, en tanto que don José María del Castillo Velasco señala —muy abreviadamente— la existencia de Direcciones de Caminos entre 1861 y 1869, y la Dirección General de Caminos y Puentes en 1874, que parece haber sucedido a la antigua Dirección General del ramo.⁴⁷

Las instituciones administrativas descentralizadas que hemos examinado, cumplieron cometidos importantes para el Estado mexicano durante el siglo XIX, particularmente en el campo financiero en general —hacienda y banca—, los servicios públicos y, dentro del marco de las obras públicas, particularmente en la construcción y mantenimiento de caminos, y el desagüe de Huehuetoca. La información precedente indica, llanamente, una intensa y versátil actividad del Estado en los ámbitos señalados, atendidos por una variedad de instituciones autónomas que actuaban en un espacio público de sí extendido.

La administración pública estaba constituida por variadas instituciones descentralizadas que actuaban, como lo pudimos constatar, en la hacienda, la banca, los servicios públicos y las obras públicas. Sin embargo, la variedad y versatilidad de estas instituciones fue mucho más rica, extendiendo su existencia a otros campos de la vida civil. Estos campos estaban cubiertos primordialmente por la administración interna, por lo que el signo organizativo de ellas va de la educación y la cultura a la salud y la beneficencia, y de la colonización y la industria a la estadística y la geografía.

⁴⁷ Ver: *La administración pública en la época de Juárez*, III, p. 733. Con respecto a Castillo Velasco, la referencia la hace en su libro *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, II, p. 303 y I, pp. 89-91. Varias reglamentaciones sobre el ramo de caminos, que comprenden el 13 de febrero y 4 de mayo de 1861, el 10. de octubre de 1868 y el 12 de enero de 1869, mencionan la existencia de estas instituciones. Por su parte, tal como lo comentamos, la Dirección General de Caminos y Puentes parece haber sido la heredera de la tradición caminera, comenzada en tiempos de la Junta de Peajes.

Instituciones descentralizadas de educación y cultura

La actividad del Estado en la educación pública constituye uno de los grandes hitos en la historia de México y, hoy día, por causas históricas de extraordinaria trascendencia, este ramo de la administración pública es una de las grandes responsabilidades gubernamentales. Dentro del campo educativo y cultural, la administración pública comprendió en el siglo pasado diversas instituciones descentralizadas que aquí examinaremos, y que cubrieron con su actividad a la instrucción pública, la ilustración y las artes, y las ciencias.

Dirección General de Instrucción Pública

Comenzamos con el estudio de la Dirección General de Instrucción Pública, establecida con fecha 13 de octubre de 1833 al calor de la Primera Reforma encabezada por Valentín Gómez Farías. Surgió por motivo de la supresión de la Universidad, pero concebida como una institución exclusiva para el Distrito y Territorios de la Federación. La eliminación del monopolio educativo del clero fue sin duda una de las más importantes reformas emprendidas por Gómez Farías y su gabinete para limitar el poder clerical y específicamente eliminar su control sobre las conciencias.

La Dirección General estaba encargada de la administración de los establecimientos de instrucción pública y los monumentos de arte, así como lo relativo a las antigüedades y la historia nacional. Impartía la instrucción pública y manejaba los fondos destinados a la educación. Sus planes y programas de estudios se basaban en las humanidades y el derecho, que eran exclusivos para los establecimientos públicos, pero se declaró que la enseñanza era libre para todos los demás. A decir de don Jesús Reyes Heróles, “el Estado avanza rompiendo el monopolio educacional y dando un paso en la instrucción pública”.⁴⁸

La institución fue dotada en octubre del mismo año de varios locales, antaño en manos del clero, y quedó a su cargo una biblioteca formada con los fon-

⁴⁸ Reyes Heróles, *El Liberalismo mexicano*, III, p. 118-19.

dos provenientes del Colegio de Todos los Santos y de la extinta Universidad. También se le atribuyó la facultad de fomentar el establecimiento de una escuela primaria en cada parroquia de la ciudad de México.

Según José María Luis Mora el plan de reforma educativa giraba en torno a “una Dirección General donde partan todas las medidas relativas a la conservación, fomento y difusión de la educación y la enseñanza”. Esta institución estableció un fondo formado de los bienes que el clero dedicaba a la enseñanza, ahora “conservado e invertido bajo la autoridad de la expresada Dirección”. Además, fue encargada de auspiciar la formación de una escuela de bellas artes y un museo nacional. Añade que “la Dirección General, como lo indica su nombre, estaba exclusivamente encargada de la parte directiva, económica y facultativa de la educación y la enseñanza pública”, pero “las facultades de la Dirección eran en lo general lo que debían ser, para poder desempeñar su objeto en beneficio público: la conservación de bibliotecas, museos y demás depósitos de instrumentos, máquinas o monumentos de las ciencias, literatura, antigüedades y bellas artes; el establecimiento, conservación y perfección de las materias de enseñanza y de los medios para facilitarla; la vigilancia sobre los establecimientos públicos; la recepción de los candidatos para los grados académicos; el nombramiento de profesores de enseñanza y la propuesta al Gobierno para el de los directores y subdirectores de establecimientos; finalmente, la inversión, cuidado y vigilancia del fondo y de los caudales destinados a la instrucción pública”. Mora considera que estas funciones, que debían disminuirse en un futuro, en el momento de arranque de la reforma educativa era lo conveniente para la unidad de estas materias.⁴⁹

Como es sabido, la Primera Reforma vivió sólo 10 meses, pero ya evidenció lo que sería el México moderno, secularizado, porque estaba dando pasos firmes hacia ese propósito. La liberación de las conciencias, por medio de esta Dirección General, daría frutos mediatos pero decisivos, cuando llegara la Gran

⁴⁹ Mora, José María Luis. *Obras sueltas*, pp. 120-121.

Reforma. Por su parte, la Dirección General de Instrucción Pública constituyó el primer esfuerzo institucional del Estado por asumir la conducción efectiva de la educación y la cultura, iniciando con ello una tradición que hoy día persiste fortalecida. Esta institución descentralizada no sólo reemplazó a la clerical y anquilosada Pontificia Universidad, sino también a la Secretaría del ramo, inútiles para efectuar el cambio previsto por la Primera Reforma. Es el caso, pues, de afirmación de confianza en un organismo “paraestatal” ejercitando una función vital del Estado mexicano del siglo pasado.

La Dirección General de Instrucción Pública, como antaño la Dirección General de Temporalidades, surgió como motivo de una expropiación de un monopolio hecha al clero y la liberación de las conciencias. Esta institución constituyó un foco de verdadero avance académico, pedagógico, científico y tecnológico, una gran revolución educativa y cultural de la vieja sociedad colonial.

Dirección General de Fondos de la Instrucción Pública

La Dirección General de los Fondos de la Instrucción Pública fue creada por medio del *Decreto para el arreglo de la instrucción pública* de 15 de abril de 1861. La Dirección fue enmarcada en el ámbito de acción de la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública, en ese entonces a cargo de Ignacio Ramírez. Como la precedente, nació también por efecto de una revolución social provocada por la Gran Reforma y tenía una misión importante con referencia a la instrucción pública. Sin embargo, en contraste a la Dirección General de Instrucción Pública, la Dirección General de Fondos de la Instrucción Pública no cubría todo el ramo educativo, sino únicamente el financiamiento de la enseñanza pública.

Las funciones asignadas a la Dirección General eran las de administrar los fondos de la instrucción pública, promover su mejora y aumento, y proponer al Gobierno las medidas encaminadas a incrementarlas. La institución estaba encabezada por un director general, un contador/interventor, un tesorero, un ofi-

cial, cuatro escribientes, un portero y un recaudador general. Los fondos para la instrucción pública, bajo la responsabilidad de la Dirección General, eran los siguientes:

- El producto del 10% sobre herencias y legados.
- Las herencias vacantes en el Distrito y territorios federales.
- Los fondos que se adquirieran o se asignen.

Los capitales, censos, rentas, derechos y acciones que tenían los Colegios de San Ildefonso, Minería, Agricultura, Artes, Academia de San Carlos, de las Niñas, de las Vizcaínas y de Belén, además de otros recursos económicos.

Tal como se puede observar, la Dirección General de los Fondos de la Instrucción Pública era una institución administrativa autónoma de apoyo a la Secretaría del ramo. No le correspondía educar, sino administrar los bienes mediante los cuales se impartía la instrucción pública en la época de Juárez.⁵⁰ Y, como su predecesora, la Dirección General de Instrucción Pública fue una institución administrativa importante para expropiar al clero los poderes que había acumulado sobre la educación pública, principalmente los recursos financieros que hicieron realidad la enseñanza laica y moderna.

Junta Directiva de la Instrucción Pública

Institución relevante para la instrucción pública, luego de la Gran Reforma encabezada por Benito Juárez, y por medio de la cual el Estado continuó a cargo de la educación nacional, fue la Junta Directiva de la Instrucción Pública, de la cual tenemos noticia en 1869. De esta institución nos da informes nuestro conocido, el profesor Castillo Velasco, pero la trata más ampliamente otro catedrático de derecho administrativo: Manuel Cruzado.⁵¹

Nos informa Manuel Cruzado en 1895, que la mencionada Junta fue instituida para auxiliar al Ministerio correspondiente “en la dirección de todos los

⁵⁰ *La administración pública en la época de Juárez*, II, pp. 427-436.

⁵¹ Castillo Velasco, *op. cit.*, p. 89. Manuel Cruzado, *op. cit.*, pp. 157-158.

ramos de enseñanza pública”. Estaba formada por todos los directores de escuelas especiales, de la preparatoria y de un profesor por cada escuela nombrado por las juntas respectivas de catedráticos, de dos profesores de instrucción primaria de establecimientos sostenidos con fondos públicos y dos de establecimientos particulares. También formaban parte del mismo el Ministro de Justicia e Instrucción Pública, que la presidía —tocando la vicepresidencia a alguno de los directores de escuela pública—, y un secretario. No sabemos nada de sus actividades, infortunadamente, aunque por su carácter se desprende que funcionaba como cuerpo consultor del ministro de Justicia, y quizá, como autoridad académica del ramo.

El 21 de marzo de 1891 fue constituido el Consejo Superior de Instrucción Primaria, para encargarse de lo relativo a su denominación y que antes atendía la Junta antes tratada. El Consejo era privativo del Distrito Federal y estaba formado en forma similar a la Junta, además que era presidido también por el ministro del ramo. Tampoco sabemos de sus actividades, ni de su destino.

Academia Nacional de Ciencias y Literatura

La Academia Nacional de Ciencias y Literatura, formada el 15 de mayo de 1869, es otro progreso importantísimo con referencia a la educación, especialmente para el desarrollo de las ciencias y las artes, que se debe acreditar a la Gran Reforma. La Academia Nacional de Ciencias y Literatura —de la que también da cuenta Castillo Velasco—, en 1895 estaba formada de la siguiente manera: Presidente —el ministro de Justicia e Instrucción Pública—, seis socios nombrados por las Escuelas de Derecho, Medicina y Farmacia, Agricultura y Veterinaria, y la de Ingenieros; por tres literatos, un Vicepresidente elegido entre los miembros de la Academia, dos secretarios, varios socios corresponsales y honorarios, y todos los miembros de la prestigiada Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística.⁵²

⁵² Cruzado, *op. cit.*, pp. 158-159.

Las funciones de la Academia eran las siguientes: 1) fomentar el cultivo y progreso de las ciencias y literatura; 2) servir de cuerpo facultativo al Gobierno; 3) reunir objetos científicos y literarios, principalmente del país, para formar colecciones nacionales; 4) establecer concursos y adjudicar los premios correspondientes; 5) formar publicaciones periódicas que favorecieran el desarrollo de sus ramos, así como de libros y otras formas editoriales. No cabe duda, una institución conspicua del nuevo México que había emergido de los años de la Gran Reforma.

Esta institución descentralizada dedicada al cuidado y fomento de la cultura, nos recuerda a la celeberrima Academia de San Carlos, de filiación similar, pero de pergaminos más antiguos y de la que daremos cuenta más adelante. También evoca a la Academia de la Lengua, ideada por Gutiérrez de Estrada, y que continuaba en funciones hacia 1846 según nos lo informó antes el secretario de Relaciones de entonces, don José María Lafragua.

Instituciones descentralizadas de salud y asistencia

Consejo Superior de Salubridad Pública

La actividad del Estado en la materia de salubridad es antigua, se remonta al Virreinato. En lo referente al aseo, servicio de agua y retiro de basura, estaba atribuido a los municipios de conformidad con las ordenanzas correspondientes. Las materias relativas al ejercicio de la medicina, la farmacia y los aspectos teóricos de la salud pública, estaban adscritas al Protomedicato, que había sido formado en 1620. Esta institución la constituían tres médicos y los profesantes de cátedra de la Facultad de Medicina de la Real y Pontificia Universidad de México. Sin embargo, al Protomedicato no tenía competencias efectivas sobre la salud pública. Fue suprimido el 21 de octubre de 1831.⁵³

⁵³ Ver: *México a través de los informes presidenciales: la salubridad general*. México, Secretaría de la Presidencia. 1976. P. XVII.

Una vez consumada la independencia, la Suprema Junta de Gobierno de Medicina se encargó del ramo de la salubridad pública, pero fue años después, el 7 de febrero de 1825, que se expidió un bando de policía y buen gobierno en el que se contemplaban providencias relativas al bienestar de los ciudadanos, a “su salubridad, comodidad y cuantos bienes trae consigo una buena policía”. Estas providencias arreglaban todo lo relativo a la salubridad del Distrito Federal, en materias tales como el aseo de las calles, construcción de letrinas y control de la venta de bebidas embriagantes.⁵⁴ En 1831 fue fundada la Facultad de Medicina, haciéndose cargo del ramo de salubridad, hasta el 21 de octubre de 1833, que fue sustituida por el Establecimiento de Ciencias Médicas. Esta institución se circunscribió a la enseñanza de la medicina a partir del 2 de agosto de 1834, restableciéndose temporalmente a la Facultad de Medicina, que finalmente fue sustituida en el encargo por el Consejo Superior de Salubridad del Departamento de México, creado el 4 de enero de 1841. Finalmente, el 25 de enero de 1872 Benito Juárez reformó al Consejo, que en adelante asumió la denominación de Consejo Superior de Salubridad Pública del Distrito Federal, facultado también para actuar en los territorios federales.⁵⁵

El Consejo Superior de Salubridad Pública, tal como fue establecido por Benito Juárez, respondía a los principios generales de la Segunda Reforma, particularmente con referencia a la asunción estatal de sus responsabilidades sanitarias por medio de la administración de la salud. El Consejo fue reglamentado, según disposiciones de la fecha antes mencionada y enmarcado en el ámbito de actuación del Ministerio de Gobernación, entonces a cargo de José María del Castillo Velasco, quien expidió tal disposición. En el *Considerando* se dice “que en toda sociedad bien organizada el ramo de policía sanitaria forma una de las principales y preferentes atenciones de la administración pública”. El Consejo estaba formado por cinco miembros, de los cuales tres eran médicos, uno far-

⁵⁴ Debemos consignar la existencia de la Junta Superior de Sanidad, que según datos del 22 de agosto de 1822, en colaboración con el Protomedicato, realizaba labores sanitarias a favor de los menesterosos, y los informes de 1824 según los cuales estaba encargada de suministrar vacunas contra la viruela. Lucina Moreno Valle, *Catálogo de la Colección Lafragua*. Abreviados números 937 y 1605.

⁵⁵ *México a través de los informes presidenciales: la salubridad general*, pp XIII-XVIII.

macéutico y otro veterinario. Estaba apoyado por la secretaría y un escribiente.

Sus funciones eran las siguientes: 1) por medio de la autoridad correspondiente, dictar todas las medidas de salubridad pública en estado normal y en el de epidemias; 2) inspeccionar hospitales, cárceles, panteones, establecimientos públicos, industriales o mercantiles, y cuidar que los alimentos no estuvieran adulterados; 3) desempeñar las comisiones sanitarias que le encomendara el Gobierno del Distrito Federal; 4) inspeccionar teatros, boticas, fábricas de almidón y similares; 5) vigilar la administración de las vacunas; 6) formar la estadística médica del Distrito; 7) ponerse en relación con instituciones análogas de policía sanitaria. También tenía a su cargo la reglamentación de las obligaciones de los médicos del registro civil.⁵⁶

En el *Código Sanitario* del 15 de julio de 1891 el Consejo fue reorganizado, quedando arreglado bajo un presidente, seis médicos higienistas, un abogado, un veterinario, un farmacéutico y un ingeniero. El cambio más importante fue que, en contraste al pasado, el Consejo Superior de Salubridad Pública dejó de tener meras funciones consultivas y fue “elevado a la categoría de autoridad sanitaria, en el concepto que el Consejo acuerda en pleno y queda equiparado a la autoridad política local”.⁵⁷

El Consejo Superior de Salubridad es una institución que ha sobrevivido el paso de los tiempos y hoy día es una de las organizaciones más importantes dentro del ramo de la salud, ahora en el seno de la Secretaría de Salud.

Dirección General de Beneficencia Pública

El 2 de febrero de 1861 se decretó la secularización de hospitales y establecimientos de beneficencia. En marzo quedaron bajo la autoridad del Gobierno,

⁵⁶ *Reglamento del Consejo Superior de Salubridad del 25 de enero de 1872. México a través de los informes presidenciales: la administración pública.* México, Secretaría de la Presidencia. Cinco volúmenes.

Volumen I, pp. 541-542.

⁵⁷ Manuel Cruzado, *op. cit.*, pp. 156-157.

directamente bajo la administración de la Dirección General de Beneficencia Pública. En el decreto de creación de la Dirección señalada se dice lo siguiente: “para ejercer esta protección se establece una Dirección General de fondos de beneficencia, que dependerá exclusivamente de la Secretaría de Gobernación”.⁵⁸

La Dirección “administrará” las fincas, capitales, rentas y otros fondos provenientes de hospitales, hospicios, casas de expósitos, casas de corrección y establecimientos de caridad, salvo los destinados a la educación pública. Administraba también los impuestos generales, locales y municipales, destinados al cuidado de estos establecimientos; la parte proveniente de la nacionalización de los bienes que manejaba el clero, la parte de los impuestos que en adelante se le otorgaran, los donativos hechos por autoridades o particulares, y las multas impuestas por objetos de caridad. Como otras instituciones nacidas durante ambas Reformas, la Dirección General de Beneficencia Pública se alimentaba de los recursos expropiados al clero católico y asumía atribuciones otrora delegados en éste.

Sus funciones eran las siguientes: administrar los fondos de la beneficencia; promover la mejora, aumento, fusión o supresión de los establecimientos del ramo; velar por la buena administración de los establecimientos; inspeccionarlos; atender las consultas que sobre la materia le hiciera el Gobierno; organizar juntas de caridad; recaudar donativos para atender casos de epidemias o grandes calamidades públicas.

También los ayuntamientos tenían funciones sanitarias, pero exclusivamente relativas al “buen orden y policía” de las casas de caridad. Asimismo, estaban obligados a dar cuenta de sus labores al Gobierno de la República. La organización de la Dirección era la siguiente: estaba encabezada por un director ge-

⁵⁸ *Decreto de creación y planta de la Dirección General de Beneficencia Pública, La administración pública en la época de Juárez, II, pp. 370-372.*

neral, que era auxiliado por un contador-interventor, un tesorero, un oficial de correspondencia, un oficial segundo a cargo de las visitas a los hospitales, cuatro escribientes y un portero.

Por medio de esta Dirección General el Estado asumió una labor importantísima para la sociedad civil, luego de estar la asistencia pública en manos del clero por cuatro décadas de vida del México independiente. Con su institución, el México creado por la Gran Reforma dio uno de los pasos más significativos hacia la formación de la administración de la vida personal, una de las características esenciales del Estado moderno.

Al parecer, la Dirección General de Beneficencia Pública había desaparecido hacia 1874 y sustituida por la Junta Administradora de la Beneficencia Pública. Un estudioso del derecho constitucional y administrativo de la época de Porfirio Díaz, nos hace saber que en 1879 los ayuntamientos dejaron de estar facultados para inspeccionar a los establecimientos de beneficencia existentes, así como por existir, “poniéndolos bajo la administración de una Junta llamada ‘Dirección de Beneficencia Pública’, siendo presidente nato de ella el Ministro de Gobernación, en cuyo nombre y bajo cuyo acuerdo se ejercen por la junta todas las atribuciones”.⁵⁹ Se trata, virtualmente, de la misma institución. Si la Dirección General de Beneficencia Pública desapareció antes de 1874, quizá transfiriendo sus facultades a las municipalidades, revivió en el año citado bajo una denominación casi idéntica. Más adelante, el primero de agosto de 1881, se expidió un reglamento sobre la beneficencia pública que atribuía la materia a la Secretaría de Gobernación, al través de la sección respectiva, lo que puede interpretarse como la supresión definitiva de la Dirección de Beneficencia Pública.

⁵⁹ Ruiz, Eduardo. *Curso de derecho constitucional y administrativo*. México, Imprenta de la Secretaría de Fomento. 1888. Dos tomos. Tomo I, pp. 231-232.