

Estatalidad: las instituciones administrativas descentralizadas

Las instituciones descentralizadas: una herencia histórica	294
Academia Nacional de San Carlos	
Instituto de Geografía y Estadística	
Lotería Nacional para la Asistencia Pública	
Monte de Piedad	
La Dirección de Colonización e Industria	323
Origen y objeto de la institución	
La Dirección de Colonización e Industria en 1848	
La Dirección de Colonización e Industria en 1849	
La Dirección de Colonización e Industria en 1850-1851	
Una crítica a la Dirección de Colonización e Industria	
Las instituciones descentralizadas del segundo imperio	339
Instituciones asistenciales	
Instituciones de educación y cultura	
Instituciones de fomento	
Instituciones de servicio público	

Las instituciones descentralizadas: una herencia histórica

La administración pública mexicana está integrada por dos tipos de instituciones: las Secretarías de Estado, también conocidas como dependencias centralizadas, y las entidades que integran el llamado sector “paraestatal”. Las primeras nacieron en 1821 y corresponden, *strictu sensu*, al Estado mexicano que surgió en esta época. Por lo contrario, algunas instituciones descentralizadas son anteriores al Estado mexicano y fueron heredadas a él por el Virreinato. Así, las instituciones más antiguas de México son estas entidades descentralizadas, algunas de las cuales hoy día aún subsisten luego de más de 200 años de vida y constituyen un orgullo nacional por su longevidad, por su capacidad de adaptación a los tiempos y por su adhesión al objeto que les dio vida en medio de los grandes cambios históricos que formaron al país.

Otras instituciones descentralizadas nacieron y murieron; algunas fenecieron una vez que cumplieron con la misión que les dio origen, otras más fueron inhumadas sin haberlo conseguido. La mayoría de las instituciones aquí analizadas ya desaparecieron, forman parte del panteón administrativo del Estado mexicano, pero ellas sirvieron al principio vital que las animaba: cumplir tareas marcadas por la oportunidad y la pertinencia. Flexibilidad y autoinmolación, tales son las reglas de vida de las instituciones descentralizadas. Dentro del disímbo lo conglomerado de estas entidades, algunas cruzaron las marcas de los siglos y, como dijimos, hoy son parte viva de la administración pública. Nos referimos al Servicio Postal Mexicano, ya examinado, y que antaño llevaba por título Dirección General de Correos; la Academia Nacional de San Carlos, el Instituto de Geografía y Estadística, la Lotería Nacional y el Nacional Monte de Piedad. Estas instituciones son herencia viva del pasado.

Academia Nacional de San Carlos

La Academia Nacional de San Carlos es la institución de cultura de mayor prosapia en México y constituye hoy día el mejor testimonio del interés históri-

co del Estado por el desarrollo de las bellas artes. La institución fue fundada con fecha noviembre 16 de 1784, es decir, está cumpliendo hoy día poco más de 200 años de fructífera vida. Como la Biblioteca Nacional, la Academia Nacional de San Carlos está legítimamente cuidada y salvaguardada por la Universidad Nacional Autónoma de México.

El proyecto de creación de la Academia fue inspiración de Fernando José Mangino, superintendente de la Real Casa de Moneda de México y miembro del Consejo de Hacienda, quien lo presentó al virrey interino de la Nueva España, Martín de Mayorga, el 29 de agosto de 1881. Mangino también había ocupado el cargo de director asociado de la Dirección General de Temporalidades, como administrador del Fondo Piadoso de Californias. La Academia estaría dedicada a la pintura, escultura y arquitectura. La idea tuvo buena acogida por el virrey y enseguida se formó una Junta para llevar al cabo el proyecto, constituida por el propio virrey, Mangino, el corregidor de la capital, el regidor decano del ayuntamiento, el prior del Consulado, el administrador general del Real Tribunal de Minería y el director general del mismo Tribunal, así como el marqués de Ciria, el marqués de San Miguel de Aguayo, el doctor José Ignacio Bartolache y el grabador mayor de la Casa de Moneda, Gerónimo Antonio Gil. Este último fungió como presidente, en tanto que el Doctor Bartolache se ocupó de la Secretaría.⁶⁰

Con fecha agosto 1o. de 1882 la Junta solicitó a Carlos III la formación de la Academia, pidiendo como subsidio el mismo que se otorgaba a la Real Academia de San Fernando en España, a saber: 12 mil quinientos pesos. Para entonces ya contaba con el apoyo económico de las ciudades de México, Veracruz, Querétaro, San Miguel el Grande y Córdoba, así como del proveniente del Tribunal del Consulado y el Tribunal de Minería. Otras fuentes financieras procedían del ramo de *temporalidades*. Finalmente, la institución adoptó, bajo su real protector, el nombre de Academia de San Carlos de la Nueva España.

⁶⁰ *Estatutos de la Academia Nacional de San Carlos de esta Capital y leyes posteriores pertenecientes al mismo establecimiento*. México, Tipografía de R. Rafael. 1852. pp. 1-9.

De la Península llegaron los primeros catedráticos y los directores de las tres disciplinas que formaban a la enseñanza de la institución. La Academia fue instalada en los locales del Colegio de San Pedro y San Pablo, en tanto se le dotaba de edificio propio, al tiempo que la Junta preparatoria que sugirió su creación fue erigida como Junta directiva de la institución, estando el virrey en calidad de vice protector de la misma y como lugarteniente y sustituto a Fernando José Mangino.

La organización general de la Academia de San Carlos comprendía en su versión original al Vice-protector, lugarteniente, consiliarios, académicos de honor, director general, dos directores de pintura, dos de escultura, dos de arquitectura, dos de matemáticas, dos de grabado, tres tenientes directores de pintura y tres de escultura, y los académicos de mérito. La Academia estaba preparada para iniciar sus labores y así ocurrió, hasta nuestros días, como lo viene haciendo cotidianamente con la actual denominación de Escuela Nacional de Artes Plásticas.

La Academia de San Carlos constituye el ejemplo por excelencia de la intervención del Estado mexicano en la alta cultura durante el siglo pasado. La institución refleja, mejor que ninguna otra, la forma como el Estado mexicano asumió como deber el desarrollo de las nobles artes de la pintura, arquitectura y escultura, tal como lo había hecho en su momento el Virreinato.

Apenas con un año de vida el Estado mexicano, en 1822 la Academia de Nobles Artes o Academia de San Carlos se encontraba cerrada por motivo de la situación deplorable de sus rentas. A pesar de los esfuerzos por abrir nuevamente sus puertas, la institución siguió clausurada en 1823 por falta de los recursos que provenían del erario nacional y de algunas dotaciones del Tribunal de Minería y el Consulado, pues sólo percibía las del ayuntamiento de la Ciudad de México, que apenas alcanzaba para las necesidades elementales. Era necesario fortalecer los recursos de la Academia que, de sí, conservaba objetos de gran valor que han sido la admiración de viajeros venidos del extranjero. En 1824 la Academia abrió nuevamente sus puertas gracias a los recursos propor-

cionados por el ayuntamiento de México, la mitra y del Obispado de Puebla, pero que apenas eran suficientes. Para que sus alumnos adelanten en sus estudios se sometió a la consideración del Congreso General que tres jóvenes acompañaran a la legación mexicana en Roma, para que perfeccionen sus conocimientos en pintura, escultura y arquitectura. Asimismo, en Querétaro y Puebla también se formaron escuelas de dibujo.⁶¹

La Academia de San Carlos había sufrido retrocesos al llegar el año de 1829. Sin embargo, mantenía adecuadamente los estudios de sus matriculados y a los becarios que se instruían en el extranjero. Para infortunio de la institución, la tesorería nacional seguía adeudando los fondos que entregaba a la Academia, haciéndose imperioso su suministro para la compra de una valiosa colección de pinturas ofrecida por el Obispo de Puebla. Para fortalecer los recursos de la Academia, el secretario de Relaciones Interiores, Lucas Alamán, propuso la adjudicación de un local adecuado en el Distrito Federal y que se le destinaran fondos provenientes del Gobierno del Distrito. Sin embargo, cada estado tendrá la obligación permanente de pensionar a dos estudiantes, para que se instruyeran en este establecimiento.⁶²

Ya que el criterio de asignación de fondos para la Academia, de acuerdo a lo previsto desde los tiempos de su fundación, era ya considerado como insuficiente y que por la falta de recursos financieros estuvo clausurada, Valentín Canalizo, Presidente interino de la República, decretó en 1843 que los rendimientos de la Lotería Nacional formaran el financiamiento otorgado por el Gobierno a la Academia, que al mismo tiempo asumía la administración de dicha Lotería. Este fue un interesante y eficaz experimento que dio resultados positivos, pues la Academia de San Carlos contaba con un apoyo institucional permanente y tenía el desafío cotidiano de hacer rentable a la Lotería Nacional, y al mismo tiempo asumía su administración para garantizar la suficiencia y

⁶¹ Ver *Memorias de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores*, correspondientes a 1822, 1823 y 1824.

⁶² Ver la *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores* del año de 1829, especialmente la iniciativa número 7, en la cual Alamán detalla esta proposición.

oportunidad del financiamiento, toda vez que debía mantener con altos rendimientos a esta última como institución pública dedicada a los sorteos.

Así, se declara que “la renta de la Lotería queda desde ahora a cargo de la Academia de San Carlos, a la que se consigna su administración. Los productos líquidos de dicha renta, se destinarán a cubrir los objetos de la misma Academia”. La Academia fue facultada a realizar los arreglos que creyera necesarios en la Lotería Nacional, para fomentar su desarrollo, pero se determina que los sueldos de los empleados saldrán de la renta y que éstos no pueden ser removidos sin la aquiescencia del Gobierno.⁶³

Las cátedras de la Academia fueron nuevamente suspendidas en 1846, pero no por falta de recursos financieros, como era usual, sino por la remodelación del local que la albergaba y que fue decorado para darle digno asiento. En este año se enviaron seis pensionistas a Roma para perfeccionar sus estudios y se contrató a profesores extranjeros para que impartieran las cátedras de pintura, escultura y grabado. Sigue dependiente de las rentas de la Lotería, las cuales le han permitido existir con decoro. Sin embargo, José María Lafragua, secretario de Relaciones Interiores y Exteriores, juzgaba que es conveniente que el Congreso brindara a la Academia todavía más protección, pues “quizá cuando siguiendo unas generaciones a otras generaciones, la República desaparezca, cediendo a esa ley de muerte que rige a los pueblos como a los hombres, nuestro nombre no se haya perdido porque algunas obras artísticas lo recuerden, excitando el respeto de nuestros descendientes”.⁶⁴

Eran notables los progresos obtenidos por la Academia de San Carlos hacia 1849 y parecía que habían pasado los años aciagos. Había cinco pensionados en Europa, de los cuales destacan los dos de arquitectura y el de pintura. Tiempo después, a pesar de la ocupación norteamericana, la Academia no dejó

⁶³ *Decreto de diciembre 16 de 1843, por el cual se asigna la Lotería Nacional a la Academia de San Carlos.* Anexo de los Estatutos de la Academia Nacional de San Carlos, antes citados, pp. 55-56.

⁶⁴ *Memoria de la Secretaría de Estado y de Relaciones Interiores y Exteriores, relativa a 1846.* p. 128.

de funcionar con regularidad, obligando a los invasores a respetar a tan digna institución. Con respecto a sus recursos, seguían fluyendo desde la Lotería, habiéndose conseguido un presupuesto perfecto, pues los egresos fueron idénticos a los ingresos.⁶⁵

Desde los tiempos virreinales los fondos de la Academia de San Carlos habían procedido del Gobierno, por lo que, faltando estos, la institución decaía. En 1843, como vimos, se decidió que la Academia contara con una renta que garantizara su subsistencia, dotándose de los productos de la Lotería Nacional. Para cuidar con celo del uso de tales recursos, se formó una comisión con los más prestigiados miembros de la Academia y de cuyo trabajo no sólo se consiguió la prosperidad de la institución, sino también del Hospicio de Pobres — que por ley debía ayudar—, la casa de corrección y, todavía más, auxiliado al erario público cuando éste se lo ha solicitado. En 1850 la mencionada comisión estaba formada por los señores Echeverría, Terán y Casa Flores. Por su parte, la Junta Directiva de la Academia, integrada por los señores Diez de Bonilla, Velázquez de León y Riaño, habían dedicado también su esfuerzo al mejoramiento del edificio que ocupaba la Academia.⁶⁶

Así, a mediados de la centuria pasada, la Academia Nacional de San Carlos estaba consolidada y sus problemas financieros por fin sorteados. De su capacidad de sobrevivencia y desarrollo da fe su imperecedera presencia, hoy día aún como uno de los ejes fundamentales de la vida cultural en México y parte muy noble de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Instituto de Geografía y Estadística

Toca su turno a una institución descentralizada también de noble origen, formada en la segunda década de vida del México independiente: el Instituto

⁶⁵ Ver *Memoria del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores*, correspondiente a 1849.

⁶⁶ *Memoria de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores*, correspondiente a 1850.

Nacional de Geografía y Estadística —hoy Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística—, fundado el 18 de abril de 1833 por don Bernardo González Angulo, secretario de Relaciones Interiores y Exteriores bajo la Presidencia de Valentín Gómez Farías. El Instituto, pues, es hijo de la Primera Reforma, como lo fue la Dirección General de Instrucción Pública. Originalmente el Instituto estuvo ubicado en el ámbito de competencias de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores, a cargo de don Bernardo, y estaba integrado por 25 miembros.

En 1833 Carlos García, sustituto de González Angulo en la cartera de Relaciones Interiores y Exteriores, propuso destinar recursos para la preparación del Atlas geográfico y minero, “y emprender una obra grande y de mayor utilidad, creando un Instituto de Geografía y Estadística, cuyos trabajos reunidos presentaran en su término un plan geográfico comprensivo de los minerales de la República, razonado por un Atlas, que no sólo exprese la población parcial y general, sino las antigüedades relativas, su posición geográfica, sus productos naturales, agrícolas y artísticos, dimensiones geométricas, montañas, volcanes, ríos, y todo cuanto pueda contribuir a dar una idea cabal de la grandeza de México. Se ha instalado este Instituto: se compone de los sabios de más alta reputación en estas materias, y el Gobierno se promete que serán cumplidos sus deseos; para darle la estabilidad legal que es necesaria, recomienda a las Cámaras la iniciativa que acompaño”.⁶⁷

El proyecto mencionado explica que se establece el Instituto de Geografía y Estadística “con el objeto de formar el plano general de la República, arreglar el Atlas, hacer el padrón, y reunir y coordinar todos los demás datos estadístico que remitan todos los gobernadores de los estados al Congreso general...”. Los gobernadores de los estados serían miembros natos del Institu-

⁶⁷ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores* correspondiente a 1833. García hizo suyo el proyecto de formar el Instituto, según iniciativa de su antecesor. Como fuente documental también hacemos uso de la *Reseña histórica* que precede a los Estatutos de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística (México, 1985), elaborada por Carlos Román Celis, Presidente de la misma, para nutrir los datos históricos de esta importante institución.

to, si lo aceptaran, así como los miembros designados por el Gobierno y los que en el futuro nombraran a sugerencia del Instituto. Los ingresos del Instituto provenían de la Tesorería general, por la cantidad de 5 mil pesos mensuales, en el entendido que el Gobierno proveerá de recursos extraordinarios cuando lo ameritara la ocasión, hasta 20 mil pesos anuales, como en los trabajos relativos a la rectificación del plano general.⁶⁸ Aquí otro testimonio de una tradición: como en otros casos, como la Academia de San Carlos, por citar uno ilustrativo, se piensa que sólo el Estado puede desarrollar una institución de interés nacional y se discierne también que todo asunto importante tiene trascendencia nacional, sea las artes nobles, sea la geografía y la estadística.

Esta forma de visualizar la función de una nueva institución no es estatizante, a pesar de que el Estado sea el promotor o su garante. No es así. Se trata más bien de un *sentido público*, de un contenido de interés nacional que obliga la intervención del Estado para responder a ese interés y se juzga que es su deber actuar de tal modo. No existe en México idea alguna que esto puedan hacerlo los particulares, porque no es cuestión privada, sino pública, de aquí que sea una entidad pública por excelencia la que asuma esta responsabilidad.

Sin embargo, el Instituto no pudo comenzar sus labores sino en el papel y mínimamente, hasta el 22 de enero de 1835 en que pudo reanudar formalmente sus actividades. José María Gutiérrez de Estrada, secretario de Relaciones Interiores y Exteriores, explica en este año que la estadística ha tenido un gran desarrollo en México desde que se consideró un elemento de la prosperidad y riqueza de las naciones, además de un elemento importante de la economía política. Ella señala los productos y consumos del país, su población, riqueza y recursos, “la fuerza con que puede contar, en fin, todo aquello que da una idea exacta del estado físico y moral de un país. La geografía tiene, entonces, un enlace natural con la estadística, pues ella representa los recursos naturales que se pueden explotar. Todo esto inspiró la formación del Instituto de Geografía y Estadística, nacido a principios de 1833. Los trabajos del Instituto abrazaban

⁶⁸ Ver Iniciativa número 3, de la *Memoria* precitada.

ahora cátedras de geografía, estadística y delimitación geográfica, impartidas por sus miembros, ampliados en número.⁶⁹

La existencia del Instituto siguió siendo muy frágil. Así, en septiembre 30 de 1839 el secretario de Guerra y Marina del Gobierno de Anastasio Bustamante, Juan N. Almonte, hizo peligrar la vida de la institución cuando estableció la Comisión de Estadística Militar, formada sólo por miembros de las fuerzas armadas y para el efecto se despojó al Instituto de los archivos y trabajos que había realizado. Era pues un golpe mortal para el Instituto de Geografía y Estadística, toda vez que sus miembros fueron obligados a formar parte también de la mencionada Comisión. Román Celis comenta que el Presidente del Instituto, el conde Gómez de la Cortina, aunque conservador y antiguo militar, protestó contra la medida y propuso que la institución pasara a denominarse *Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística*.

Sin embargo, en el mismo año de 1839 surgieron mejores vientos para el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, motivo por el cual se decidió que era el momento de “establecer un método fijo para sus trabajos”, pues tal método es útil tanto para un hombre como para una institución. Así, el Instituto se organizó de la siguiente manera: sección de Geografía, sección de Estadística, sección de Observaciones Geográficas, Astronómicas y Meteorológicas, y sección de Suministro de Materiales.⁷⁰

Tal vez llevados por la euforia que nace del sentimiento de pertenencia, en el *Boletín* en examen sus redactores consideran que “el establecimiento del Instituto Nacional de Geografía y Estadística en la República Mexicana, es un suceso más importante de lo que parece, pues que la historia se verá obligada a presentarlo en sus páginas como una prueba eterna y evidente de que nuestra

⁶⁹ *Memoria de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores* correspondiente a 1835 y que incluye 1834.

⁷⁰ *Boletín del Instituto Nacional de Geografía y Estadística de la República Mexicana*, presentado al Supremo Gobierno de la Nación por la Junta del mismo cuerpo. México, Imprenta de Galván. 1839. pp. 1-7. También en el *Boletín* se rinde tributo a don Bernardo González Angulo, diciéndose que además de haber creado al Instituto, entonces permanecía como miembro conspicuo del mismo.

nación sabía ya en el siglo XIX, época de su infancia política, seguir las huellas de las naciones más ilustradas de Europa, en el camino de la civilización, de la cultura y de la conveniencia y perfección”. Creo que no hay exageración, pues los estudios geográficos y estadísticos, y aún más, la astronomía y la meteorología, se han convertido modernamente en el potencial informativo vital para la administración de los estados de la actualidad.⁷¹

El Instituto, en 1839 y a pocos años de su fundación, no se deja llevar por arrebatos de optimismo, conformándose con posponer la formación estadística completa del país, dedicándose a acopiar materiales nuevos, revisar los existentes y publicar los que convenga, y todo porque “la estadística de cada nación es el norte que debe guiar a todos los gobiernos”. Por tanto, se puede asumir una conclusión tajante con respecto a este principio: “los errores de las diferentes administraciones que se han sucedido entre nosotros desde nuestra independencia hasta el día de hoy, no deben atribuirse a la incapacidad de las personas que las han desempeñado, cuanto a la ignorancia en que todas se han hallado de la verdadera naturaleza del país, de los recursos que podían haberse proporcionado en las diversas situaciones en que éste se ha visto, y en fin, de los medios que tenían en sus manos para satisfacer las necesidades reales, ya dentro, ya fuera del mismo país”.

Palabras como las transcritas, que hablan sobradamente de la importancia de la estadística para las artes y prácticas del gobierno, no fueron expresadas por cualquier persona, sino por los miembros del Instituto, entre quienes estaban, además de su fundador, los señores Lucas Alamán y Alejandro von Humboldt.

⁷¹ Como muestra de esta aseveración basta un botón: la magna obra del distinguido estudioso de la *ciencia de la policía* del siglo XVIII o ciencia de la administración del Estado de aquellos tiempos, Barón de Bielfeld: *Instituciones políticas*, cuyo cuarto tomo abunda en materias estadísticas. Ver especialmente el capítulo V, justamente titulado “De los cálculos políticos”, donde trata de una materia sugestivamente llamada “Aritmética política”. Citamos aquí la versión española de *Instituciones Políticas*, subtitulada “Obra en que trata de la sociedad civil, de las leyes, de la policía, de la real hacienda, del comercio, de las fuerzas del Estado, y en general de todo cuanto pertenece al gobierno” (Madrid, editado por Andrés Ortega. 1772).

Por disposiciones del 28 de noviembre de 1846 y 28 de abril de 1851, se estableció en definitiva como Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. Tiempo después, en 1853, ingresó al ámbito competencial del Ministerio de Fomento. Desde 1842, de conformidad con el reglamento de 25 de septiembre de ese año, la Sociedad estaba encabezada por una Junta formada por un Presidente, que era la persona del secretario de Fomento, un vicepresidente, un secretario perpetuo y dos secretarios temporales.⁷²

El año de 1846 fue tiempo difícil para el país y para el Instituto, que sin embargo pudo sobrevivir a la catástrofe nacional que se avecinaba. Pero en noviembre de este año, estando en ejercicio del poder ejecutivo, Mariano Salas reformó a la Comisión de Estadística Militar, dándole nuevas tareas y perjudicando con ello al Instituto, al tiempo que dicha Comisión quedaba constituida definitivamente como establecimiento público. Así, a dicha Comisión se le encargó la elaboración de la carta geográfica de la República, lo mismo que la de los estados, el Diccionario Geográfico y la estadística de la nación aplicable al ramo militar.⁷³

Entre 1833 y 1846 las labores del Instituto habían sido muy fructíferas. Por cuanto a estadística, el Instituto reunió datos preciosos sobre población, rentas públicas, y productos naturales y materiales. Más adelante, la institución emprendió trabajos que comprenden los elementos de la vida social, iniciando por tanto labores de más importancia. De aquí nació el *Censo general de población clasificada* y el *Cuadro general estadístico de la República*, que comprendió el territorio, la población y “el Estado o la administración general”. Otro trabajo de gran importancia, derivado de los estudios sobre el territorio, fue el “primer Boletín de Geografía y Estadística que se ha publicado en el mundo”. Por muy defectuosos que fueran estos trabajos, acepta el secretario de Relaciones Interiores y Exteriores, tuvieron una aceptación general en Europa, especial-

⁷² Ver Manuel Cruzado, *op. cit.*, p. 156.

⁷³ Decreto de noviembre 28 de 1846, que hace subsistir a la Comisión de Estadística Militar. El decreto fue rubricado por Juan N. Almonte, que fungía nuevamente como secretario de Guerra.

mente en Inglaterra, Francia e Italia. “Puede decirse que hasta entonces no empezó a ser conocida nuestra República”, concluye el ministro Lafragua.⁷⁴

El Instituto estimó que el censo de la República en 1846 era el siguiente: 7.044.140 habitantes, teniendo el Departamento de México 1.389.520 y Texas sólo 27.000. Por su parte, las Californias, las más despobladas después de Texas, sólo contaban con 33.339 habitantes. Sin embargo, a decir del propio Instituto, el censo era defectuoso por escasez y exceso, pues muchas poblaciones ocultaron datos por pensar que se trataba de la imposición de nuevos gravámenes. Lafragua reconoce que las diversas revueltas políticas habían dañado los trabajos del Instituto, toda vez que algunos de sus miembros habían muerto, otros caían en el desánimo y unos más estaban radicados en los departamentos. “En una palabra, el Instituto cesó de existir por la sola naturaleza de las circunstancias”. Esta notable institución descentralizada había dejado de vivir, de hecho, cuando apenas había cumplido poco más de una década de vida.

Esto fue una lástima, pues los trabajos del Instituto habían hecho verdaderos hallazgos, tales como: que México tenía el mayor número de personas alfabetizadas y el menor número de mendigos, que los delitos y los crímenes eran raros, que existían pocos jorobados, contrahechos, raquíticos e imperfectos, que los antiguos habitantes del septentrión mexicano conocían la diferencia de caracteres geográficos, hieráticos y demóticos, que los antiguos mexicanos habían hecho una división del año más perfecta que la de los griegos y romanos. Finalmente, el general Obergozo, miembro del Instituto, había corregido algunas latitudes establecidas por el barón de Humboldt, que eran generalmente aceptadas por geógrafos europeos.

Otros trabajos importantes fueron los siguientes: se comenzó a trazar el mapa general de la República, se iniciaron exploraciones geológicas, se trazaron diferentes cortes barométricos, se determinaron con precisión las posesiones

⁷⁴ *Memoria de la primera Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores*, correspondiente a 1846. pp. 13-14.

rusas en Norteamérica, que se supo estaban un poco más arriba de la Isla de Lángara, hasta la Punta o Cabo Barrow. Se verificaron los reconocimientos hechos en el Norte por el padre Niza, en 1539, que se compararon con los hechos por el capitán del navío Máscaro en 1786.

El Gobierno, enterado de la importancia nacional del Instituto de Geografía y Estadística, decidió acertadamente restablecerlo el 4 de diciembre de 1846, a pesar de la evidente duplicidad de funciones con la Comisión de Estadística Militar, pretendiendo que continuara con sus valiosos trabajos. Pero se consideró necesario que se ampliaran sus atribuciones y que su contaduría funcionara con más eficiencia, haciendo que con ello tuviera un adecuado sistema financiero que garantizara su sobrevivencia. Por tanto, se autorizó al presidente o al vicepresidente para solicitar a las autoridades públicas la información necesaria para llevar al cabo este proyecto. Con ello se trataría de realizar el propósito del primer *Considerando*: “que considerando la utilidad que resulta a todos los ramos de la administración pública, de la reunión de datos estadísticos que las naciones cultas han procurado siempre ponerlos al alcance de todos, para el mejor acierto de las providencias que son del resorte del gobierno, y para que sirviendo de guía a las clases de la sociedad, interesadas en conocer los elementos de riqueza del suelo a que pertenecen, puedan promover con buen éxito el adelanto de los ramos que la forman”.

El Presidente de la República, José Joaquín Herrera, ordenó en enero 6 de 1850 que reformara el reglamento del Instituto, pero el mandato quedó en suspenso hasta que Mariano Arista promulgó un decreto en abril 28 de 1851 que establecía en definitiva a la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, así rebautizada. Una década después, en enero 17 de 1861, la membresía de la Sociedad se nutrió con el ingreso de distinguidos liberales, siendo nombrado como Presidente de la misma Ignacio Ramírez por su calidad de secretario de Fomento. Hay que explicar que, desde su origen, se había establecido que el titular de Relaciones Interiores y Exteriores fuera Presidente nato de la institución, costumbre modificada a partir de 1853 a favor del secretario de Fomento.

En 1862, en abril, Juan N. Almonte, creador de la Comisión de Estadística Militar, fue expulsado de la Sociedad por delito de traición a la patria.

Almonte, regente del Segundo Imperio, ratificó su felonía a la nación sirviendo al ejército invasor y aceptando la solicitud del comandante de éste para que estableciera una Comisión Científica, Artística y Literaria, cuyo propósito era la de producir información sobre el país para favorecer la agresión extranjera. El sector conservador de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística cedió archivos, muebles, biblioteca, cartografía y otros objetos culturales de valor para nutrir de recursos materiales a la mencionada Comisión. Carlos Román Celis menciona que el proyecto encarnó en abril 10 de 1865, cuando la Comisión se transformó en la Academia Imperial de Ciencias y Literatura, instalándose desde luego en el local que ocupaba entonces la Sociedad.

Los franceses en su retirada hurtaron importantes valores de la Sociedad, entre ellos —cuenta Celis— el penacho de Moctezuma, hoy en Viena. Ante el saqueo, Juárez decidió clausurar temporalmente a la Sociedad y abrirla una vez que fuera reformada, lo que ocurrió en marzo 26 de 1868. La azarosa historia de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística no concluyó aquí, pues otro militar, Carlos Pacheco, secretario de Fomento de Porfirio Díaz, redujo enormemente su presupuesto para hacerla desfallecer y, como en 1846, creó un cuerpo paralelo: la Dirección General de Estadística, establecida en 1882. Con ella Pacheco deseaba mutilar las funciones de la Sociedad, pero la institución, dando prueba de su enorme capacidad de sobrevivencia, permaneció firme.

Celis, con justicia y razón, lisonjea la factura liberal y reformista de la Sociedad, y así es. También menciona lo dicho por Félix F. Palavicini cuando, al referirse al anquilosamiento del régimen porfiriano, de “carro completo”, solo la Sociedad se conservó como ámbito abierto a nuevas inquietudes y corrientes. Así, al llegar los regímenes nacidos de la Revolución nuevamente la institución sufrió cambios, ahora beneficiosos. En abril 28 de 1927 la Presidencia de la Sociedad se transformó en honorífica, puesto que la ocupaba el secretario de Agricultura y Fomento en turno, dándose un paso decisivo para convertirse en

una asociación civil en los días del Gobierno de Plutarco Elías Calles, permaneciendo así hasta nuestros días. La Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, en su forma de asociación civil, sigue siendo un signo de orgullo para la administración pública a pesar de haber dejado de ser formalmente parte de ella.

Por su parte, la Dirección General de Estadística fue producto de los progresos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística, aunque fuera concebida para sustituir a la Sociedad. Nació el 26 de marzo de 1882, creada por ley durante uno de los muchos períodos gubernamentales de Porfirio Díaz. Tenía a su cargo las siguientes funciones: 1) censo de la nación; 2) catastro rural, urbano y minero; 3) registro de la producción agrícola; 4) registro de la producción industrial, por ramo de actividad; 5) registro del comercio; 6) cuadro de los planteles educativos y de beneficencia pública; 7) derroteros generales y caminos vecinales, canales, telégrafos y caminos de fierro; 8) curso de la justicia civil y criminal, y los cultos; 9) contribuciones y productos de las rentas públicas; 10) el estado de las fuerzas armadas; 11) todo lo relativo a la estadística. La Dirección General funcionaba dentro del ámbito competencial del Ministerio de Fomento.⁷⁵

Hoy día, la brecha abierta por el Instituto de Geografía y Estadística es recorrida por otra institución pública del ramo, desconcentrada de naturaleza, conocida como Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática y que fue establecido en febrero 25 de 1983.

Tan nobles como la Academia Nacional de San Carlos y el Instituto de Geografía y Estadística, otras dos instituciones descentralizadas campean por pro-

⁷⁵ Ruiz, Eduardo. *Derecho constitucional y administrativo*. México, Imprenta de la Secretaría de Fomento, pp. 246-247. Hay dos interesantes productos de las labores de la Dirección General de Estadística: *División Municipal de la República Mexicana* (México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1889) y *Cuadro sinóptico informativo de la administración del señor general don Porfirio Díaz, Presidente de la República, hasta 1909* (México, Imprenta y Fototipia de la Secretaría de Fomento, 1910).

pio derecho como de las más antiguas dentro del marco de la administración pública. Una de ellas es la Lotería Nacional, la otra el Monte de Piedad. Comencemos con la primera.

Lotería Nacional para la Asistencia Pública

La Lotería Nacional es, hoy por hoy, uno de los organismos descentralizados típicos del país y, al mismo tiempo, una de las instituciones administrativas de mayor prosapia dentro del marco de la administración pública.

Origen de la institución

La fundación de la Lotería General —así llamada para contrastarla de una Lotería Particular, que nunca se estableció— es obra del virrey de la Nueva España, el Marqués de Croix. Por propia iniciativa envió el proyecto de creación a Carlos III, quien lo aprobó en diciembre 20 de 1769, haciéndose realidad la existencia de la institución. El 19 de septiembre del año siguiente se hace del conocimiento público la fundación de la Lotería, explicando el virrey “que el establecimiento se reducía a un tácito convenio entre cincuenta mil sujetos, que poniendo 20 pesos cada uno formasen millón, de cuya suma, 874 mil pesos se deberían distribuir en cinco mil porciones o premios de distintos valores, y éstos deberían tocar en rifa a otros tantos sujetos a quienes destinase la suerte con más o menos ventajoso lucro, pero los ciento cuarenta mil restantes, correspondientes al derecho de un 14%, quedarían a favor del real erario con calidad de hacerse de ellos los cuantiosos gastos de su gobierno y giro, sin tocar a los 864 mil de los accionistas”.⁷⁶

La colectoría general de la Lotería se instaló en la Capital de la República, en tanto que otras locales se situaron en Puebla, Oaxaca, Orizaba, Veracruz,

⁷⁶ Fabián Fonseca y Carlos Urrutia, *Historia general de la real hacienda*, tomo II, pp. 120-121. La información de este apartado, correspondiente a la Lotería en tiempos del Virreinato, es galantería del Maestro Francisco José Díaz Casillas.

Querétaro, Guanajuato, Celaya, Guadalajara, Valladolid (hoy Morelia) y Durango. La planta de la Lotería General durante el Virreinato era la siguiente: director, contador, oficial mayor, colector-tesorero y un escribano. Como juez conservador se nombró a un ministro de la Real Audiencia y, para fungir como asistente de los sorteos de las juntas preparatorias se estableció el cargo de regidor capitular. Se dejó abierta la posibilidad de establecer cuantos oficiales y escribientes fueran necesarios. Finalmente, en calidad de protectores de la Lotería, fueron elevados como tales a los corregidores, gobernadores y justicias mayores de toda la Nueva España.

Con el ascenso del prestigio de la Lotería, su director pudo ingresar en agosto 28 de 1779 como miembro del Montepío de Ministros de la Real Hacienda, a iniciativa del virrey Bucareli. No sabemos si hasta este momento la Lotería tenía alguna relación con la beneficencia, pues parece que su institución obedeció más bien a la necesidad de producir una renta al erario real, porque fue en diciembre 11 de 1781 que el virrey Martín de Mayorga dedujo de los fondos del sorteo un 2% para ser destinado al Hospicio de Pobres, siendo vigente la medida hasta el 16 de agosto de 1783. Un año antes se había determinado que el Hospicio podía vender billetes y con su producto llenar sus necesidades.

Para ahorrar recursos a la Lotería, en febrero 11 de 1788 se suprimió el carácter expensado del cargo de juez conservador, transformándose en oficio honorífico cubierto rotativamente por los miembros de la Real Audiencia. Al año siguiente tocó el turno a la plaza de oficial de contaduría, que fue abolida y sus cometidos transferidos al escribano, y en 1790 ocurrió lo mismo con una de las plazas de ayudante de Tesorería, de las cuatro que había, aumentándose el salario de las tres subsistentes. También en este año se volvió a modificar el oficio de juez conservador, pasando la función al intendente regidor de la Capital, con carácter honorífico, pero bajo la asesoría de la Real Audiencia. En esta época la planta de la Lotería era la siguiente: director, contador, tesorero, oficial mayor de la Contaduría, tres oficiales, oficial primero de tesorería, dos oficiales más para la misma, escribano y portero. Debemos agregar al juez conservador, cargo ejercido por el intendente-corregidor y al regidor de la Contaduría.

Época independiente

Durante cierto tiempo la Lotería dejó de funcionar, hasta que en 1831 resurgió por autorización del Gobierno provisional (formado por Pedro Vélez, Lucas Alamán y Luis Quintanar) y bajo las reglas que eran vigentes para la antigua Real Lotería.⁷⁷

Así, la Lotería fue conservada por el Gobierno mexicano, tomándose como una herencia novohispana que merecía sobrevivir al régimen virreinal. En 1843, tal como lo explicamos adelante, para sufragar los gastos de la Academia de San Carlos se decretó la asignación de la Lotería a esta importante institución educativa. Los recursos ingresados por las rifas eran vertidos al fomento de las artes plásticas, tal como se determinó en el decreto de diciembre 16 de este año. Por medio de esta disposición, el Gobierno dejaba de subsidiar directamente a la institución académica, como lo venía haciendo, estableciéndose que en adelante sus gastos serían sufragados de los productos provenientes de la Lotería y por tanto de la propia capacidad de la Academia para incrementar estos productos.

Según nos lo hace saber Juan Rodríguez de San Miguel, en 1846 la Lotería de la Academia de San Carlos estaba organizada de la manera siguiente: la encabezaba una Junta Directiva formada por tres personas, de la que dependían la dirección y contaduría (formada por un contador y dos oficiales), y la tesorería (integrada por el tesorero, tres oficiales, seis auxiliares y un portero).⁷⁸ Tal como lo señalamos arriba, la Lotería de San Carlos fue suprimida al establecerse la Lotería Nacional en 1861.

Otra lotería, la Lotería de la Beneficencia Pública, fue establecida por concesión el 10 de enero de 1878. La institución no fue exitosa al principio, aun-

⁷⁷ *Manual del Gobierno federal: organismos descentralizados y empresas de participación estatal*. México, Secretaría de la Presidencia. 1975. p. 583.

⁷⁸ Rodríguez de San Miguel, *La República en 1846*, pp. 170-171.

que al poco tiempo, por las mejoras en su administración y los cambios en los procesos de los sorteos, progresó su funcionamiento. Como lo indica su objeto, el producto de los sorteos se dedicó a la beneficencia pública. No tenemos más datos sobre ella.⁷⁹

En la época de la Gran Reforma, en mayo 2 de 1861, la Lotería dejó de ser administrada por la Academia de San Carlos. Así lo dispuso Benito Juárez para monopolizar este ramo, motivo por el cual fueron suprimidas las loterías de San Carlos y la de Guadalupe. Dos eran los objetivos primordiales de la Lotería Nacional: sostener a las Escuelas de Bellas Artes y Agricultura, y nutrir el Fondo de la Beneficencia. El 75% de sus recursos los destinaba a los premios, en tanto que el 25% a los objetivos antes señalados.

La Institución estaba encabezada por una Junta integrada por el director de los Fondos de la Instrucción Pública y dos personas nombradas por el Gobierno. Su planta era la siguiente: administrador, contador, tres oficiales, dos escribientes, dos mozos, tesorero, oficial de libros, contador de moneda, portero y seis jóvenes para los sorteos.⁸⁰

Sus funciones, pues, eran esencialmente relativas al auspicio financiero de actividades relacionadas con la educación artística y agrícola, así como apoyar materialmente a la beneficencia pública. A partir del primero de julio de 1881 pasó a ser vigilada por la Secretaría de Hacienda, en tanto que desde 1878 existía otra Lotería dedicada a la beneficencia pública, dependiente de la Secretaría de Gobernación.⁸¹ Esto hace suponer que, posiblemente, la Lotería Nacional dejó de atender sus responsabilidades asistenciales, para dedicarse más bien a las otras mencionadas o, al menos, poner más su acento en ellas.

⁷⁹ Busto, Emiliano. *La administración pública de México*. París, Imprenta Administrativa de Pablo Dupont. 1889. p. 90.

⁸⁰ *La administración pública en la época de Juárez*, II, pp. 414-415.

⁸¹ Ver. Emiliano Busto, *op. cit.*, p. 90.

La Lotería es una de las entidades autónomas más antiguas y sobrevive hasta nuestros días. Su historia es interesante y vale la pena que la continuemos, aunque brevísimamente: Venustiano Carranza la vuelve a suprimir por decreto de 13 de enero de 1915, por juzgarla inmoral, pero resurge el 7 de julio de 1920 por disposición de Adolfo de la Huerta bajo el nombre de Lotería de Beneficencia Pública. Finalmente, el 30 de diciembre de 1939, al constituirse la Secretaría de Asistencia Pública por Lázaro Cárdenas, le es atribuida la Lotería, que en adelante y hasta nuestros días vuelve a llamarse Lotería Nacional para la Asistencia Pública.⁸²

Tal es, en lo general, un breve repaso de la existencia de esta importante institución descentralizada, prueba viviente de la capacidad de la administración interna para perpetuarse en el tiempo.⁸³

Monte de Piedad

Una de las instituciones que mejor representa el desarrollo de la administración de la vida social, es el Nacional Monte de Piedad. Hoy día esta ancestral institución es una de tantas entidades que forman el vasto universo de la administración de asistencia social, y su actividad tiende a perderse ante organizaciones colosales como el IMSS y el ISSSTE. Pero antaño las precursó, siendo pionera en el campo de la asistencia social y sin duda la de mayor abolengo junto con la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, a pesar que el Monte de Piedad hoy día sea una institución bancaria.

Origen de la institución

La fundación del Monte de Piedad fue mérito del Conde de Regla, Pedro Romero de Terreros, quién se había distinguido por su actitud altruista hacia los menesterosos. En 1767 concibe la idea de formar una institución que auxi-

⁸² *Manual del Gobierno Federal*, citado, p. 583.

⁸³ *Ibid.*

lie a los pobres. En su proyecto, sin embargo, no sólo se comprendían a quienes eran víctimas de la pobreza diaria, sino también a aquéllos que la sufrían temporalmente. Por medio de empréstitos quería ayudar a quienes lo necesitan con frecuencia o incidentalmente.⁸⁴

Romero de Terreros se inspiró en el Monte de Piedad formado en 1450 por un franciscano de nacionalidad italiana. Pero se basó fundamentalmente en el establecido en Madrid en 1702, por iniciativa del presbítero Francisco Piquer. Supo también de la existencia de los que habían sido establecidos en Roma, Sana y Génova. En 1767 el Conde de Regla ofreció la cantidad de 300 mil pesos al Consejo de Indias para fundar un Monte de Piedad, propuesta que se elevó a la superior autorización de Carlos III sin que hubiera resultados inmediatos. En 1771 don Pedro reiteró su oferta, ahora al virrey, Marqués de Croix, quien la volvió a elevar a real autorización al año siguiente. Finalmente, Carlos III autorizó la constitución del Monte de Piedad el 2 de junio de 1774, comunicándose al virrey novohispano, Antonio de Bucareli y Ursúa, para que procediera a su establecimiento por Patronato real.

La elaboración de los estatutos de la nueva institución se encomendó a Miguel Páez de la Cadena, entonces Superintendente de la Real Aduana de México. Al efecto se formó una Junta designada por el virrey y el fiscal de la Real Audiencia. Para llevar al cabo su cometido, en febrero 25 de 1775 se dotó de un despacho al Monte de Piedad para que realizara sus actividades.

A la cabeza de la institución se creó una Junta Directiva formada por el virrey o quien lo representara, el provisor, el Arzobispo, el corregidor de la ciudad, un canónigo del cabildo metropolitano, el prior del consulado y el propio Conde de Regla. A la muerte de don Pedro Romero de Terreros, su lugar fue ocupado por Miguel Páez de la Cadena. Como juez conservador se nombró al

⁸⁴ Villamil, Antonio. *Memoria histórica del Nacional Monte de Piedad*. México, Imprenta de Ignacio Escalante. 1877 (la obra fue realizada por instrucciones de su director, Mariano Riva Palacio. Este valioso documento suministró la información con la que nutrimos estas páginas.

oidor decano de la Real Audiencia, correspondiéndole igualmente el ejercicio del Real Patronato.

La función sustancial de la Junta Directiva eran las relaciones con el Gobierno y con el público, y en el entendido que no se podría reunir con frecuencia y regularidad, por lo que se encargaron los pormenores de los despachos a una Junta Gubernativa, integrada por el director, subdirector, contador, depositario de alhajas, ministro de almonedas y dos interventores. Por tanto, tocaba a esta segunda Junta todo lo relativo a lo gubernativo y económico de los asuntos del Monte. En 1777, por cédula real, fue suprimida la plaza de subdirector, pero al mismo tiempo autorizó los estatutos y les dió fuerza de ley.

El director fue también atribuido como agente general de la institución y representante de la Junta Directiva en casos de emergencia, cuando ésta no podía reunirse, y tenía a su mando la conducción interna del Monte. Con la supresión del subdirector, que actuaría como colaborador del director y sustituto en ausencias, que también fungiría como secretario de la Junta Gubernativa, se realizó una reforma: se creó el cargo de secretario para que se ejerciera tal labor, en tanto que las actividades encomendadas al subdirector pasaron a ser competencia del contador.

Se organizó una planta de empleados superiores o ministros o jefes de las diversas oficinas del establecimiento, a quienes se auxilió con la colaboración de sirvientes para el aseo y la seguridad. Estas oficinas eran la contaduría, depositaría, sala de almoneda y tesorería. Con respecto a la depositaría se instituyeron colocadores cuya función era la de acomodar y dar seguridad a quienes solicitaban los servicios del Monte de Piedad. Se instituyó asimismo el cargo de capellán para que en los locales del establecimiento atendiera lo relativo al culto católico. Para auxiliar las labores del juez conservador se crearon los cargos de abogado, escribano y alguacil. Finalmente, se instituyó el oficio de portero para la atención de las responsabilidades propias del cargo.

Los primeros empleados de la institución fueron nombrados en febrero 4 de 1775, por mano del virrey, haciendo el reclutamiento entre miembros prominentes de las clases acomodadas de la sociedad novohispana, ya que se juzgaba como un honor pertenecer a la planta del Monte. Durante el siglo XIX la facultad de nombrar a los empleados pasó a la Junta Directiva, por medio de una terna presentada por el director y aprobada por la Junta Gubernativa. Sin embargo, los nombramientos debían ser ratificados por el Gobierno. También el Gobierno se reservó el derecho de nombrar al director, cuando considerara que la nominación de la Junta Directiva no era la adecuada. Con el tiempo, nos dice Villamil, la Junta Gubernativa asumió la función de formar las ternas de empleados y el Gobierno hacer los nombramientos, desvirtuándose el procedimiento estatutario de designación, que se “ha convertido en una corruptela en la práctica”.

Pasando el tiempo, fue suprimido el oficio de juez conservador, por lo que el nombramiento del abogado y el escribano pasó a la Junta Gubernativa y luego al director, pero con la anuencia de ésta. Idéntico procedimiento se siguió con el nombramiento del portero y los guardas.

México independiente

El Monte de Piedad fue otra de las importantes instituciones descentralizadas herencia del Virreinato al México independiente. Pero fue con fecha noviembre 30 de 1825 que los estatutos del Monte de Piedad, formados en el tercer cuarto del siglo XVIII, fueron sancionados por el Gobierno mexicano y por tanto la institución se convirtió en parte de la administración pública del nuevo Estado. En 1826 el secretario de Relaciones Interiores y Exteriores declara que “otro útil establecimiento es el que se denomina Monte de Piedad de Animas, cuyos recursos provienen de los ingresos provenientes del préstamo sobre prendas tomadas a caución”. Reconoce que ha tenido desfalcos en el pasado, pero se encuentra funcionando con eficiencia y produce utilidades, aunque los empleados reclaman pagos atrasados por lo que se ha dispuesto una solución perentoria. La benémerita institución se transformó en 1849, por instrucciones

del Presidente de la República, en caja de ahorro y banco de depósito, circulación y descuento y el secretario de Relaciones Interiores y Exteriores explicó que la eficacia de su director hizo de la Institución un establecimiento muy útil para el país, aceptando que “toda intervención de los poderes públicos en estos establecimientos suele perjudicar más de lo que aprovecha: su verdadero fomento es la puntualidad con que se cumplen los compromisos, la que hasta hoy ha sido religiosamente observada, y con ello basta”.⁸⁵

Además de las funciones de depósito del Monte de Piedad, el Estado mexicano había previsto la formación de cajas de ahorro, según proyecto de la Dirección General de la Industria Nacional de junio 27 de 1843, que estaba a cargo de Lucas Alamán. “Las cajas de ahorro —sostiene Alamán— no son otra cosa que los establecimientos o tesorerías públicas en que cualquiera individuo puede depositar el dinero que desea ir guardando, y que se le abona un interés que se agrega sucesivamente al capital para que vaya también reeditando”. Estas han nacido, añade, del genio de la beneficencia humana y son especialmente útiles a las “clases laboriosas” porque estimulan el trabajo y contribuyen a reproducir los establecimientos industriales. Inclusive facilitan el matrimonio en aquellas clases, porque sirven de sustituto a la dote, y son la base de la seguridad en la vejez y la invalidez.⁸⁶

Suponiendo que las clases laborales carecían del espíritu de previsión y eran dadas a la disipación, el secretario de Relaciones Lucas Alamán sugiere que se formen cajas de ahorro que sirvan para erradicar estos defectos. Pero además, estas cajas serían de gran utilidad para el país: “hay una consideración que hace mirar el establecimiento de las cajas de ahorro en la República como la más decisiva influencia en el bien público. La riqueza de las naciones consiste en la formación de capitales”. Sin ellas las diversas ramas de la economía están para-

⁸⁵ Ver: *Memorias de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores* relativas a 1826 y 1849.

⁸⁶ *Memoria sobre el estado de la agricultura e industria de la República, que la Dirección General de estos ramos presenta al Gobierno supremo, en cumplimiento del artículo 26 del decreto orgánico de 2 de diciembre de 1842*. México, Imprenta de J. M. Lara. 1843. Signada por Lucas Alamán, en diciembre 15 de 1843. Apéndice 4, pp. 67-70.

lizadas. Las cajas de ahorro podrían ayudar a formar parte de estos capitales y coadyuvar no a la división de propiedades, sino a su multiplicación.

En junio de 1849 se decretó la formación de las cajas de ahorro ideadas por Alamán, precisamente en el seno del Monte de Piedad, según propuesta de la Dirección General de la Industria Nacional. Antonio de Garay, que había sustituido a Lucas Alamán como titular de la Dirección de Colonización e Industria, nacida de la anterior, haciendo eco de las proposiciones de su predecesor, recuerda que estas cajas ayudan a disipar el dispendio entre las “clases menos acomodadas”, forman capital para estas clases, sirven de auxilio en la vejez y la enfermedad, y fungen como formadoras de capital para la integración de empresas agrícolas, industriales y comerciales. Garay avisa los días que estos capitales servirán de depósito y permitan al Monte de Piedad transformarse en institución de depósito: “creciendo como sucederá, el crédito del establecimiento y comprendiendo el público las ventajas de asegurar sus ahorros y capitalizarlos, vendrá no muy tarde, el día en que la gran cantidad de éstos exija que se hagan en el Monte de Piedad préstamos considerables a una sola persona o compañía, exigiéndole la prenda de efecto y mercaderías, y de aquí nacerá la necesidad de establecer un depósito en ellas en que quedarán por cuenta del dueño para que éste pueda venderlas después con estimación”. Es decir, se convertiría en una especie de banco de depósitos cuyos recursos beneficiarían a la industria, la agricultura y el comercio.⁸⁷

Estas cajas de ahorro constituyen una fórmula más de la intervención del Estado en la vida económica y la vida social, por lo que son el antecedente remoto de prácticas gubernamentales del Estado revolucionario, particularmente con relación a los campesinos y los obreros. Las cajas de ahorro son el preámbulo de instituciones tales como el Banco Nacional de Crédito Agrícola, el Banco Nacional de Crédito Ejidal y el Banco Obrero del Fomento Industrial, también precedido por la Caja de Préstamos establecida por las fuerzas zapa-

⁸⁷ *Memoria de la Dirección de Colonización e Industria. Año 1849.* México, Imprenta de Vicente G. Torres. 1850. Signada por Antonio de Garay en diciembre 9 de 1849. pp. 16-17.

tistas en 1915, según nos informa José Francisco Ruiz Massieu en su obra precitada.

Volviendo al Monte de Piedad, los principales cambios en la organización del establecimiento ocurrieron por motivo de la independencia del país, como es fácil de explicarse. Por cuanto a la Junta Directiva, el virrey, representante del rey de España en el Monte, desapareció en tal calidad. De inmediato lo suplió el oidor decano y a éste el ministro de Relaciones Interiores y Exteriores del Estado mexicano. Tiempo después, cuando las carteras de Relaciones Interiores y Exteriores se bifurcaron en secretarías diversas, el Monte de Piedad fue encomendado a la primera. Con respecto al representante del fundador, se seguiría el procedimiento estatuido, a saber: el nombramiento del mayor de los descendientes varones. Pero, juzgándose como vitalicio el nombramiento de Miguel Páez de la Cadena, nadie fue nombrado en su sustitución. Por cuanto al provisor del Arzobispado y un canónigo del cabildo metropolitano, ambos cargos perduraron por mucho tiempo, hasta que en octubre 17 de 1868 Benito Juárez omitió invitar a la Junta Directiva a ambos, quedando con ello excluidos de este cuerpo.

Esta medida constituyó la secularización del Monte de Piedad. Según Villamil, “acaso se dictó esa resolución, en virtud de la independencia entre la iglesia y el Estado, que ha establecido una de las leyes fundamentales de la República. Más, en mi concepto, no es aplicable aquella ley a este caso, porque no se trata de una junta política, que esté sometida a la jurisdicción eclesiástica; sino de la dirección de un establecimiento de beneficencia, en cuya fundación se quiso y mandó, que hubiera en la Junta Directiva dos personajes eclesiásticos”.⁸⁸ Sin externar nuestra opinión sobre la validez o invalidez del argumento de Villamil, queremos sólo indicar que el acto secularizador vino a reafirmar una postura del Estado: la supresión del poder de la iglesia o sus miembros en el ramo de la beneficencia pública, ya que el Monte de Piedad era concebido por Juárez como una institución administrativa del Estado.

⁸⁸ *Ibid.*, pp. 136-137.

Juan Rodríguez de San Miguel, de quien ya hemos tenido ocasión de tratar antes, relata cómo estaba organizado el Monte de Piedad en 1846: director, contador, tesorero, depositario, juez de almoneda, interventor, ocho oficiales, dos escribientes, escribano, platero, sastre, portero y dos guardas,⁸⁹ es decir, mantenía la organización esencial que le había dado origen.

Con relación a la vocalía ocupada por el corregidor de la ciudad de México, su función pasó al gobernador del Distrito Federal y al Ayuntamiento, a la limón. Por tanto, la composición de la Junta Directiva desde 1868 era la siguiente: secretario de Gobernación, como presidente, gobernador del Distrito Federal, presidente del Ayuntamiento de la ciudad, director del establecimiento y don Manuel Terreros, sucesor de don Pedro Romero de Terreros. Estos cambios, además del ocurrido en 1836, cuando el provisor del Arzobispado fue nombrado vicepresidente de la Junta Directiva y luego excluido en 1868 por instrucciones presidenciales, habían dejado un vacío en el cargo que no ha tenido solución. Al mismo tiempo, cuenta Villamil que la Junta Directiva no se había reunido con regularidad, pasando los negocios urgentes a la Junta Gubernativa, que los ha comenzado a atender en lugar de aquella.

En 1871 se ampliaron las operaciones del Monte de Piedad, permitiéndose aceptar muebles que no fueran alhajas y ropa nueva. Para realizar esta función, dentro de la organización se creó el departamento de objetos varios, que comenzó a funcionar en mayo primero. Otra reforma importante realizada en octubre 19 de 1868, fue el establecimiento de sucursales en los cuarteles de la ciudad para favorecer a las clases más necesitadas, para lo cual se formó un reglamento que disponía que en cada sucursal habría un administrador, un valuator, dos escribientes, un meritorio y un portero. Con anterioridad, siendo director Manuel Gómez Pedraza, se estableció en julio primero de 1849 una Caja de Ahorros formada por un depósito en efectivo que hacen las personas solicitantes. El fondo generaba intereses que se agregaban al capital, favoreciéndose a los solicitantes.

⁸⁹ Rodríguez de San Miguel, *La República en 1846*, pp. 162-163.

En 1874 se comenta que “para el auxilio de los pobres validos hay en la ciudad de México dos establecimientos: el Monte de Piedad, fundación privada del Sr. Pedro R. Terreros y cuya vigilancia y cuidado están encomendados al Gobierno Supremo y el Banco de Socorros para artesanos y labradores pobres, de creación reciente...”. El Monte de Piedad daba servicio de préstamos al 9% anual, con prenda de por medio, tenía una caja de depósito y otra de ahorro en la que el capital depositado ganaba un interés módico.⁹⁰

En 1877, año de la preparación de la *Memoria* de Villamil, el Monte de Piedad estaba organizado en una oficina matriz y ocho sucursales conforme la siguiente planta:

Oficina matriz: director, abogado, agente y secretario, contador, tesorero, jefe de depositaría, interventor de Almoneda y vocal de la Junta, interventor de Depositaría, interventor de Tesorería, interventor de Contaduría, cinco oficiales, oficial cajero de ahorros, tres escribientes de primera, tres escribientes de segunda, cuatro escribientes de tercera, valuador de alhajas, valuador de objetos varios, valuador de ropa, portero de oficina, ayudante de portero y cuatro guardas.

Sucursal: las sucursales estaban organizadas de manera similar, de modo que su personal era el siguiente: administrador, jefe de Depositaría, jefe de empeño, dos escribientes de primera, tres escribientes de segunda, valuador, portero, mozo de Depositaría, y velador.

El Monte de Piedad sufrió una pérdida en abril de 1884, debido a las operaciones bancarias a las que estuvo dedicado por algún tiempo. Ello provocó que para 1889 las operaciones de la institución disminuyeran sensiblemente. Sin embargo, había seguido prodigando sus bondades a los menesterosos y se esperaba que en algún tiempo pudiera mejorar sus operaciones.⁹¹

⁹⁰ Ver a Castillo Velasco, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, pp. 379-380.

⁹¹ *Memoria de la Secretaría de Gobernación correspondiente del 1.º de diciembre de 1884 al 30 de junio de 1886*, reproducida parcialmente por Emiliano Busto, *op. cit.*, pp. 88-89.

Hubo una institución hermana del Monte de Piedad: El Banco de Socorros, del que tenemos escasísima información, y que existió alrededor de 1874. Como el Monte de Piedad, este Banco prestaba con bajo interés, menor aún que aquél, ya que lo hacía al 6% y no exigía prenda a cambio, sino la garantía de la devolución de lo prestado.

Por la forma de conclusión del ejercicio de los cinco primeros titulares del Monte de Piedad, que dejaron el encargo por fallecimiento —salvo el segundo que lo fue por haber quebrado la institución—, parece que el principio de nombramiento era la perpetuidad del oficio y por tanto su profesionalización. Después la vía de la cesación del cargo fue la destitución. Así, Gómez Pedraza fue removido por no haberse ajustado su nombramiento a los estatutos del establecimiento, Lazpita fue suspendido la primera vez por “mezclarse en política” —dice Villamil— y destituido la segunda por el Gobierno, en tanto que Cendejas “se fue con el Gobierno Supremo” la primera vez y la segunda fue removido por “orden suprema”. Solo Gochocoa entregó el cargo a su sucesor. Desconocemos el destino de Riva Palacio, último director considerado en el trabajo de Villamil.

En 1879 se organizó como institución bancaria y se le autorizó para expedir certificados de depósitos confidenciales y emitir billetes hasta por la cantidad de 9 millones de pesos. Diez años después algunas de estas facultades pasaron al Banco de Fomento, ya desaparecido, aunque el Monte de Piedad siguió realizando algunas operaciones bancarias. Con base en las disposiciones bancarias de 1924 se autorizó al Banco Nacional Monte de Piedad que al año siguiente realizara operaciones crediticias. En diciembre 30 de 1949 se convierte en el Nacional Monte de Piedad, Institución de Ahorro S.A., y dos años después cambió nuevamente su nombre al de Nacional Monte de Piedad, Institución de Depósito y Ahorro.

En 1967 la institución fue autorizada para realizar operaciones fiduciarias y en junio de este año, de nueva cuenta, se alteró su nombre, ahora como Nacio-

nal Monte de Piedad, Institución de Depósito, Ahorro y Fideicomiso SA., organización que conservaba en 1974.⁹²

Tal es, como el caso de la Academia de San Carlos, el Instituto de Geografía y Estadística, y la Lotería Nacional, una breve reseña de esta significativa entidad descentralizada de la administración pública que, hay que recalcarlo, es un motivo de orgullo por su capacidad de sobrevivencia y superación.

La Dirección de Colonización e Industria

El ámbito organizativo que ocupan las instituciones descentralizadas dentro de la administración pública mexicana, constituye, irónicamente y al mismo tiempo, un *panteón* y una fuente vital. La mayor parte de las instituciones examinadas aquí están inhumadas y sólo las menos, como vimos, sobrevivieron el paso del tiempo. Aquí examinaremos a una, que aunque muerta hoy día, es un buen testimonio de un programa ambicioso que no pudo cuajar: la Dirección de Colonización e Industria.

En la segunda década del siglo pasado nació y murió la Dirección General de la Industria Nacional, alma institucional de la segunda fase de la industrialización en México en aquellos años. A finales de 1846 se convirtió en la Dirección de Colonización e Industria, para atender un problema esencial de la supervivencia del México de entonces: el poblamiento del país. Aquí trataremos esta última, dejando el ramo industrial para más adelante.

Origen y objeto de la institución

Estando como encargado del poder ejecutivo, Mariano Salas decretó en noviembre 27 de 1846 el establecimiento de la Dirección de Colonización e Indus-

⁹² *Manual del Gobierno Federal: organismos descentralizados y empresas de participación estatal*. México, Secretaría de la Presidencia. 1974. pp. 207-15.

tria.⁹³ Los argumentos para la creación de la nueva Dirección se plantearon de la siguiente manera: “autorizado por el plan proclamado en la Ciudadela en 4 de agosto último, para dictar todas las medidas que exige la seguridad de la República, y considerando: que una de las más necesarias y urgentes es la de promover la inmigración extranjera para poblar nuestros inmensos territorios, que hoy son el objeto de la codicia extranjera: que para esto es indispensable establecer la Dirección de Colonización anteriormente decretada, a fin de que se trabaje con celo y constancia en el rápido aumento de la población...”, se crea la Dirección de Colonización e Industria.

Con objeto de economizar gastos, la nueva entidad se implantó en la oficina de la antigua Dirección General de la Industria Nacional, “cuya reunión no presenta ningún inconveniente” y “ejercerá las funciones y atribuciones de ésta”, quedando desde entonces bajo la denominación de Dirección de Colonización e Industria. La institución estaba “bajo la inmediata dependencia del Ministerio de Relaciones” y fue formada por tres personas nombradas al efecto por el Gobierno. Para llevar al cabo sus funciones demográficas, se excitó a la nueva entidad para que incrementara la colonización con base en la celeridad que se logre con la venta de los terrenos baldíos. Sus fondos se formaron con el 5% de la venta de las tierras pertenecientes a la Federación y los productos prohibidos que fueran decomisados.

La organización de la nueva institución administrativa muestra las características adquiridas, en contraste a la etapa correspondiente a la Dirección General de la Industria Nacional. Al efecto se elaboró un proyecto, por mano del propio personal de la Dirección, que sirvió de base al reglamento que detalló su organización y funcionamiento.⁹⁴ La institución estaba formada por una Junta de tres individuos, sustituibles en caso de falta o impedimento por otros tres

⁹³ *Decreto de noviembre 27 de 1846, por medio del cual se crea la Dirección de Colonización e Industria.* El decreto fue expedido por la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores, cuyo titular era José María Lafragua, a quien correspondió establecer a la nueva institución.

⁹⁴ *Reglamento de la Dirección General de Colonización e Industria, de diciembre 4 de 1846.* México, Imprenta del Aguila, 1846.

suplentes. Las seis personas duraban cuatro años en ejercicio, tocando a uno de ellos fungir como vocal presidente, incumbiéndole como tal la correspondencia y “todo lo económico de la oficina”. Tocaba a la junta el nombramiento de los empleados, pero con la aprobación del Gobierno, conservándose al mismo tiempo las disposiciones del 2 de diciembre de 1842 con referencia a perpetuidad de aquellos empleados de la antigua Dirección General de la Industria Nacional.⁹⁵ Al frente de la institución fue nombrado un director.

Para la Dirección era fundamental cuidar responsablemente que se levanten los planos de los terrenos de la República que puedan ser colonizados, procurar recoger todos los datos interesantes al asunto, particularmente los referentes a las clases de terrenos, de sus aguas, montes, minerales y salinas, clima y producciones. Al efecto nombraría peritos para hacer sin demora la medición de los terrenos baldíos, a los que define como “los terrenos que no estén en la propiedad de particulares, sociedades o corporaciones”. Para realizar esta función, se autorizó a la Dirección para emplear a funcionarios cesantes y jubilados, así como los que estén en servicio. En todo momento, la Dirección quedó facultada para remover a estos empleados por faltas en el desempeño de sus labores y para sustituir a otros cuando ocurriera enfermedad, muerte o destitución.

Las ventas se normaron de la siguiente manera: todo comprador estaba obligado a ocupar el terreno adquirido, estableciendo cuando menos a dos familias cada uno de cinco individuos y hasta un lapso de dos años a partir de la fecha de remate. Otro procedimiento era la contratación de compañías o particulares para la formación de nuevas colonias, pero bajo reglas estrictas: no se admitirán a súbditos, originarios o procedentes de países vecinos a los terrenos adquiridos, ni de países que estuvieran en guerra con la República mexicana, salvo cuando el Gobierno lo juzgue conveniente, y no se permitirá la esclavitud

⁹⁵ Se trata del artículo 11 del decreto que establece a la mencionada Dirección, que se refiere a la planta funcional, a saber: secretario de la Junta Directiva, tesorero, cajero pagador, escribientes, portero y mozo de servicios. Los dos primeros cargos eran a perpetuidad.

de ningún modo. Inclusive se autorizaba a la Dirección a formar bancos para la colonización de grandes territorios y la construcción de caminos. Sus tareas, además de la colonización, se ampliaban al financiamiento para este objeto y a la construcción de las vías de acceso en los territorios a ser poblados.

Por cuanto a los colonos extranjeros, desde el momento de su radicación en el país se consideraban mexicanos. Una vez establecidas las colonias, lo relativo a la administración y la justicia quedaba bajo la legislación vigente, en tanto que en lo relacionado a la economía se autorizaba a los empresarios de las nuevas poblaciones a participar en ellas. Era obligatorio que todos los actos y documentos públicos se hicieran en español, y se exentaba a los colonos del servicio militar por 20 años, salvo invasión extranjera, de toda contribución — a excepción de la municipal—, del pago de derechos sobre artículos para la subsistencia, vestuario, muebles y demás artículos para la construcción. La exención incluía el pago de derecho de instrumentos de trabajo en las artes y la agricultura, libros e impresos, por un lapso de 20 años, y los derechos de tonelaje de los buques que transportaran familias para las nuevas poblaciones. Finalmente, también se establecerían colonias militares, tanto de mexicanos como de extranjeros.

Para promover los trabajos de colonización, la Dirección del ramo establecería agentes de la misma en los estados y el extranjero. Los trabajos de colonización en las fronteras se efectuarán sólo con aprobación del Gobierno y siempre que fueran a 20 leguas de los límites de la República y 10 de las costas nacionales. Finalmente, la Dirección de Colonización e Industria estaba encargada de proponer al Gobierno todo lo concerniente a la administración y el gobierno de las nuevas poblaciones. La experiencia texana había sido asimilada, pero estas inteligentes disposiciones no evitarían en breve tiempo la pérdida de más de la mitad del territorio nacional, a manos de los angloamericanos.

Aunque el proyecto del *Reglamento* aquí analizado nació en la propia Dirección, parece que la idea original surgió en la mente de Lafragua, según se desprende de la circular con la cual remitió el decreto de creación de la institu-

ción, así como el mencionado *Reglamento*. En ella recuerda la pérdida de Texas, debida a la usurpación de nuestro territorio. La amenaza no ha cesado: “la guerra inicua que hoy se nos hace sobre nuestro territorio, sin más motivo que extender esa usurpación, abriendo los ojos del gobierno sobre el porvenir, le ha hecho comprender que las reglas y principios en materia de colonización, dependerá en lo de adelante la integración del territorio, el aumento de la población y su engrandecimiento; y comprendiendo, no podía dejar de promover a este objeto, con el poder de la salvación que le confirió el movimiento regenerador de la República, franqueando ampliamente la puerta a la inmigración extranjera que busca en los Estados Unidos Mexicanos un porvenir y una patria y cerrándola a la astucia de los usurpadores. La fuerza debe arrojar a los invasores, y la población cubrirlo, para que en lo venidero no sirva de tentación a proyectos ambiciosos y a la codicia de aventureros”.⁹⁶

Agrega que si la paz y la tranquilidad son la base de la prosperidad de las sociedades, la población es una forma de afirmarla porque es el fundamento de la riqueza y el bienestar. “Tantos objetos del primer interés público, no podían atenderse como lo exige el bien y prosperidad de la nación, sino encomendándolos a una Dirección estable, que conociendo el campo en que tiene que trabajar, obre con actividad e inteligencia, y pueda dar al Gobierno las luces y dictámenes del estudio, la experiencia y la versación”.

La Dirección de Colonización e Industria en 1848

A mediados de 1848, Antonio Garay y Mariano Gálvez, director y secretario de la institución respectivamente, presentaron al ministro de Relaciones Interiores y Exteriores un proyecto sobre colonización, prologado por una exposición en la que trasluce la doctrina demográfica del Estado mexicano.⁹⁷

⁹⁶ *Circular del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores*, de diciembre 4 de 1846.

⁹⁷ *Proyectos de colonización presentados por la Junta Directiva del ramo, al Ministerio de Relaciones de la República Mexicana el 5 de julio de 1848*. México, Imprenta de Vicente García Torres. 1848. pp. 10-18.

Este notable documento es, al mismo tiempo, un crudo diagnóstico de los problemas sociales que aquejaban al país debido a la forma de organización de la propiedad territorial.

Dice que aparte de los terribles infortunios vividos por la República, ahora existe “el presagio funesto de otros mayores por la sublevación de las castas”. El remedio urgente será incrementar la población, por medio de la inmigración extranjera. Las poblaciones nacerán en los estados de la Federación y deberán sujetarse a las leyes de éstos, pero en su régimen interior deben ser enteramente libres: “este régimen es el municipal”. Estas libertades son la base de las naciones. La Federación fundamenta su libertad en sus estados, éstos lo hacen en sus municipios. Tales libertades incluyen la relativa al culto, por lo que las poblaciones pueden conservar el que profesan los inmigrantes en su país de origen; esto, explican, es mejor que colonizar el país con “incrédulos e indiferentes”. La tolerancia religiosa debe ser un principio comulgado por los “hombres de Estado”, pues ella es propia del siglo actual, no del pasado. “La tolerancia es ya un dogma del mundo civilizado, y México no puede ser intolerante si quiere ser poblado sin demora”.

La colonización tiene una relación estrecha con las normas del matrimonio, pues cada culto las fija en consonancia con sus preceptos. La unicidad religiosa de un Estado hace que las leyes civiles se conviertan en cánones que se aplican a la sociedad. La libertad de cultos, así entendida por Garay y Gálvez, rompe este criterio y posibilita nuevas formas de relación social.

Al principio de la exposición los autores advierten sobre los peligros de la sublevación de las castas. Ahora vuelven a insistir en el punto: “la Europa está conmovida por la miseria de las clases trabajadoras, y la América se está conmoviendo también, por el malestar de las masas, hasta aquí pasivas, y porque quizá haya llegado el tiempo de que nazcan en la muchedumbre las aspiraciones que la oligarquía ha estado haciendo valer por mucho tiempo, para las miras de partido. Las revoluciones sociales están ya reemplazando a las políticas, y la sabiduría de los gobiernos debe mostrarse en prevenirlas, en remover sus

causas, más o menos próximas. Difícil es esto en Europa, donde la superabundancia de población, y la de trabajadores es origen de una miseria que ha debido abortar antes de ahora los acontecimientos que ya se han presentado. El hambre y la desesperación tienen un poder que excede al de todos los gobiernos de la tierra”.⁹⁸

Por todo lo anterior, “la Dirección de Colonización pide al supremo Gobierno se sirva fijar su ilustrado juicio en este gravísimo punto y toda la fuerza de su celo y de sus luces, a preservar al país de un porvenir desastroso”. Aquí, Garay y Gálvez ponen el dedo sobre la llaga: el problema es que “la propiedad territorial es hoy el patrimonio del menor número de personas, mientras que la multitud de jornaleros, presenta una masa inmensa de siervos de la gleba, tras pasados por sus deudas de unos en otros propietarios; esclavos de las fincas, como otros los son de las personas; y no olvidemos que el estado de esclavitud es el de la rebelión”.

Esta situación puede ser modificada por medio de la división de la propiedad, en el entender de los autores del *Proyecto*, pues no puede haber paz social cuando unos pocos tienen grandes cantidades de tierra, tal vez inculta, “capaz de contener y alimentar a los habitantes de todo un reino, mientras que al mismo tiempo existen incontables proletarios que no tienen un solar de que levantar el miserable alimento de sus familias”. Aquí hay paso decisivo hacia el perfeccionamiento de la colonización. No es ya únicamente poblar inmensos territorios fronterizos, acechados por la sed de expansión de las potencias imperialistas, sino algo más profundo: revolucionar a la sociedad, trastocando la organización de la propiedad territorial. No cabe duda, de lo comentado por

⁹⁸ *Ibid*, pp. 16-17. Cualquiera diría que ambos autores leyeron el *Manifiesto del Partido Comunista* de Carlos Marx y Federico Engels, o quizá mejor, que se hicieron eco de los grandes problemas que en él se examinan y denuncian. No debemos olvidar que 1848 es el año de las grandes revoluciones proletarias en Europa. Este pasaje nos recuerda a uno y otro: “un fantasma recorre Europa: el fantasma del comunismo”... “la historia de todas las sociedades que han existido hasta nuestros días es la historia de las luchas de clase”. Marx y Engels, *Manifiesto del Partido Comunista. Obras escogidas* en dos volúmenes, vol. I, p. 21.

Garay y Gálvez entendemos que las luchas de clases han señalado el camino del México del futuro, en tanto que la tolerancia religiosa lo pavimenta con la eliminación de los obstáculos que tiranizan a las conciencias. Por tanto, “el reparto de tierras con que se invita a los nuevos pobladores, brindándoles concesiones liberales, se asemejaría al sarcasmo, si al mismo tiempo la gente indígena no mereciere, extraña en su propio suelo, las miradas de la consideración del Gobierno”.

La propuesta final de ambos es una “ley agraria” que transforme el estado de cosas, asunto grave, pues toca de un lado a las masas y del otro a los propietarios. A espera de la mencionada ley, incluyen en el proyecto de colonización (capítulo sexto) disposiciones relativas a la provisión de las necesidades de los pueblos “y a proponer una medida preparatoria para buscar el acierto en la resolución, que no podría dejar de dictarse más adelante para que una República en que la igualdad es la ley y el orden no ofrezca en su territorio la fisonomía de la aristocracia y del feudalismo”.

La Dirección de Colonización e Industria estaba llamada a realizar una labor de enorme importancia pues, según lo expresan sus directivos, la alteración de las relaciones de producción vigentes era indispensable para poder efectivamente constituir en la población el fundamento de toda la nación. La colonización, pues, significaba mucho más que un mero proceso de poblamiento del país; era en sí un poderoso motor de reestructuración de la propiedad y un cambio sensible que podría subvertir el modo de organización estamental de la sociedad de entonces. Garay y Gálvez presagian lo que vendrá con la Segunda Reforma, pues no visualizan cambio alguno sin la alteración de la propiedad y con ello de la división de clases. Que propongan la división de la tierra y la tolerancia de cultos coincidirá con los programas revolucionarios de los reformistas encabezados por Juárez.

El secretario de Relaciones Interiores y Exteriores explica que una de las medidas más importantes en el ramo de colonización en 1846, fue la transformación de la Dirección General de la Industria Nacional en la Dirección de Co-

lonización e Industria, que con la denominación de Dirección de Colonización había sido concebida por decreto de 1839, pero que no había sido establecida efectivamente. La Dirección de Colonización e Industria había establecido nuevas poblaciones en el Istmo de Tehuantepec y nuevas misiones se estaban llevando al cabo en el norte del país para civilizar a las tribus bárbaras. “He aquí, señores diputados, lo que el Gobierno ha hecho en este importante ramo de la administración pública, que hasta ahora había sido enteramente descuidado”, dice lisonjeramente Lafragua.⁹⁹

La Dirección de Colonización e Industria en 1849

Al poco tiempo de su conversión en Dirección de Colonización e Industria, la materia prima de la institución se hallaba reducida a la mitad: México había sufrido una gigantesca amputación territorial a favor de los Estados Unidos, quien se había apoderado de vastísimos espacios territoriales, entre ellos la Alta California. La agresiva política demográfica del Gobierno mexicano había llegado demasiado tarde y la Dirección de Colonización e Industria nacía a destiempo.

Sin embargo, el país seguía adelante y los proyectos de colonización proseguían su camino. A pesar de los terribles sucesos del año 47, México continuaba acechado por el imperialismo internacional. En 1849 aun fungía como director de la institución don Antonio de Garay, antiguo funcionario de la desaparecida Dirección General de la Industria Nacional, permaneciendo como secretario Mariano Gálvez.

Al tenor del ambiente que favorecía la atención a los problemas demográficos, que fue centro de las reflexiones de los estudiosos europeos de la adminis-

⁹⁹ *Memoria de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores* correspondiente a 1846, p. 85. Nótese que, como el decreto de creación de la Dirección de Colonización e Industria, Lafragua comenta que una disposición de 1839 instituyó a una Dirección de Colonización. Infortunadamente no hemos encontrado dicha disposición.

tración pública desde el segundo cuarto del siglo XVIII, Garay y Gálvez sostienen que “la población es la industria, el poder y la riqueza de las naciones”. México, teniendo la décima parte de los habitantes que puede mantener, no podrá enriquecerse sino hasta que se encuentre densamente poblado.¹⁰⁰ Era importante e imperativo, por tanto, incrementar la población del país.

Frente al coloso del norte, que nos arrebató grandes y ricos territorios, nuestra nación se “abate, se apoca y anonada”. En tanto allá crece la población, como “por encanto”, sigue la despoblación de nuestro espacio geográfico. Por consiguiente, las corrientes migratorias llegan a los Estados Unidos hasta alcanzar por año, en Nueva York 500 mil personas, mientras que a México sólo llegan unas cuantas de ellas. “Esta diferencia forma la de la prosperidad de ambos países”.

Garay y Gálvez piensan que las leyes y los planes han sido buenos, pero mal ejecutados, como el caso de Texas —que aluden sin mencionar— y el todavía más triste que concluyó con la guerra del 47. Sin embargo, hay consenso a favor de promover la colonización. La propia invasión angloamericana redobló la intención colonizadora, pues los territorios despoblados son indefendibles. Así, “el mayor bien puede convertirse en el mayor mal; pero ésta no es razón para dejar de procurar lo bueno y lo útil”. De aquí nació un cambio: “entonces se realizó la idea de formar una Dirección que tuviese por principal objeto proyectar lo conveniente a la colonización, a proveer los medios de ejecutarla, a administrar los fondos consignados a los gastos de la inmigración y de las colonias, hacer medir los terrenos, adjudicarlos o venderlos, y velar sobre las nuevas poblaciones para su prosperidad”. Era pues, “el más importante ramo de la administración que debe dar el fondo a todos los demás...”.

La restauración del federalismo, tan caro y valioso para el país, provocó sin embargo que las actividades de la Dirección caminaran lentamente, pues no se

¹⁰⁰ *Memoria de la Dirección de Colonización e Industria*. Año de 1849. México, Imprenta de Vicente Torres. 1850 (firmada por Antonio de Garay, en diciembre 9 de 1849). pp. 3-9.

había determinado si los terrenos baldíos eran federales o de los estados. Así, muchos asuntos se encuentran sin despachar ante la indecisión sobre este importante asunto. En el fondo del problema también estaba el arreglo de los límites de los estados, asunto que era de la índole del Congreso general, mas semejante arreglo era lento y muy costoso, en tanto que “la necesidad de proveer el aumento de la población es del día y del momento; pues de ella depende la prosperidad, la riqueza y la abundancia para los estados”.

Otro obstáculo para el aceleramiento de la población lo constituye el problema de la religión. Además de otros problemas relativos a la inmigración, como el costo superior de los fletes, frente a los de los Estados Unidos, la ausencia de caminos y el elevado precio de las conductas, existe el desprestigio del país por la inseguridad interior. Todavía hay que agregar que la mayoría de las naciones proveedoras de inmigrantes, tenían lenguas y costumbres diversas a las nuestras. Y más aún, se ponía como condición a los posibles colonos que profesaran la fe católica, consiguiéndose con ello que hombres de otras religiones no abandonen la propia y emigren a nuestro país. Así, una compañía alemana de inmigración puso como condición que se respete el culto protestante para facilitar el flujo migratorio a nuestro país, toda vez que contaba con recursos para la adquisición de tierras y para medios de transporte. La respuesta del Gobierno mexicano fue negativa, pues lo prohibía la Constitución de 1824; es más, a pesar de un dictamen favorable de la Comisión de Colonización de la Cámara de Diputados, esta se opuso al permiso de que en las colonias se autorizara la libertad de cultos.

Tal como se puede apreciar, la Dirección de Colonización e Industria no operó con eficacia en 1847, 1848 y 1849, ni estaba realizando su función esencial, la colonización, debido a factores ajenos a ella misma, tales como los problemas de jurisdicción del ramo entre la Federación y los estados. Sin embargo, en 1848 habían preparado dos grandes proyectos de colonización que, de ejecutarse, se pensaba que traerían resultados favorables al poblamiento del país.

El secretario de Relaciones Interiores y Exteriores, en la *Memoria* de 1849, también se lamenta de que la cuestión relativa a la colonización sigue indecisa,

dándose por resultado que la Dirección del ramo no despache los asuntos impidiéndose el poblamiento y retardándose el ingreso de recursos provenientes por la venta de tierras. Otro problema que observaba es el relativo a la intolerancia religiosa, que entorpecía el flujo de inmigrantes extranjeros, estando el asunto en manos del Congreso.

La Dirección de Colonización e Industria: 1850-1851

Muy poco se dice en la *Memoria* de la Dirección de 1850. Se informa que se ha renovado la Junta Directiva, por lo que ahora don Mariano Macedo funge como director, en lugar de Antonio de Garay. Asimismo, por disposiciones reglamentarias, Gálvez continúa como secretario de la Junta. En lo relativo al problema de la jurisdicción de los terrenos colonizables, entre la Federación y los estados, la Dirección declaró que la materia debía ser ramo federal, pero que se deberían suministrar recursos a las haciendas estatales por los productos de la colonización. Pero “ha llegado el tiempo en que la inacción venga a ser muy deplorable para la República en cuanto a regularizar y facilitar en ella la inmigración y colonización extranjera”.¹⁰¹ Existía por el momento una oferta de ingreso al país de inmigrantes alemanes, pero se sigue en la espera que se resuelva el conflicto de competencias ya mencionado.

En 1850 seguía sin resolverse el problema de la jurisdicción de los terrenos baldíos entre la Federación y los estados. En la *Memoria* de este año el secretario de Relaciones Interiores y Exteriores externa su agrado porque tribus indias provenientes de los Estados Unidos, donde son hostilizadas, han ingresado al país y debido a que están altamente civilizadas su admisión se ha juzgado oportuna para contribuir a pacificar a las tribus indígenas enteramente salvajes. Se

¹⁰¹ *Memoria que la Dirección de Colonización e Industria presentó al Ministerio de Relaciones en 7 de enero de 1851, sobre el estado de estos ramos en el año anterior.* México, Tipografía de G. Torres. 1851.

informa asimismo que las islas situadas en el Mar de Cortés están por poblarse, principalmente por habitantes de los estados limítrofes.

En 1851 los proyectos de la Dirección, que fueron elevados al Congreso por medio de la comisión camaral respectiva, no terminaron de discutirse. “Subsisten por tanto las causas que en la *Memoria* del año pasado indiqué como obstáculo grande para las empresas de población encomendadas a la Junta Directiva que presidió”, alegaba Macedo.¹⁰²

Entre los proyectos aludidos se haya el de *Colonos propietarios, arrendatarios, medieros y asalariados*, proyecto que juzgaba serviría para remover aquellos obstáculos. Subsistía todavía la duda si la colonización debería ser una competencia federal o estar compartida con los gobiernos de los estados. Con la formación de poblados con inmigrantes extranjeros, diseminados en el territorio nacional sin formar grandes cuerpos, aumentarían la población sin que se temiesen nuevas amputaciones del espacio geográfico mexicano. Este programa se podría poner en acción, pues se había entrado en tratos con el Gobierno de Bélgica, con el cual se concertó la inmigración de habitantes de aquel país hacia el nuestro. Se calculaba que se podrían acomodar 60 familias, esperándose el arribo de operarios y artesanos. La inmigración belga, por otra parte, no imponía dificultades religiosas, pues era católica.

La Dirección de Colonización e Industria se estaba dedicando a buscar un acomodo adecuado a los futuros inmigrantes. Entre otras cosas, se prevía la conveniencia de establecer un camino de fierro entre Veracruz y México que favorecería el movimiento de los colonos, además del establecimiento de una ruta marítima entre Bélgica y México. “Como se ve, se ponen en unión de los proyectos de emigración y los de navegación y vías ferradas; y justamente porque la dificultad y la carestía de los transportes son el mayor obstáculo para las emi-

¹⁰² *Memoria que la Dirección de Colonización e Industria presentó al Ministerio de Relaciones en 17 de enero de 1852, sobre el estado de estos ramos en el año anterior.* México, Tipografía de V.G. Torres. 1852. pp. 3-17.

graciones. Si nuestra República estuviese cruzada de caminos de fierro o de otros de llano y barato transporte, estaría ya poblada, y lo será sin esfuerzo ni proyecto alguno desde que lo esté”. Está clara la idea de Macedo: la colonización provocará una reacción en cadena, que proyectaría el desarrollo económico en otras esferas de la vida social, tal como la transportación marítima y los ferrocarriles.

Lo anterior viene a demostrar la ampliación de funciones y cometidos de la Dirección de Colonización e Industria, cuyas actividades se habían extendido a los transportes y los caminos. Tal era la idea, justamente, cuando en 1849 el Gobierno estableció las bases para la creación de empresas de caminos de fierro.¹⁰³ Sin embargo, el que en tres años no se presentaran postores, vino a probar que las condiciones no habían variado lo más mínimo en este ramo de la economía, por la indiferencia de los capitalistas mexicanos y extranjeros. Macedo sugiere que los nuevos proyectos sobre ferrocarriles concedan mayores franquicias y seguridades, para estimular la participación de los particulares. El ferrocarril Veracruz-México estaba calculado en 13 millones de pesos, muy alto costo, pero Macedo creía que debía construirse.

El director de Colonización e Industria insiste en que “el beneficio del camino de fierro es tan grande, que cualesquiera sacrificios debían hacerse para tenerlos” Los ferrocarriles agilizarían el comercio, abaratarían el servicio del correo, incrementarían las rentas públicas, movilizarían aceleradamente a las tropas y disminuirían la necesidad de un número elevado de guarniciones. Por tanto, “que la seguridad aumente por la prontitud con que se puede acudir al peligro, demuestra que todo sacrificio que se hiciese para tener ferrocarriles sería compensado sobradamente”.

Las actividades de la Dirección se ampliaron también a las comunicaciones fluviales, que Macedo señala que serían de muy bajo costo para el país. En la-

¹⁰³ Macedo comenta que siendo diputado en esas fechas, contribuyó a la aprobación del decreto sobre caminos de fierro, promulgado en mayo 8 de 1849.

gos y ríos, como el Tuxpan y el Pánuco, podrían sustituir, con grandes ventajas económicas, la construcción de ferrocarriles. Había una empresa, la del Atoyac, que estaba mostrando las facilidades de los sistemas fluviales de transportación para el mejoramiento de las comunicaciones. Pero si se lograra canalizar este río, señala Macedo, además de los beneficios a los estados de Puebla, Guerrero y Michoacán, serviría de comunicación interoceánica.

Con respecto a la colonización, se comenta que las posibilidades de inmigración alemana son factibles, pues la sociedad Darmstadt ha contestado favorablemente la sugerencia del Gobierno mexicano, a solicitud de la Dirección. Con los inmigrantes alemanes se podría colonizar Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila, y con ella “se formaría una población robusta, que sabría defender con energía el terreno cultivado a fuerza de sudor y trabajo...”.

En Berlín, para favorecer la migración, se estableció una Junta Central encargada de organizar, dirigir y centralizar todo lo referente al asentamiento de alemanes fuera de su país, por lo que la Dirección debe ponerse en contacto inmediato con ella. La mencionada Junta Central refiere que la inmigración anual de Prusia era de 15 mil personas, cada cual dotada de 191 pesos por cabeza, o sea, la suma de 2.845.000 pesos. Añade que la mayor parte de los inmigrantes acude a los Estados Unidos sin beneficio de Alemania, por lo que las nuevas políticas de migración se orientarán a Centroamérica, América del sur, Australia y México. Sobre este asunto, la Junta Central editó la obra México y la colonización alemana, del señor Bugoslasoski.

En suma, la colonización que se consideraba base del desarrollo y labor urgentísima para preservar la integridad territorial, tenía buenos auspicios pero seguía atorada en el vértigo de las discusiones camarales. Sin embargo, la institución, cuya existencia estaba por llegar a su fin, contenía ya todas las competencias que darían vida a un nuevo organismo del Estado: el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.

Una crítica a la Dirección de Colonización e Industria

Esta institución no pasó desapercibida, mucho menos para sus críticos, entre ellos el conspicuo administrador público y cultivador de la ciencia de la administración don Luis de la Rosa, quien formuló duros reproches a la Dirección de Colonización e Industria. Dentro de un amplio y bien documentado examen sobre la colonización, de la Rosa comenta la existencia de la Dirección por medio de un decreto de 1846, al que define como vago y general. Resalta que su único objeto era el poblamiento del país, pero aumentando las rentas públicas por la venta de terrenos, toda vez que piensa que este panorama se complicó por adscribirsele las funciones otrora a cargo de la Dirección General de la Industria Nacional. Por cuanto a su *Reglamento*, considera que fue preparado con precipitación y ligereza, “pues no hay en sus disposiciones ni coordinación ni método, y algunas veces ni coherencia. Es el complemento de nuestros errores y desaciertos en materia de colonización”.¹⁰⁴

Impresionado, dice que luego de cinco años de vida de la Dirección de Colonización e Industria no ha hecho mayor cosa: no ha formado colonias, no ha poblado al país ni cultivado la tierra, no han ingresado rentas al erario, no se han medido ni deslindado terrenos federales ni estatales. La Dirección es parte de la cadena de errores en el ramo de colonización, sin que, al fin de cuentas se haya incrementado la población del país ni producido abundancia de subsistencias. Estas críticas de Luis de la Rosa son válidas y no carecen de fundamento, pero no son del todo justas porque la Dirección fue diseñada y establecida a destiempo, no se definió su jurisdicción competencial por dilaciones parlamentarias, cargó con el lastre de funciones de fomento industrial muy mermaidas y, como si esto fuera poco, tuvo el estigma de haber reemplazado a una institución descentralizada relativamente eficaz: la Dirección General de la Industria Nacional.

¹⁰⁴ Rosa, Luis de la. *La administración pública de México y medios de mejorarla*. (México, 1853) pp. 33-35.

Por tanto, su fusión con otras instituciones similares dentro del Ministerio de Fomento fue una medida esperada y lógica.

Las instituciones descentralizadas del Segundo Imperio

El Segundo Imperio, desde el punto de vista de la administración pública, representa la continuidad de las clases conservadoras en el Gobierno, pero con la variante de que las instituciones que se perpetúan en el régimen de Maximiliano conviven con otras propiamente dinásticas, importadas de la tradición monárquica de los Habsburgos. En el caso particular de las instituciones descentralizadas, sin embargo, las entidades son fundamentalmente otras anteriores formadas en el país o completamente nuevas, pero nacidas de la misma raíz.

Por tanto, también encontramos el fenómeno de la descentralización, ya se trate de las direcciones generales, ya lo sea de otras entidades de distinta modalidad. Con relación a las primeras, constituyeron instituciones de importancia operativa y de ejecución para los ministerios en cuya órbita competencial giraban. Estaban incluso comprendidas en diversas disposiciones, como aquella que, distinguiendo a los directores y a los jefes de sección de los ministros, se les encomienda en cada caso servir de conducto entre los empleados y los subsecretarios, o aquella otra donde ocupan un modesto lugar dentro de la séptima categoría de las nuevas jerarquías que fija las precedencias oficiales.¹⁰⁵

Las entidades autónomas imperiales, que vivieron de mayo de 1864 a junio 1867, son de naturaleza variada. Aquí escogimos el siguiente orden: comenza-

¹⁰⁵ *Decreto de 12 de octubre de 1865, sobre la organización general de los ministerios. Colección de leyes, decretos y reglamentos que interinamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio.* México, Imprenta de Andrade y Escalante. 1865. Ocho tomos. Tomo I, puntos 46 y 47. Y Decreto de 27 de octubre de 1865, que fija el orden de la precedencia, *op. cit.*, séptima jerarquía donde se sitúa a los directores generales de Correos, de Caminos, del Papel Sellado y al administrador general de Peajes. Otros titulares de instituciones autónomas tuvieron más suerte, pues quedaron en el quinto escalón: los presidentes de las Academias de Ciencias y de Bellas Artes, y los directores de la Biblioteca Nacional, de la Biblioteca Imperial y el del Museo Nacional.

mos con las instituciones asistenciales, luego con las educativas y terminamos con las relativas al fomento.

Instituciones asistenciales

Consejo General de Beneficencia

El Consejo, formado dentro del ámbito competencial del Ministerio de Gobernación, era presidido por la emperatriz y estaba integrado por diez personas, fungiendo una como vicepresidente y otra como secretario. El emperador, por su parte, tenía la facultad de nombrar y remover libremente a los integrantes del Consejo. Eran tareas del Consejo General de Beneficencia visitar hospitales, hospicios y demás establecimientos asistenciales, vigilar su administración y el buen uso de sus fondos, procurar el incremento del espíritu de caridad y recaudar donativos para atender epidemias o grandes calamidades públicas. En suma, era una entidad sanitaria y asistencial.

La emperatriz estaba autorizada para nombrar a las comisiones que harían las mencionadas visitas y para servir de conducto con el emperador, según disposición complementaria. Para ampliar las funciones del Consejo, en todos los departamentos del Imperio se establecieron Consejos Departamentales de Beneficencia, encabezados por el prefecto político. Para transmitir y ejecutar sus acuerdos, el Consejo General estaba asistido por un secretariado formado por un oficial, un escribiente y un portero.¹⁰⁶

Junta Protectora de las Clases Menesterosas

Esta Junta —también dependiente del Ministerio de Gobernación— fue instituida para atender los problemas de las clases que dieron vida a su objeto.

¹⁰⁶ *Bases para la organización del Consejo General de Beneficencia*, de 10 de abril de 1865, *Colección citada*, tomo VI, pp. 157-160. *Reglamento del Consejo General de Beneficencia*, del 11 de abril de 1865, tomo VI, pp. 161-172.

Estaba formada por cinco vocales, entre quienes se elegía al presidente, vicepresidente, secretario y subsecretario, todos ellos nombrados y removidos libremente por el emperador. La institución era receptáculo de las “quejas” provenientes de las clases menesterosas y, al efecto, dictaba disposiciones destinadas a darles solución, para lo cual los prefectos debían asistirlos. Las funciones de la Junta eran, entre otras, las de dictaminar sobre los negocios que se le sometieran a consulta; proponer medidas “para mejorar la situación moral y material de las clases menesterosas”; hacer lo conducente para que se establecieran instituciones de enseñanza primaria para adultos y niños de ambos sexos; fomentar la colonización, colaborando con la Junta respectiva.¹⁰⁷

Instituciones de educación y cultura

Academia Imperial de Ciencias y Literatura

Un poco antes dimos una breve noticia de esta institución, formada por los sectores conservadores de la membresía de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. Esta institución fue creada para “impulsar el progreso y el adelanto de las ciencias y la literatura, dando un centro al movimiento científico y literario del Imperio, y creando un punto de reunión para las personas que se hayan distinguido por sus trabajos científicos y literarios”. La Academia estaba integrada por tres clases: a) ciencias matemáticas, físicas y naturales; b) filosofía, historia y ciencias anexas; c) filología, lingüística y bellas letras. En la primera participaban entre otros, Leopoldo Río de la Loza y Joaquín de Mier y Terán, en la segunda Joaquín García Icazbalceta y Manuel Orozco y Berra, y en la tercera Luis G. Cuevas y José María Roa Bárcenas.

La Academia estableció un concurso para premiar a quienes así se hicieran merecedores y ella misma estuvo compuesta con aquellas personas que se consideraban hombres distinguidos en los distintos aspectos de la misma, es decir,

¹⁰⁷ Decreto de 10 de abril, que instituye la Junta Protectora de las Clases Menesterosas, *ibid*, tomo VI, pp. 183-184.

por 30 socios que se distribuían equitativamente en las tres clases mencionadas. Estaba encabezada por un presidente, elegido cada dos años, con quien colaboraban un vicepresidente y dos secretarios generales, todos elegidos anualmente.¹⁰⁸ Debemos recordar que la Academia fungió como *esquirol* de la nacionalista Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, saqueada por el ejército francés en su retirada.

Instituciones de fomento

Junta de Colonización

Considerada a la población como uno de los grandes elementos de la prosperidad pública, en el Imperio se estableció la Junta de Colonización formada por nacionales y extranjeros, y se sujetó al Ministerio de Fomento. “La Junta tiene por objeto estudiar y proponer los proyectos de ley y de reglamentos, en lo relativo a colonización, libre y a costa de los inmigrantes, o por cuenta del Tesoro Imperial, y en lo tocante al descubrimiento, deslinde y distribución de los terrenos baldíos”. Debía prontamente conocer los terrenos aptos para la colonización y cerciorarse de aquellos otros indebidamente ocupados, para destinarlos a la misma finalidad; asimismo, debía estudiar climatológicamente las comarcas para que, tomando en cuenta las condiciones higiénicas, coadyuvar a la aclimatación de los colonos. También debía tomar en consideración la viabilidad de los cultivos, examinar los caminos, distribuir equitativamente las tierras, establecer franquicias para los colonizadores y fijar los deberes a los inmigrantes. Finalmente, estaría atenta a los puertos de desembarque, para establecer campamentos provisionales para los recién llegados y atenderlos en lo indispensable.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Decreto de 10 de abril de 1865, que establece la Academia Imperial de Ciencias y Literatura, tomo VIII, pp. 15-19.

¹⁰⁹ Decreto de 28 marzo de 1865, que establece la Junta de Colonización, *ibid*, tomo V, pp. 51-52. Reglamento de la Junta de Colonización, de 31 de marzo de 1865, *ibid*, pp. 53-54.

La Junta estaba formada por doce personas nombradas por el ministro de Fomento, cuatro de las cuales eran mexicanos y el resto extranjeros, y estaba auxiliada por dos escribientes. El cargo de miembro de la Junta era honorífico. Una “junta menor” conduciría sus operaciones, formada por un presidente, un secretario y tres miembros más. En cada departamento se formó una junta auxiliar, compuesta por cinco individuos, dos nacionales y tres extranjeros. Su nombramiento correspondía a la Junta de Colonización, quien escogía a los miembros de las juntas auxiliares entre hacendados o comerciantes.

En septiembre de 1865 se determinó que México quedaba abierto a la inmigración extranjera. Entre las medidas que facilitaban la inmigración se encontraba la declaración de la libertad de cultos —solicitud hecha tiempo atrás, inútilmente, por la Dirección de Colonización e Industria—; autorización para viajar con un número ilimitado de operarios, de animales de trabajo, semillas, instrumentos y máquinas de trabajo; y exención de derechos aduanales. Se extendería a los colonos un certificado de propiedad inmutable y libre de toda hipoteca, estando la propiedad libre de impuestos por un año. Se declaraba que los hombres de color eran admitidos en el país, obteniendo con ello la libertad inmediata, además que el Gobierno fijaba las condiciones de su contratación y obligaba al patrón a darle casa y alimento. Del mismo modo, para estos últimos, el Gobierno organizaría una caja de ahorros donde patrones y trabajadores depositarían sus contribuciones, para el beneficio de los trabajadores.¹¹⁰ Esta Junta no es novedosa, pues su espíritu recuerda mucho el de la extinta Dirección de Colonización e Industria.

Dirección General de Caminos y Puentes

Esta Dirección General aparece consignada en el reglamento del Ministerio de Fomento —de fecha incierta—, donde se establece su planta: director general, un secretario, dos ingenieros, un dibujante, un jefe de contabilidad, un

¹¹⁰ Decreto de 5 de septiembre de 1865, que declara a México abierto a la inmigración de todas las naciones, *ibid.*, pp. 55-58.

tenedor de libros, un escribiente, un guarda-almacén y un mozo de oficio. También es mencionada su existencia en otra disposición, del 10 de abril de 1865 — aunque con el nombre de Dirección General de Puentes y Calzadas— junto con otras entidades descentralizadas, estableciéndose que la Dirección General estará encargada de las siguientes funciones: 1) dirigir los trabajos públicos que no estén asignados a otras direcciones generales; 2) construcción, reparación y cuidado de los caminos carreteros, calzadas, ríos, puentes, canales y acueductos; 3) edificación de los edificios públicos del Estado o que él construya; 4) vigilancia sobre la aplicación de la legislación del ramo; 5) formación de la carta general del Imperio; 6) comunicar los datos estadísticos de los trabajos de su responsabilidad.¹¹¹

Con fecha 19 de agosto de 1865 se expidió un decreto por el cual se establece la Dirección de Caminos y Puentes, aclarándose que se hace con la finalidad de “fijar para su mejor servicio los deberes” de la institución. A las funciones mencionadas se agregó las de ferrocarriles, diques, desecamiento de lagunas y pantanos, así como todas las obras ejecutadas por ingenieros pagados por el Estado. Se declara la planta de la Dirección General, idéntica a la mencionada, y queda establecido que su titular tendrá rango y consideraciones de Consejero de Estado.

Con la finalidad de unir a los “ingenieros de notoria aptitud y luces”, fue decretado en agosto de 1865 la creación del Consejo Superior de Caminos y Puentes, formado por el director general de Caminos y Puentes, tres ingenieros civiles con el cargo de inspectores generales, el jefe de la sección científica del Ministerio de Fomento y el jefe de la sección Ingenieros del Ministro de Guerra. Sus facultades eran las de formar el reglamento para la integración del cuerpo de ingenieros del Estado; examinar y emitir dictámenes sobre los proyectos, presupuestos y cuestiones de arte sometidos; opinar sobre los asuntos

¹¹¹ Planta del Ministerio de Fomento y sus dependencias, *ibid.*, p. 6. Decreto de 10 de octubre de 1865, estableciendo ingenieros en los puntos principales del Imperio, *ibid.*, p. 59. Decreto de 19 de agosto de 1865, por el cual se establece una Dirección General de Caminos y Puentes, *ibid.*, pp. 75-77.

de lo contencioso administrativo del ramo; formar la cartilla de los materiales de construcción y todo lo relacionado con ello, en aspectos mineralógicos, climatológicos, químicos y botánicos; dirigir la publicación trimestral *Anales de ingeniería civil del Imperio Mexicano*; inspeccionar las obras a cargo de la dirección general del ramo. Fungía como secretario del Consejo el secretario de la Dirección General de Caminos y Puentes, y todos los trabajos del mismo se harían por medio de los empleados de esta Dirección General.¹¹²

Tampoco en este ramo había algo que no se conociera, sobre todo por las labores que antes venían realizando las diversas instituciones descentralizadas ligadas a la edificación de obras públicas.

Junta de Exposiciones Industriales

La Junta de Exposiciones Industriales, creada el 29 de junio de 1865, tenía por misión fomentar las exposiciones industriales y artísticas en el país, y asegurar que los productos mexicanos fueran exhibidos en las del extranjero. Estaba formada por el ministro de Fomento, como presidente nato, un vicepresidente y siete vocales nombrados por el mismo. Las atribuciones de la Junta eran las siguientes: 1) procurar el fomento y adelantamiento de toda clase de industrias; 2) procurar la exploración y explotación de los productos naturales; 3) reglamentar y ordenar las exposiciones periódicas (y extraordinarias) en el país; 4) responder a las consultas hechas sobre el ramo; 5) dictaminar sobre los negocios encomendados por el titular del ramo; 6) recoger y ordenar la información necesaria para la formación de las estadísticas agrícolas, mineralógica, fabril, artística y manufactura; 7) proponer premiaciones; 8) apoyar la enseñanza de las materias del ramo; 9) difundir con publicaciones los progresos de estas materias. En cada capital de departamento se formó una Junta local, a cuya cabeza estaba el prefecto, más cinco vocales, presidida por el primero.¹¹³

¹¹² Decreto de 19 de agosto de 1865, por el cual se establece un Consejo Superior de Caminos y Puentes, *ibid.*, pp. 79-81.

¹¹³ Decreto de 29 de junio de 1865, por el cual se establece la Junta Superior de Exposiciones Industriales, *ibid.*, pp. 65-67.

Dirección General de Minas

Tenía a su cargo lo relativo a las minas, atender denuncias sobre su descubrimiento, consultar a exploradores, velar por los establecimientos metalúrgicos y sobre el buen estado de la maquinaria, estudiar los lugares donde estaban las minas y elaborar la carta minera, según se consigna en el decreto antes citado.

Instituciones de servicio público

Administración General de Correos

Se da cuenta de la existencia de la Administración General de Correos en la planta del Ministerio de Fomento, antes mencionada. Se trataba de una institución que, para su tiempo, era de dimensiones colosales. En tanto que el propio Ministerio contaba con 28 personas —incluyendo al titular del ramo—, integrantes de sus cinco secciones y su servidumbre, la Administración General de Correos estaba formada por 704 empleados radicados tanto en las ciudades grandes, como en los poblados pequeños. Estaba organizada en la administración general, con su contaduría general y sus secciones de correspondencia y estafeta, varias administraciones principales y multitud de administraciones subalternas, ubicadas a lo largo y ancho del país.

Dirección General de Ferrocarriles, Correos y Telégrafos

En el decreto relativo al establecimiento de ingenieros, antes mencionado, se señala la existencia de esta institución, formada por tres secciones relativas a sus ramos. La primera estaba encargada de todo lo referente a los ferrocarriles, trabajos científicos en la materia, seguridad en los mismos y formación de la carta general de caminos de fierro. La segunda atendía el correo en lo incum-

bente a la organización del transporte postal y el manejo de la correspondencia. No se mencionan las funciones de la tercera sección.¹¹⁴ Parece que esta institución tuvo vida breve, pues sus funciones fueron asignadas a otras direcciones generales.

El listado de estas entidades descentralizadas no muestra, desde el punto de vista de las virtuales novedades traídas por el Imperio, nada nuevo. Todas ellas tenían antecedentes nacionales. Ahora bien: a sabiendas que el Segundo Imperio dominó en territorio mexicano por un trienio y que Juárez encabezaba a un Gobierno itinerante, debemos pensar que el grueso de la administración pública existente, con su organismo y su burocracia, estuvo al servicio del emperador y sus reaccionarios aliados. Esto explicaría, por tanto, porqué la mayoría de estas instituciones ya existían, aunque con rostros y perfiles algo variados.

Dentro de este abundante examen de entidades descentralizadas hemos dejado al final al Fondo Piadoso de Californias, institución peculiarísima del universo administrativo del que trataremos extensamente capítulos adelante. Este Fondo Piadoso, espécimen combinado de fideicomiso y organismo descentralizado, según la nomenclatura administrativa moderna, debe ser analizado ahí donde su existencia produjo resultados más aleccionadores. Este fue el motivo por el cual lo abordaremos cuando contemplemos el capítulo relativo al Estado empresario por vía de la expropiación.

¹¹⁴ *Decreto por el cual se establecen ingenieros generales, ibid, pp. 59-60.*