

Formación del espacio público 67

Del origen a la primera reforma 67

 Administración de la vida económica

 Administración de la vida social

 Administración de la vida personal

De la Primera Reforma a 1846 109

 Administración de la vida económica

 Administración de la vida social

 Administración de la vida personal

De 1846 a la formación de la Secretaría de Fomento 121

 Administración de la vida económica

 Administración de la vida social

 Administración de la vida personal

La Secretaría de Fomento 139

Formación del espacio público

A semejanza de los Estados capitalistas desarrollados de Europa durante el primer cuarto del siglo XIX, México, como lo hemos advertido, establece desde un principio una Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, siguiendo básicamente la tradición hispánica. Esta Secretaría concentrará fundamentalmente, entre 1821 y 1853, la conducción de las prácticas gubernamentales del fomento, asumiendo como competencia general el desarrollo económico del país, la constitución de las bases de la vida social y el desenvolvimiento de los fundamentos de la vida personal. Aquí haremos un examen pormenorizado, hasta donde lo permite el objeto de esta investigación, de las labores de este trascendental Ministerio original de la administración pública mexicana.

Del origen a la primera reforma

Habiéndose alcanzado la independencia en septiembre de 1821, la primera *Memoria* de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores apareció en marzo 8 de 1822, bajo el régimen de la Regencia del Imperio Mexicano.¹ En ella se relaciona por primera vez el estado de la ad-

¹ *Memoria presentada al Soberano Congreso Mexicano por el Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores*. México, Alejandro Valdés, Impresor de la Cámara del Imperio. 1822 (firmada por José Manuel Herrera, en marzo 8 de 1822).

ministración interna del México independiente, tal como se encontraba en su infancia y por merced del legado virreinal y los nuevos proyectos del país que nacía. Según lo expresa el titular de la mencionada dependencia, José Manuel Herrera, el despacho de los negocios se había organizado en cuatro secciones: Estado, Gobierno, Beneficencia y Fomento. Las tres últimas son las semillas que en su origen formarán lo que, pasado los tiempos, serán las enormes y variadas ramificaciones de la moderna administración interna.

La materia del Gobierno está formada por la información relativa a las Californias y el servicio público de los correos. Herrera comenta que “en este lugar venían a propósito las grandes innovaciones y reformas porque acaso mucho hace están clamando las necesidades de los pueblos; pero las circunstancias exigían que la Regencia se limitase a conservar la pública tranquilidad, y el curso ordinario de los negocios, obrando con la circunspección que era menester para no traspasar, ni que se creyese que traspasaba, los límites prescritos por la ley en el ejercicio de sus facultades, y dejando para tiempo más oportuno la curación radical de males inveterados”.² Sólo en las Californias “no se ha visto todavía una letra en el gobierno”, añade, señalando con ello una preocupación permanente acerca de estos territorios para el Estado mexicano, hasta el aciago año de 1847, de los que trataremos con alguna extensión cuando abordemos el Fondo Piadoso de Californias.

Por su parte, el correo por cuanto servicio correspondía a la Secretaría de Relaciones y con referencia a las rentas que producía, estaba a cargo de la Hacienda. Herrera, evocando mejores tiempos, aclara que ha merecido mejoras considerables y se espera que pronto “recobrará su antiguo esplendor”. El correo años antes había sido organizado por el visitador José de Gálvez como un servicio público ya no concesionado y ahora administrado directamente por el Estado, toda vez que lo concibió como una actividad estatal auto-financiada y aun productora de rentas para la Corona. Por eso la dualidad de adscripción a dos dependencias centralizadas. El correo sería uno de los monopolios estable-

² *Ibid*, pp. 5-6.

cidos por la Constitución de 1857 y una de las áreas estratégicas en la actualidad, según reformas de principios del sexenio del presidente de la Madrid.

Las cuestiones gubernamentales eran una preocupación básica del joven país, por razones obvias. Así, al año siguiente, en la *Memoria* de la Secretaría de Relaciones Interiores suscrita por Lucas Alamán³ se vuelven a enfatizar los problemas gubernamentales de la nueva nación. Alamán sostiene que la situación del país sigue siendo deplorable, a pesar de los grandes esfuerzos del gobierno para dar solución a los problemas. En estas circunstancias, en una época en la cual se están sentando las bases del gobierno y la administración pública, el titular del ramo expone más bien los esfuerzos encaminados para alcanzar resultados felices, alcanzando con ello la ilustración y la prosperidad nacional, situando con ello al problema de la prosperidad nacional como tema esencial del Gobierno. Apenas asentado el nuevo régimen, el Supremo Poder Ejecutivo, y todavía no recibidas las informaciones solicitadas “sobre varios puntos de la administración política y económica”, Alamán procede a informar con las limitaciones advertidas, discurriendo en las materias propias de su cargo.

Alamán divide las materias de su encargo en forma diferente a su predecesor, a saber: asuntos exteriores de Estado, gobierno político, gobierno económico, correos, sanidad, caridad, instrucción pública e industria. Estas materias las abordaremos más adelante, a excepción de la primera. Antes debemos explicar que fue Alamán quién, como secretario del ramo, estableció muchos de los fundamentos de la administración interior e inclusive formó un estilo de discurso de las materias de su cargo que fue seguido durante muchos años por sus sucesores. Don Lucas tiene el mérito de haber formado, pues, las bases de la moderna administración interna durante los primeros tiempos del México independiente. Este, sin embargo, no será con mucho su único aporte.

³ *Memoria que el secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores presenta a su cargo, leída en la sesión de 8 de noviembre de 1823 e impresa por orden del Soberano Congreso. México, Imprenta del Supremo Gobierno. 1823 (suscrita por Lucas Alamán, bajo el Supremo Poder Ejecutivo, con fecha noviembre 7 de 1823).*

El correo sigue siendo una cuestión definida como asunto gubernamental. En 1823 se le considera como algo más que un mero servicio público. En conceptos de León Cortiñas-Peláez, cuando se refiere a los cometidos constitucionales del Estado mexicano contemporáneo, por considerárseles inherentes a la soberanía nacional, el servicio postal en el México temprano tendrá una categoría equivalente. El correo seguía dependiendo de la Secretaría de Hacienda, pero en lo gubernativo era todavía competencia de la de Relaciones Interiores.

Alamán informa que el Gobierno se había cuidado de restablecer el servicio postal, porque con ello se mejoran las comunicaciones y el comercio. Antes de 1810 sólo había un correo semanal y el de Veracruz trabajaba lentamente. Ahora, el servicio se presta dos veces a la semana y ha mejorado su tiempo, haciéndose más ágil, toda vez que ha beneficiado al erario incrementando sus ingresos. También se ha mejorado su organización, pues antaño las administraciones de México y Veracruz eran independientes, entorpeciendo el servicio, y ahora la segunda depende de la primera, como todas las demás. El administrador de correos de la Capital asumió por tanto el cargo de “director general de la renta”. Al año siguiente se informa que el servicio del correo ha pasado a jurisdicción completa del Ministerio de Hacienda, dejando de tener por tanto el sentido gubernamental, antes explicado, que conservó entre 1821 y 1823, pero sin dejar de tener un carácter ciertamente estratégico.

Hemos advertido cómo, según lo observa Alamán, el problema de la *prosperidad nacional* se había situado en el centro de los problemas gubernamentales y así se deja ver en las materias interiores que competen a la Secretaría de Estado del ramo: gobierno político, gobierno económico, correos, sanidad, caridad, instrucción pública e industria. México, como Estado independiente y libre, nacía directa e íntimamente involucrado con los problemas del desarrollo o, para emplear el vocabulario apropiado en aquellos días, con las prácticas gubernamentales del fomento como centro propulsor de la administración interna toda. La relación entre el Estado y la economía se encontraba, por razón histórica, íntimamente encadenada.

En la *Memoria* de la Secretaría de Relaciones Interiores de 1825 la distribución de materias de la administración interna es la siguiente: ramos generales, ilustración e instrucción, archivo general, salubridad y beneficencia. Por su parte, los ramos generales comprenden a los pasaportes, caminos, canales, agricultura, industria, comercio, minas y bagages. Asunto importante y destacado en el documento es el derecho de imprenta, aunque se haya desvirtuado del todo por el abuso que se hace de él. Sin embargo, el secretario del ramo comenta que no ha interrumpido el progreso en este ramo, pues los periódicos han aumentado en número.

Para seguir un orden sistemático que permita una apreciación clara por parte del lector, caminaremos por el curso de la división de materias de la administración interna según sus tres grandes ramas: administración de la vida económica, administración de la vida social y administración de la vida personal.

Administración de la vida económica

La administración de la vida económica queda encerrada en un concepto usual en aquellos días: el *fomento*, que comprende el desarrollo de la minería, el comercio y la industria, tal como fueron concibiéndose dentro de las prácticas gubernamentales del fomento entre septiembre de 1821 y marzo de 1822, es decir, durante el primer semestre de vida independiente. De suyo, la administración de la vida económica abarca las esferas de la producción que el país puede desarrollar en su condición de Estado recientemente establecido: además de las mencionadas, obras públicas y agricultura. El conjunto de estas ramas de la vida económica constituyen un campo de actividad del Estado que, en parte, estaba construido desde el siglo XVIII —y aún mucho antes—, y en parte fue edificado por el propio Estado mexicano. Examinemos a cada una de estas ramas.

Minería

La minería, ahora poseída por el país, era la rama económica que el Estado consideraba como la que más pronto podría crear riqueza y con ella la prosperidad pública, y aún más, la verdadera opulencia y esplendor “hasta donde habrá de elevarse nuestra América”. Tal es el tenor con que en la primera *Memoria* del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores, se semblantea a la economía nacional, haciéndose al efecto una apología de la rama que, desde los tiempos virreinales, había creado la riqueza en la Nueva España. Debemos comentar que, en buena medida, algunos de los renglones de la reforma borbónica del siglo precedente se habían encaminado a rescatar a la minería de su atraso y que la formación del Tribunal de Minería y su Banco de Avío habían sido establecidos con esa misma finalidad. Ocurrió cosa similar en nuestro tiempo cuando el Estado tuvo que volver a intervenir en esta rama de la vida económica, mexicanizándola e interviniendo directamente por medio de la adquisición de algunas empresas, como Real del Monte y Pachuca, así como con la institución de la Comisión de Fomento Minero.

Por otra parte, la importancia de la minería también radicaba en la creencia de la eficacia del mercantilismo, creencia que coincidía con la tradición minera virreinal. Al respecto, el secretario de Relaciones Interiores que sucedió a Herrera, Lucas Alamán, profundo conocedor de las ciencias económicas, explica que, según los economistas, el fomento más directo a la agricultura y la industria consiste en facilitar el consumo de sus frutos y artefactos. Así, pues, el proyecto económico nacional en el primer bienio de existencia del Estado mexicano estaba basado en los tradicionales criterios mercantilistas, esencialmente fundados en la minería⁴, lo que socorría la idea de que el Tribunal de Minería

⁴ Se ha llamado la atención sobre la visión mercantilista de la economía mexicana, de Alamán. Al respecto argumenta que “si se considera entre nosotros las minas bajo este punto de vista se encontrará, que nada contribuye tanto a la prosperidad de aquellos ramos esenciales de la riqueza pública”. Añade que emplea muchos brazos, ocupa muchas bestias, moviliza a las máquinas y al transporte, consume masivamente materias primas de la agricultura y la industria. En México, aunque abundantes los productos mineros y pobres en ley, sirven sin embargo “para repartir a manos llenas entre los labrado-

fungiera como “banco de avío” para prestar apoyo a la minería, tarea que no estaba haciendo, porque no contaba con fondos para el efecto y pesaba sobre la institución una crecida deuda.

Las ideas de Alamán resultan interesantes aunque paradójicas, pues junto a la arcaica visión de la minería como fuente principal del impulso del fomento económico, plantea la novedosa idea de la conversión del Tribunal de Minería todo en un banco de avío que financie el desarrollo económico, idea que él mismo ejecutará en 1830 con el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional.

En 1824 Lucas Alamán, aún ocupando el cargo de secretario de Relaciones Interiores, da cuenta nuevamente de su preferencia mercantilista, ensalzando la relevancia de las minas y remarcando su importancia para el desarrollo agrícola e industrial. Por tanto, agrega que fomentar la minería es al mismo tiempo alentar el desarrollo agrícola e industrial del país y en su apoyo se han formado en Inglaterra tres compañías para el laboreo minero y en Alemania está por hacerse lo mismo. También al año siguiente la minería sigue siendo considerada la “industria doméstica” más importante del país y, como se informó en la *Memoria* de 1824, a las cuatro compañías mineras en operación deben sumarse otras tantas que se han establecido recientemente.

Por decreto del 7 de octubre de 1826 se había intentado revivir la decadente minería, la cual, a pesar del apoyo gubernamental, no progresaba ni hacía prosperar al resto de la economía, como lo supusieron los ministros Herrera y Alamán. Por tanto, fue suprimido el Tribunal de Minería, dejando con ello de intervenir en la administración de justicia en el ramo minero y cesando sus actividades gubernativas, económicas y directivas. En mayo 20 de 1826 se había formado un nuevo establecimiento de minería, organizándose su planta al año

res, comerciantes y artesanos, debiéndose concluir que la prosperidad de éstos, depende principalmente del impulso que se presta a la minería, móvil principal en nuestra nación de todos los demás ramos industriales”. Alamán, *Memoria del Ministerio de Relaciones Interiores de 1823*, pp. 40-41.

siguiente y puesta a consideración del Congreso General, al mismo tiempo que se le dio una sede adecuada en el regio local que albergaba al Colegio de Minería.⁵ La minería seguía siendo considerada el camino más seguro para el desarrollo nacional.

En 1829 todavía persiste la idea sobre la minería como la rama económica más importante, pues “las minas son nuestra industria peculiar, y es el ramo que ofrece mayores adelantos”. Los progresos de la minería serán tan grandes como puedan las empresas del ramo subsistir por sí mismas. Una vez que fue suprimido el Tribunal de Minería, se estableció en su lugar, como lo señalamos, una Junta destinada a atender sus cuentas. Por su parte, el Colegio de Minería es conducido, con cargo de director, por el presidente de la Junta y apoderado de los mineros. Sin embargo, el secretario de Relaciones Interiores, Alamán, juzgaba que “la organización de la Junta es viciosa, pues teniendo el manejo interés tan considerable, no está establecida la responsabilidad de sus individuos, ni arreglada la glosa de sus cuentas. Tampoco está declarado si deben o no ser perpetuos, ni el modo de elección en caso de su falta, todo lo cual exige se revise la citada ley”.⁶

⁵ Lo anterior se hace constar en los siguientes documentos: *Memoria presentada a las dos Cámaras del Congreso General de la Federación, por el secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores al abrirse las sesiones del año de 1824, sobre el estado de los negocios de su ramo*. México, Imprenta del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos en palacio. 1825 (suscrita por Lucas Alamán, en enero 11 de 1825). *Memoria de los ramos del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores de la República, leída en las Cámaras del Soberano Congreso en los días 9 y 14 de enero del año de 1826*. México, Imprenta del Supremo Gobierno. 1826 (suscrita por Sebastián Camacho, en diciembre 31 de 1825). *Memoria del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores de la República Mexicana, leída en la Cámara de Diputados el 10, y en la de Senadores el 12 de enero de 1827*. México, Imprenta del Supremo Gobierno. 1827 (suscrita por Juan José Espinosa de los Monteros, en diciembre 31 de 1826). *Memoria del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores de la República Mexicana, leída en la Cámara de Diputados el 8, y en la de Senadores el 9 de febrero de 1828*. México, Imprenta del Supremo Gobierno, en Palacio. 1828 (suscrita por Juan José Espinosa de los Monteros, en enero 30 de 1828).

⁶ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, leída por el secretario del ramo a la Cámara de Diputados el día 12 de febrero de 1830, y en la de Senadores el día 13 del mismo*. México, Imprenta del Aguila. 1830 (suscrita por Lucas Alamán, el 12 de febrero de 1830). p. 30.

La industria minera, pues, era el aspecto de la vida económica adquirido históricamente por el Estado mexicano, como legado virreinal, que constituía de sí un cometido que traducía su actividad ahí donde, más que construir algo nuevo, se tenía que reconstruir, situando a la minería en el lugar justo que el proyecto de fomento del país le daba dentro del incipiente capitalismo que se estaba desarrollando. La industria de los metales fue, entre 1821 y 1828, el campo de actividad natural del Estado por medio del Tribunal de Minería. Todavía los estadistas mexicanos no imaginaban otros campos de intervención gubernamental en la economía, además del minero. Pero no pasaría mucho tiempo para que esto ocurriera y la industria manufacturera desbancara de su privilegiado lugar a la minería.

Obras públicas

En contraste a la minería, las obras públicas fueron un campo de actividad magramente atendido como cometido de la administración virreinal. Tal como se puede observar en la información que es vertida por las *Memorias* que hemos venido examinando, las obras públicas constituyeron uno de los campos de la vida económica que el Estado asumió como tarea prioritaria y trascendente, desde 1821, aunque sus logros fueron extraordinariamente modestos. La actividad estatal en las obras públicas, también responsabilidad de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores, fue dividida en dos grandes campos de acción: los caminos, puentes y canales, por un lado, y el canal de Huehuetoca, por el otro. Este último fue la obra pública modelo en el Virreinato y el México decimonónico.

Caminos y canales. Los caminos son también asumidos como un cometido esencial para el desarrollo del país, pues se consideran indispensables para el comercio de los frutos de la agricultura, la industria y la minería, pero con la gran limitación de que no son transitables todo el año. En 1823 había tres carreteras, que corrían de México a Veracruz, de México a Acapulco y de México hacia el interior. La primera, construida por los consulados de México y Veracruz, estaba concluida del puerto a Perote y de México a Puebla, sin que

el tramo en proceso fuera difícil. Sin embargo, los estragos de la Guerra de Independencia alcanzaron a este camino, por lo que estaba muy deteriorado. Por tanto, el Gobierno excitó a los consulados de México y Veracruz a que realizaran las composturas necesarias y a la diputación provincial de Puebla para que concluyera el tramo restante.

Tal como se puede observar, la ejecución de las obras públicas era una competencia de la Secretaría de Relaciones Interiores y estaba a cargo de instituciones semi-públicas, los consulados, donde había representación de particulares. En suma, una especie de lo que hoy se llamaría “empresa de participación estatal”. Pero se estaba gestando la idea que la administración de los caminos debía delegarse en las diputaciones provinciales, es decir, en lo que hoy serían las legislaturas locales, de modo que las rentas que produjeran los peajes se invirtieran en los caminos para su ampliación y conservación.

El ramo de las obras públicas, pero especialmente en el de los caminos, se observa mejor que en ninguno otro cómo se inicia la intervención económica del Estado en un aspecto de la economía. La intervención se intensificó al prescindirse de los consulados y al renunciar los empresarios privados el sustituirlos, según proyecto de los primeros gobiernos mexicanos. Año con año la actividad del Estado se hizo obligada, hasta llegar a los días de la Dirección General de Caminos, una institución administrativa descentralizada que se encargó completamente del ramo.

La *Memoria* de 1822 trasluce la dramática situación de los caminos y los puentes en el amanecer del México independiente y el imperativo de la intervención directa, decidida y con todo su peso en este ramo de la vida económica. El secretario Herrera se lamenta de que el camino a Acapulco se encuentra muy deteriorado, pues no se le ha reparado desde los días de la Guerra de Independencia, y se hace imposible el tránsito en ciertas partes, incluso para los arrieros. Subraya que el camino de Acapulco es indispensable para fomentar el comercio con Asia y mejorar las comunicaciones con aquellas zonas del país por las que pasa. Por tanto, ha mandado que el peaje correspondiente se use para

comenzar en breve las reparaciones del camino. Por otra parte, menciona que el puente que se construiría sobre el Río Papagayo, con los fondos provenientes del peaje de la garita de Santa Ursula, ha quedado en mero proyecto, porque aquéllos se distrajeron en otros objetos.

Los caminos y puentes eran considerados como cuestiones prioritarias para el crecimiento económico del país. Pero, tal como lo hemos advertido, los logros de la administración interna en esta materia contrasta radicalmente con la importancia que se daba a las obras públicas. La imposición de peajes para mantener los caminos prelude a la moderna empresa de Estado: Caminos y Puentes Federales de Ingresos, que hoy día continúa esta tradición.

También los canales eran concebidos como prioritarios. En 1823 se formuló un proyecto de ejecución de un canal que uniría ambos océanos, comunicando al efecto los ríos Coatzacoalcos y el Chimalapa, y encargándose de la obra el consulado de Guadalajara. Sin embargo, considerando el Congreso que esta institución no tenía la capacidad para ejecutar la construcción, aprobó que se convocara a empresarios extranjeros, quienes harían proposiciones al Gobierno. Al año siguiente se persiste en el proyecto de abrir un canal interoceánico en Tehuantepec, a efecto de lo cual se hicieron las exploraciones pertinentes y se difundieron las convocatorias en Londres y Washington para potenciales contratistas. Con estas convocatorias a empresarios particulares daría comienzo una serie de frustraciones del Gobierno mexicano, por la indiferencia y desinterés del capital por invertir en la creación de la infraestructura del país, dándose pie, con ello, a la creación de un nuevo espacio de la actividad del Estado en la sociedad.

Sin embargo, el Gobierno no cejó en su empeño de convocar y lograr el concurso del capital en la edificación de las obras públicas del país y en 1824 se anunció que el Congreso General estaba estudiando un proyecto presentado por los señores Manning y Marshall para reparar la importante carretera a Veracruz. Al mismo tiempo, se habían tomado las providencias necesarias para componer el camino a Toluca y el de Acapulco, para el último de los cuales se

había establecido un peaje. Pero, como era usual, los secretarios de Relaciones Interiores no dejaban de reconocer que lo hecho era insuficiente.

El Gobierno mexicano continuó empeñado en ampliar la red caminera, así como la construcción de canales. En 1825 la Comisión encargada del proyecto del canal del Istmo de Tehuantepec había concluido sus trabajos, por lo que los elevaría a consideración del Congreso. En 1826, en Coatzacoalcos se comenzó a construir un camino de carros para comunicar esta región, desde el límite navegable del río del mismo nombre, hasta el Pacífico, por Tehuantepec. Al efecto, se dispuso que se levantara un poblado en un punto conveniente, para que ello ayudase a la buena marcha de las obras. El Gobierno nombró a un empleado cesante para comisionarle en esta tarea, escogiéndose a una persona “recomendable por su talento, ilustración y actividad”. El comisionado informó que el poblado mencionado, de nombre Hidalgópolis —en honor al Padre de la Patria—, había sido establecido en un paraje denominado Remolino de Almagre, donde 60 personas han empezado a colonizar, de este modo, la despoblada región.

También en 1826 se volvió a convocar a empresarios particulares para que hicieran proposiciones acerca de la edificación del canal de comunicación interoceánica, así como para la apertura de canales, la edificación de caminos y la desecación de lagos. Pero nuevamente la respuesta fue la apatía de los capitalistas, quienes no hicieron ninguna proposición. Así, en ausencia de la participación de la burguesía nacional e internacional, vuelta de espaldas a los problemas del país en este ramo, el Estado mexicano tomó una decisión trascendental que creará un precedente: se dispone que el Gobierno, *directamente*, asuma la administración del canal del desagüe de la Capital, a cuyo cargo se continuará la obra, y para lo cual fue nombrado un comisionado. En 1823 una misión similar había sido puesta en manos del célebre José María Luis Mora y de la cual hablaremos adelante.

En medio de las condiciones narradas, en 1827 el ramo caminero no había progresado mayormente, motivo por lo cual, por medio de una circular con fe-

cha 22 de agosto de ese año, el Gobierno volvió a renovar la convocatoria a los empresarios para que concursen en la apertura o compostura de los caminos, obteniéndose nuevamente lo mismo: desinterés. Por tanto, dos años después, en 1829, en la *Memoria* correspondiente se dice que nada se ha adelantado en la construcción de caminos, tan importantes para la prosperidad nacional, “no habiéndose ofrecido empresarios para ello”, lo que tampoco ha ocurrido para la construcción del puente sobre el Río Papagayo, a pesar de que los empresarios encargados de la construcción de la carretera a Toluca habían hecho adelantos al respecto, en tanto que el proyecto del canal de Tehuantepec no ha tenido progreso alguno. La iniciativa de los particulares, hay que recalcarlo, se guía estando ausente.

No es extraño que en 1830 se vuelva a informar que el progreso en la construcción de caminos es casi nulo. Todavía más, la construcción del puente de Zahuapán, en Tlaxcala, a cargo del ayuntamiento de la localidad quedó suspendida por efecto del desbordamiento del río que dañó la obra. Con respecto al canal de Tehuantepec, no se abrigan esperanzas de que la obra se pueda iniciar en breve. Finalmente, el camino de México a Veracruz, por Jalapa, se encontraba en tan mal estado que pronto se temía que impidiera el paso de viajeros, a menos que los ingresos de sus peajes se aplicarían exclusivamente, pagando a los capitalistas de la obra con una hipoteca.⁷

No cabe duda que la vocación constructiva de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores con respecto a las obras públicas, era realmente inquebrantable, a pesar que su labor mucho se parecía a la de Sísifo. En Tampico se autorizó, en el año de 1831, la formación de una empresa de particulares para encargarse de la entrada de buques y de alijar la carga, introduciéndola por el Río Pánuco. El Congreso aprobó al Gobierno de Oaxaca la construcción de una

⁷ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, presentada por el secretario del ramo a las Cámaras del Congreso General, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, leída en la de Diputados el día 7, y en la de Senadores el 8 de enero de 1831.* México, Imprenta del Aguila. 1831 (suscrita por Lucas Alamán, en enero 5 de 1831).

carretera que uniría la costa del estado, con el estado de Veracruz. Se comenzaron a reparar las carreteras de ingreso a la Capital y el camino a Veracruz.

Hasta 1831 la actividad del Estado en la obra pública había sido indirecta, pues para la construcción se reclamaba la intervención de empresarios particulares. Esta práctica, como lo hemos venido reiterando, había sido un fracaso, motivo por lo cual el secretario de Relaciones Interiores, don Lucas Alamán, propuso una nueva estrategia. Al efecto, comenta que “en el mencionado decreto de 9 de octubre de 1826, no se habla más que de caminos que puedan hacerse por contrata, autorizando al Gobierno para que las celebre con las mejores condiciones posibles; pero en muchos casos no se presentarán empresarios o la falta de concursos les hará pretender condiciones muy gravosas. Para prevenir este inconveniente, sería oportuno que se ampliase la facultad del Gobierno a hacer ejecutar por sí mismo las obras necesarias con los productos de los peajes que se establezcan, siempre que ocurran los casos indicados...”⁸

El Estado, pues, para 1831 ya sabía indudablemente que la construcción de caminos, puentes y canales debía asumirla directamente. Esto estaba muy claro para la lúcida mente de Lucas Alamán.

La propuesta es transparente y no requiere mayor explicación: entre 1821 y 1831 los empresarios particulares han hecho oídos sordos a los llamados del Gobierno, a fin de realizar ellos mismos las obras públicas que urgente e imperativamente requiere el país para beneficio del Estado y de la sociedad, así como en provecho de aquéllos que capitalizarán el uso de estas construcciones: los propios empresarios. Por consiguiente, asumiendo la responsabilidad histórica que le toca, la administración pública se prepara para realizar ella misma lo que los particulares no quieren hacer. El Estado ha decidido intervenir directa y plenamente en este espacio de la vida económica.

⁸ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, presentada por el secretario del ramo, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución, a las Cámaras del Congreso General al principio de sus sesiones ordinarias del año de 1832.* México, Imprenta del Aguila. 1832 (suscrita por Lucas Alamán, en enero 10 de 1832). p. 24. Subrayado nuestro.

Canal de Huehuetoca. En el espacio económico de los caminos y canales la actividad del Estado se fue incrementando, merced a los imperativos forjados en las condiciones históricas reinantes, antes examinadas. Hubo sin embargo una excepción, es decir, una forma de intervención ancestral, una notable obra pública en gran escala construida y administrada por el Gobierno desde los tiempos del Virreinato: el canal de Huehuetoca, que drenaba las aguas entrantes al Valle de México y evitaba las inundaciones de la Capital del país. El canal servía para encausar las aguas del río Cuautitlán y evitar su ingreso a la laguna de Zumpango, impidiendo con ello su vaciado en la laguna de San Cristóbal y de ésta en la de Texcoco, de donde brotaban las inundaciones de la Ciudad de México. En 1823 la obra estaba inconclusa, aunque llevaba muchos años en proceso, por motivo de la mencionada Guerra de Independencia. Para hacer más dramático este panorama sombrío, debemos decir que estaban paralizadas obras que costaron al momento la suma de 6 millones de pesos, sin que el peligro de inundaciones hubiera desaparecido.

En 1824 era lamentable la situación del canal y así siguió el problema hasta 1828, año en que ocurrió un hecho de enorme relevancia: luego de varios experimentos administrativos, que incluyeron el manejo del canal por parte de la diputación provincial del estado de México, el Gobierno de la República asumió la administración y mantenimiento directos del canal de Huehuetoca. Se había dado otro paso hacia la centralización y, por tanto, a la intensificación de la actividad del Estado.⁹

En 1831 el señor José Rincón fue comisionado para elaborar un diagnóstico de la situación del canal de Huehuetoca y en ello se empeñó con todo celo, a decir del secretario de Relaciones Interiores, pues ya había levantado planos del mismo y presentado una descripción histórica de la obra. Alamán, a pesar de los progresos alcanzados, consideraba indispensable se formase una institu-

⁹ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores de la República Mexicana, leída en la Cámara de Diputados el 8 y en la de Senadores el 10 de enero de 1829.* México, Imprenta del Aguila. 1829 (signada por Juan de Dios Cañedo, en enero 10. de 1829).

ción administrativa adecuada que se encargara de la administración del canal, que aún no ha sido autorizada, a pesar que el Estado se ha hecho cargo de la obra. Al efecto preparó un proyecto de la Dirección General del Desagüe de Huehuetoca, que tiempo después cristalizó como una empresa estatal modelo.

Comercio

El comercio fue, en la época comprendida por este apartado, uno de los cometidos menos desarrollados por la administración pública como actividad directa, si bien las regulaciones legales sobre el ramo nunca faltaron.

En 1822 se consideraba que el comercio sería beneficiado por reformas en las aduanas marítimas y la industria, al eximirse a los extranjeros del pago de derecho por las máquinas y capitales traídas al país, sobre todo para la producción de lienzos y tejidos. Finalmente se alentó la formación de las sociedades patrióticas en Guadalajara, Ciudad Real y la Capital del país, para contribuir a la prosperidad de la nación. En 1823 se puso el acento en la idea que el comercio debería cubrir los productos del mar y ser reorientado para incluir la caza de la ballena, que estaban explotando en nuestras costas las flotas de otros países. Al año siguiente se habilitaron los puertos de Tampico, San Blas y Guaymas para impulsar el comercio exterior, al mismo tiempo el valor de las monedas en circulación se uniformó y se estableció un sistema único de pesas y medidas. En 1825 el comercio se vio beneficiado con la eliminación de antiguas trabas, disminuyendo con ello el precio de las mercancías e incrementando su consumo.

El secretario de Relaciones Interiores, Lucas Alamán, se refiere en 1823 al servicio de bagages como una carga abrumadora para los pueblos, señalando que es perjudicial a la agricultura y al comercio, y afectaba principalmente a los traficantes pobres que se abastecían en los mercados y plazas. En tanto se ponía remedio al problema, en Querétaro se comenzó por proyectar la edificación de un depósito para proveer los bagages necesarios.

En 1829 el secretario de Relaciones Interiores consideraba que el estado de confianza restablecido en el país estaba haciendo florecer al comercio y que

“mucho contribuiría a ello que se estableciese alguna autoridad de elección de los comerciantes mismos, que desempeñase las funciones económicas y aún las judiciales del Consulado”. Esta proposición, emanada de Alamán, confirma la tesis que tras el cometido nace la organización, más tratándose de una administración pública en expansión. A partir de 1821, año en que México nace a la vida independiente, hasta el período de Gobierno de José López Portillo, la administración pública no había dejado de crecer. Una de las preocupaciones tradicionales de la administración pública mexicana ha sido impulsar la organización de los grupos productivos de la sociedad. Así, luego de la supresión del Consulado se estaba pensando organizar nuevamente a los comerciantes, como antaño lo estaban los ganaderos en la Mesta y poco después lo serían los industriales en la Dirección General de la Industria Nacional. Actualmente el Estado auspició la formación de las cámaras patronales, como la CONCANACO y la CONCAMIN, y otras más han nacido de la propia iniciativa de los empresarios, a saber, COPARMEX y el Consejo Coordinador Empresarial. Pero, en general, la iniciativa para la organización de empresarios privados ha nacido del Estado, no de éstos.

En suma, el comercio hasta 1831 había sido un campo del cuidado de la administración pública en el cual no había intervenido directamente. Esta situación cambiaría con el tiempo.

Industria

La intervención del Estado en la industria será abordada más profundamente en los capítulos relativos al Banco de Avío, la Dirección General de la Industria Nacional y los monopolios de Estado. Aquí no pasaremos del examen de la acción indirecta, merced a la reglamentación del ramo.

Entre 1821 y 1823 la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores consideraba que, debido a la imposibilidad de que las manufacturas mexicanas compitieran con las extranjeras, se debía establecer un sistema prohibitivo para

mantenerlas protegidas y lograr un equilibrio con las producidas en el exterior. Conscientes de la virtual inexistencia de la industria nacional, se acordó la incorporación de las máquinas e ingenios que han producido la superioridad de los productos extranjeros, por lo que al efecto se establecieron franquicias para la introducción de maquinaria, como en Puebla, donde se instalaron máquinas para hilar algodón. Al mismo tiempo, se proyectó que en los alrededores de la Capital del país se construyera una fábrica de papel, tan necesaria para la nación, y de la que no disponía.

En 1824 el Gobierno seguía empeñándose por conseguir el equilibrio entre la producción nacional y los efectos provenientes del extranjero, por lo que se autorizó la instalación de fábricas de hilados y tejidos, así como para otros giros industriales. Con objeto de proveer uniformes al ejército, la industria textil se había reanimado en Querétaro, en tanto que la fabricación de telas también estaba prosperando en Jalisco y Guanajuato. En Puebla y Monclova se instaló maquinaria para procesamiento de algodón, en México se estableció una cervecera y en Durango se inició la industria metalúrgica. El Estado estaba dando los primeros pasos para auspiciar la industrialización del país.

Por su parte, en Guadalajara en 1825 se fabricaron telas con materiales provenientes del maguay, aunque ciertamente la tela requería perfeccionarse. Se ensayó lo mismo en Querétaro, en tanto que en San Angel se instaló una fábrica de papel. Sobre lo último, el Gobierno dispuso que se publicaran las memorias de los cuatro ministerios con papel proveniente de esta fábrica y se esperaba que estos documentos pronto se difundieran en diversos puntos de Europa. Los bagages seguían siendo una limitante al desarrollo de la industria, por lo que la Secretaría de Relaciones sugirió una reforma pronta y radical, pues también dañaban al comercio y los mercados.

Todavía no llega el tiempo en que, para acelerar efectivamente la industrialización, el Estado requiera intervenir directamente en este campo. El proyecto industrializador coincidía con criterios liberales según los cuales el Estado sólo se ocuparía de preparar el terreno, para que los particulares pudieran sem-

brar en él. Acontecimientos posteriores desmentirían estos proyectos gubernamentales, pues la ausencia de capital reclamaría que el Estado participara directa y positivamente en la acumulación originaria del propio capital. Esto ocurrirá en 1830 con la formación del Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional.

Agricultura

En 1824 el Gobierno consideraba que el papel de la agricultura era alimentar al país y suministrar materia prima a la industria, y no podía ser de otro modo. Al año siguiente el secretario de Relaciones Interiores se lisonjea de que la agricultura estaba resurgiendo, sobre todo por el apoyo concedido a los jornaleros, que están teniendo la oportunidad de dedicarse a las faenas que antes consistieron en el trabajo de sus padres. Los ramos más desarrollados eran el café, olivo, cacao, lino, seda y cera. En este sentido, las contratas de colonización estaban haciendo su parte, pues los nuevos pobladores estaban en disposición de hacer brotar los mencionados productos en las tierras que se les dotó.

Hasta 1830 la situación descrita no varió. Fue la formación del Banco de Avío, órgano motor de la industrialización, lo que sacudió al mismo tiempo a la adormecida agricultura mexicana intentando transformarla en proveedora básica de la nueva industria nacional.

La administración de la vida social

La administración de la vida social ha estado constituida originalmente, a partir de 1821, por cuatro prácticas estatales bien diferenciadas: asentamientos humanos, asistencia pública, asistencia social y readaptación social. La primera práctica era propia de un país peculiar como México, territorialmente extenso y sensiblemente despoblado, en tanto que la segunda consiste en una responsabilidad básica de todo Estado. La tercera será uno de los cometidos de la administración pública que distinguirá secularmente al Estado mexicano, hasta

nuestros días. Finalmente, la cuarta constituye una función esencial del Estado cuando pretende rescatar, en beneficio de la sociedad, a quienes han roto un orden de cosas. La idea de la readaptación constituye un progreso, frente a las tradicionales concepciones del castigo para los delincuentes. Más que castigar, se debe recuperar, se pensaba.

Asentamientos humanos

Los asentamientos humanos serán un problema fundamental para la administración interna, hasta nuestros días. Antes fue problema por la subpoblación, hoy lo es por la sobrepoblación; y sobre todo porque el país nunca ha conseguido una adecuada relación entre el territorio y los habitantes. Desde un principio la materia de los asentamientos humanos ha sido un cometido básico de la administración pública, el cual ha sido desenvuelto según dos ramas: población-colonización y migración.

Población y colonización. En México, en la etapa de estudio de este capítulo, el desarrollo demográfico siempre estuvo íntimamente relacionado con la colonización, por lo que los problemas poblacionales, más que por el movimiento demográfico, fue un aspecto de colonización. Desde 1822, según se aprecia en la *Memoria* de la Secretaría de Relaciones Interiores de este año, en el México independiente la colonización fue concebida como uno de los cometidos destacados para un país extensísimo y extraordinariamente despoblado. Al año siguiente se dice que el incremento de la población ha sido una de las atenciones principales de los regímenes cultos, por lo cual el Gobierno no ha descuidado esta materia contando ya con 300 familias luisianas, “trabajadoras e industriosas”, que se establecerán en Texas, entidad federativa que será el primer gran dolor de cabeza del Estado recién nacido. Este fue un gigantesco error porque los luisianeses eran de nacionalidad norteamericana y ello sería el pie del postrer despojo de Texas a México.

Tal como puede apreciarse, la materia poblacional define esencialmente a la colonización, pero sin dejarse de observar a la población en cuanto tal. Así,

se hace notar que no se sabe el progreso de la población, aunque puede preverse que no será demasiado, aunque se espera que con la tranquilidad pública se incremente en breve tiempo. Las condiciones de turbulencia política de aquellos tiempos fue uno de los grandes impedimentos para la colonización de nuestro país, sobre todo mediante extranjeros, motivada por la inseguridad que sentían gobiernos de otros países para fomentar la migración hacia el nuestro.

El problema territorial tampoco fue desatendido, principalmente con relación a los terrenos baldíos, a los que se observa como un potencial de riqueza que no se debe dejar de aprovechar, porque entonces desérticos y despoblados, se podrían transformar en territorios ricos y habitados. En este caso se encontraban las provincias internas, las Californianas y algunas costas. En estas partes del país había tierra fértil que sólo está en espera de manos industriosas que la hagan florecer. Había pues un gran horizonte para el desarrollo del país si las políticas de colonización funcionaran, lo que no ocurrió ciertamente.

En 1824 se informa que todavía no hay datos que permitan estimar a la población del país, pero que, no habiéndose presentado epidemias, se podía pensar en un ligero aumento. Con referencia a la colonización se expidió la ley de agosto 18 de 1824 que regulaba el ramo con relación a los terrenos baldíos. En Coahuila y Texas se formó un nuevo poblado que lleva el nombre de Villa de San Felipe de Austin, por su fundador, y se espera establecer otras en terrenos baldíos y en las recientemente secularizadas misiones de San Juan Bautista y San Fernando, en San Juan Allende, y la de Santa Rita de Morelos. No corrió igual suerte la colonización en Tehuantepec, que estaba estancada.¹⁰ Finalmente, con relación a las Californias se menciona que el bergantín Morelos ha zarpado con destino a ellas para poner en práctica las “reformas administrativas”

¹⁰ En la *Memoria de la Secretaría de Relaciones Interiores de 1824*, pp. 47-48, se comenta que los trabajos de colonización estaban a cargo del distinguido Tadeo Ortiz de Ayala, autor de la obra *México considerado como nación independiente y libre*. (Hay una versión moderna, de Ediciones Guadalajara, 1952, en dos volúmenes). Sobre el tema aquí tratado, es muy recomendable el capítulo X relativo a “Las ventajas de la colonización de las fronteras y las riberas”, así como su célebre estudio sobre la colonización, agregado como apéndice en el volumen segundo.

propuestas por la Junta de Fomento de las mismas, entre otras las relativas a colonización. Esta Junta, prototipo de institución descentralizada del siglo pasado, la examinaremos posteriormente.

En 1828 se llevaron al cabo importantes medidas a favor de la colonización del extenso territorio nacional: se estimula la actividad de empresarios dedicados a la colonización, esperando que ello beneficie el poblamiento del país. Al mismo tiempo se expiden disposiciones con el fin de evitar el ingreso de personas indeseables al país. Con base en la ley de colonización de agosto 18 de 1824, se tomaron providencias para ampliar el poblamiento del país, incluyéndose en la medida a los alejados territorios de las Californias. También se sigue prestando auxilios al comisionado instalado en Coatzacoalcos, para que pueda ejecutar sus tareas de colonización de esos territorios. Finalmente, en abril 14 del año en curso se expidió la ley de naturalización.

El incremento de la población seguía siendo un problema preocupante en 1829, a efecto de lo cual se expiden disposiciones para lograr un aumento combinando el medio natural —es decir, lograr que los nacimientos superen a las defunciones— y el medio artificial, a saber: la colonización por medio de extranjeros. Se considera importante el combate de la embriaguez, porque ella es óbice del crecimiento demográfico al debilitar al cuerpo, y haciéndolo presa de las enfermedades. Por cuanto a la colonización del sureste, ésta prosigue planteada en el proyecto de ingreso de colonos franceses que deberán establecerse en Coatzacoalcos, ahora suspendido por motivo de los acontecimientos políticos de 1828, es decir, la asunción al poder de Vicente Guerrero.

En 1830 la población no ha variado mayormente. Muy conservadoramente, el secretario de Relaciones Interiores estima que si bien no ha crecido, ella tampoco ha disminuido, a pesar de la epidemia de viruela que se desató en este año. Sin embargo, no obstante los encomiables esfuerzos del Gobierno federal no se ha podido colonizar la zona del Coatzacoalcos y, aunque han habido visitas de algunas expediciones francesas, no se ha conseguido el asentamiento de nacionales de aquel país. Otro caso es el de Texas, territorio cuya coloniza-

ción se observa con optimismo, donde ya radican 6 300 familias extranjeras, formándose poblaciones como la Villa de Austin. Sin embargo, es preocupante que, por ausencia de legislación adecuada, estas familias sigan viviendo según las costumbres de sus países y no se incorporen al modo de vida de la naciente República. Por otra parte, para agravar el problema, se sabe que los colonos mexicanos siguen siendo minoría en Texas y no se perciben medios fáciles para aumentar las cifras. Es más, el titular del ramo de Relaciones Interiores juzga que “toda esta legislación de colonización necesita reverse atentamente”. Finalmente, en Nuevo México y las Californias nada se ha adelantado en este ramo, siendo territorios mexicanos que por su distancia y extensión son una preocupación constante.

No es difícil adivinar la profunda desazón de los gobernantes mexicanos por la desproporción existente entre el medio y el hombre, así como por la imposibilidad de tener instrumentos rápidos y suficientes para dar remedio a tan delicada situación. La colonización era la piedra angular de la política poblacional y mucho más: el fundamento de la capacidad de sobrevivencia del Estado mexicano como entidad nacional. Esto explica, sin duda, el porqué de la honda inquietud del Gobierno sobre el despoblamiento del país en los primeros años de vida de la nueva nación. Por tanto, la política demográfica se convirtió en una de las principales atenciones de la administración pública en la cual, como lo observaremos, tuvo que intervenir directamente.

Con referencia específica a la población, en marzo 2 de 1831 se decretó la formación del censo de la República, comisionándose al respecto a Antonio José Valdés, experto en la materia poblacional y cesante del Gobierno de la Federación. En 1822, con motivo de la implantación de una contribución directa, la comisión de Hacienda del Congreso General había estimado la base impositiva en 6'122,350 habitantes. El señor Valdés juzagaba que en 1831 había 6'382,264, lo que da un incremento de 382,064 pobladores del país. El resultado no es alentador, porque ello significa que para duplicar la cantidad se requerirían 80 años, en tanto que en los Estados Unidos sólo 20. La conclusión es

obvia: México distaba mucho de ser una potencia o poderlo ser en breve, si su capacidad de colonización no se incrementaba sustancialmente.

Por tanto, fue observado con pesimismo que los asentamientos franceses en la cuenca del Coatzacoalcos, que finalmente se habían radicado aquí, hubieran abandonado las poblaciones. La causa la encuentra el secretario de Relaciones Interiores en los defectos del sistema de colonización aplicado por las compañías particulares contratadas y a que los colonos no eran gentes a propósito para las labores agrícolas. En contraste a la región de Coatzacoalcos, a pesar de sus defectos, en Texas la colonización sigue prosperando, aunque se ha evitado la formación de una compañía colonizadora que, al parecer del general Mier y Terán, responsable del poblamiento del territorio, con su forma de constitución se violaba la ley de abril 6 de 1830.

Migración. Otra materia poblacional básica del Estado mexicano, cuando afloró como entidad soberana, fue la relativa a la migración. El cometido de la migración fue inaugurado en 1824, al ponerse atención en los problemas relativos a los pasaportes. Al respecto, se previene que, por motivo de la situación conflictiva que vive Europa, México debe cuidar el ingreso de ciudadanos de otros países, exigiendo al efecto la presentación de pasaportes. Internamente algunas entidades federativas sostienen idéntica exigencia y vigilan al mismo tiempo que en sus territorios no se introduzcan armas. Al año siguiente se vuelve a poner el acento en la relevancia de los pasaportes porque tienen importantes implicaciones migratorias. El titular del ramo asegura que por medio de ellos se desecha la “escoria que pudiera mezclarse en la masa de la población” y permite calcular el número de extranjeros que ingresan al país.

En 1826 se definieron a los pasaportes como instrumentos que permiten atraer a los hombres laboriosos que portan consigo capitales, artes e industrias, y rechazar a los espías, vagos y aventureros. En espera de la ley migratoria correspondiente, desde junio 6 del mismo año se establece un reglamento que norma la expedición de dichos pasaportes. Obviamente relacionados a la colonización, los pasaportes son expedidos con el ánimo de que, en palabras del se-

cretario del ramo, los hombres laboriosos tengan el incentivo de venir a un país donde hay libertad de industria y garantías del sistema social. En 1827 se renovó la idea de la importancia de los pasaportes para evitar el ingreso al país de individuos indeseables, más cuando algunos españoles mantienen posiciones destructivas contra la soberanía nacional. Finalmente, por ley de 12 de marzo de 1827 se dispuso la obligación de normar a los pasaportes, reformando con ello el reglamento expedido en marzo 12 del año anterior.

La política poblacional con relación a la migración estuvo encaminada originalmente también a controlar a la población hispánica del país. Para la calificación de los españoles que no deberían abandonar al país, se estableció una Junta de Facultativos y, por motivos del derecho internacional, los efectos de la ley de marzo 20 de 1828 se dejaron en suspenso las disposiciones relativas a peninsulares de nacimiento, pero nacionalizados en países amigos. La expulsión de los españoles fue una medida drástica, pero imperiosa por el peligro que implicaban al país, provocando con ello la separación de familias enteras, mismas que solicitaron permiso para que padres o hermanos pudieran regresar a este país.

La expulsión de los españoles, según ley de marzo 20 de 1828, dio motivo para que en 1830 se criticase al Gobierno alegando que se estaba permitiendo su regreso, cuando ocurría todo lo contrario. El secretario de Relaciones Interiores explicaba que naciones amigas han naturalizado rápidamente a los españoles expulsados, que ahora regresan, anulándose con ello el espíritu de la mencionada disposición. Por otra parte, algunos mexicanos han muerto en Nueva Orleans, quedando sus familias en el desamparo, motivo por lo cual el cónsul mexicano en aquella ciudad solicitó la ayuda del Gobierno mexicano para ellas. En 1831 las familias abandonadas en Nueva Orleans fueron repatriadas, sumando la cantidad de 130 personas, entre niños y mujeres.

Asistencia pública

La asistencia pública ha sido originalmente un cometido de enorme importancia para el nuevo Estado, desde sus primeros días de existencia. En 1822 el

Gobierno se lamentaba de que, por motivo de la Guerra de Independencia, no había podido atender los establecimientos del ramo existentes ni de establecer nuevos proyectos, pese a los esfuerzos encomiables de la Regencia del Imperio mexicano. Tradicionalmente estos establecimientos habían subsistido merced a la caridad privada y el subsidio público; pero, habiéndose estrechado ambas fuentes de financiamiento, en 1823 la situación de los mismos era precaria. Don Lucas Alamán, secretario de Relaciones Interiores, explicaba que también existen problemas de organización: “estos por otra parte aislados entre sí, sin un plan uniforme que simplificando su administración economice sus gastos y facilite socorros de toda especie a la humanidad doliente y menesterosa, exige que se les redujese a un sistema más adecuado a estos objetos”¹¹

La intervención estatal en estos establecimientos, según se desprende de las palabras de Alamán, es imperiosa por la delicada labor que realizan. Al respecto, el Gobierno informa al Congreso su situación, de sus fondos y de las fundaciones piadosas que existen. Y, para tomar cartas en el asunto de inmediato, en la Capital de la República, donde abundan estas instituciones, en 1823 es formada una Junta de Beneficencia, a emulación de la Junta de Sanidad.

Antiguamente, para atender la asistencia a los menesterosos, existían los establecimientos de caridad de las Religiosas Hospitalarias y el Hospital Real de esta Capital, que realizaban sus actividades por medio de fondos abundantes que provenían del Ayuntamiento, es decir, sus gastos eran sufragados por las autoridades de la Ciudad Capital. En 1829 todo ha desaparecido, no habiendo más camino que los recursos provenientes del erario, pero éste se encuentra exhausto y las fortunas particulares se hayan “harto menoscabadas”.

Así, pues, la asistencia pública se encontraba en un callejón sin salida en 1829. Por un lado, la caridad particular se había comprimido, en tanto que los fondos municipales se habían extinguido. La solución, por vía de la tesorería del

¹¹ *Memoria de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores de 1823*, p. 30.

Gobierno Federal, también estaba clausurada porque ella estaba agotada. La situación era propicia para una intervención urgente e impostergable del Estado.

Asistencia social

En 1829 comienza a bosquejarse lo que, pasado el tiempo, será una de las características básicas del Estado mexicano: la asistencia social. Esta rama de la administración interna, tan propia del Estado mexicano contemporáneo, nació con el proyecto de establecimiento de bancos de ahorro para los jornaleros, a semejanza de los existentes en otros países. La idea de la que brota su concepción, imaginada por Alamán, es muy clara: “éste sería el principio de inspirarles afición al trabajo haciéndoles percibir las ventajas que les resultarían de contar con algo para su vejez, sus enfermedades y demás miserias de la vida”.¹² Se trata de una institución de asistencia social —como lo serán el IMSS y el ISSSTE en su momento— donde los trabajadores cotizarán y de cuyos rendimientos podrán proveerse, por sí mismos, de asistencia médica y jubilación.

Tal como lo podremos apreciar adelante, esta práctica gubernamental, aunque en ciernes, dejará rastro al pasar el tiempo y llegar hasta nuestros días, principalmente luego de la Revolución de 1910.

Readaptación social

La readaptación social era una práctica gubernamental intermedia a cargo de la Secretaría de Relaciones, por un lado, y la de Justicia y Negocios Eclesiásticos, por el otro. Básicamente se entiende, de principio, como un problema de represión, desde el ángulo de la justicia, hasta que tiempo después adquiere un carácter social. Los “vagos” eran considerados escoria de la socie-

¹² *Ibid.*, pp. 25-26.

dad y motivo por consiguiente de castigo y prevención del delito, por lo que el secretario de Relaciones Interiores acepta las iniciativas al respecto provenientes de su colega de Justicia.

El titular de Relaciones sostiene que las disposiciones sobre vagos serían eficaces, sobre todo la ley de marzo 3 de 1828, pero ella misma da pie a ser eludida. Pero las modificaciones a la misma serán planteadas por el secretario de Justicia. También propone que para el Distrito y Territorios Federales la expedición de una ley sobre vagos, porque de este modo quedaría cimentada la tranquilidad pública y se libraría de “esta polilla de la sociedad”. La ley vigente, de marzo 3 de 1828, más que corregir la vagancia parece fomentarla, por lo que su revisión es un asunto urgente.

Estadística

Una nación independiente, como México, no podía estar al margen del uso de una tecnología tan importante para su desenvolvimiento, como lo es la estadística, más particularmente para lo que el secretario de Relaciones Interiores, Alamán, define como el gobierno *económico*. Así, explica que “la base del gobierno económico debe ser una estadística exacta”. Al respecto instruyó a las diputaciones provinciales para que recojan los elementos necesarios para formarlas, aunque poco se adelantó en el trabajo, a excepción de los avances logrados en la provincia de Valladolid. Alamán juzga que con esa información se logrará una división conveniente del territorio nacional, la justa distribución de competencias, el arreglo de la representación nacional por cada provincia y se conocerán “nuestros recursos y nuestras fuerzas”. En la *Memoria* de 1824 se hace una brevísimas referencia a la estadística como elemento de la buena marcha de la administración y en 1829 se acepta que no existen estadísticas confiables que señalen una situación clara del país.

Con esta toma de conciencia, más que avances siquiera mínimos, se estaba inaugurando un campo propio de las modernas tecnologías gubernamentales que, más adelante, cuajaría en el Instituto de Geografía y Estadística, hoy trans-

formado en la asociación civil conocida como Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. La conversión de esta institución en una entidad académica obligó al Gobierno mexicano a crear, a principios del régimen del presidente Miguel de la Madrid, el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática como una institución de Estado absolutamente necesaria.

En las páginas anteriores hemos querido dar constancia de la intervención histórica del Estado mexicano en la vida económica, a pesar del signo liberal anotado en sus principios constitucionales. Ciertamente esta intervención es intensa, pero aún no tanto como lo será luego. Otro aspecto que ahora queremos destacar es el papel constructivo del Estado con referencia a la vida personal, elemento básico profetizado por el liberalismo y el Estado burgués de derecho que, ciertamente, no estaba desarrollado en el seno de la sociedad corporativa de la primera mitad del siglo XIX. Aquí tocó al Estado la función de formar las bases de la vida personal, tratando de suprimir los fundamentos estamentales de la sociedad mexicana.

Administración de la vida personal

La administración de la vida personal tiene un desarrollo original y contrastante, pues el mexicano de principios del siglo XIX está relacionado por poderosos vínculos sociales que, en ese tiempo, no avisan el desarrollo del individualismo. La sociedad corporativa imperante, herencia del Virreinato y calificado por José María Luis Mora como la *sociedad colonial*, impone un modo de vida colectivo y tradicional que ahoga e inhibe la posibilidad de desarrollo de la existencia y la iniciativa individuales. Sólo la naciente burguesía y los círculos de la pequeña burguesía, formada por profesionistas y pequeños propietarios, escapan a esta condición, pero son minoría en el seno aplastante de la sociedad estamental vigente.

Esto imprime un sentido comunitario a la vida personal, toda vez que la creciente intervención del Estado en los distintos órdenes estamentales, amplían

el espacio público que se combina con los ámbitos corporativos encerrando en su seno al hombre de la primera mitad del siglo pasado. Lo anterior se observa fundamentalmente en el ámbito de la salud, impregnada por fuerte tono asistencial, de la que debe distinguirse el un poco más desarrollado nivel de individualización producido en la vida intelectual por el peso de las profesiones liberales, que también encuadrada básicamente en las responsabilidades del Estado, pero en manos del poderoso cuerpo clerical.

En circunstancias tales, la vida personal tiende a comprimirse en los cuerpos de la vieja sociedad o estatizarse por el influjo de un Estado que, a pesar de las bases tradicionales en que reposa, es el único elemento innovador. La vida civil del México de entonces transita lentamente en la primera mitad del siglo pasado, del imperio de los estamentos a la potestad del espacio público que se expande, hasta que los días de la Gran Reforma de Juárez crea las condiciones que permiten la liberación del mundo del individuo y con ello quedan rotas las cadenas corporativas que aprisionaban a la vida personal. No obstante, los órdenes básicos de la vida personal quedan estatizados, haciendo que la salud pública y la vida intelectual se sumerjan de lleno en el espacio público formado por el ensanchamiento de la actividad del Estado. Las condiciones para el desarrollo de la iniciativa individual y el trabajo burgueses no existen en México durante la primera mitad del siglo pasado, haciendo que estos requisitos indispensables, formulados por el liberalismo, queden ilusoriamente en la Constitución formal de 1824.

Administración de la salud

La administración de la salud nació en México imbricada con la asistencia pública. De hecho, la asistencia se desenvuelve principalmente por medio de las instituciones hospitalarias donde se atienden menesterosos y desvalidos. La administración sanitaria se desarrolla en tres ramas: hospitales, prevención sanitaria y salubridad.

Hospitales. La situación asistencial y hospitalaria fue una de las cuestiones que más pronto reclamaron la atención de la Regencia del Imperio. En 1822

existía el Hospital de Naturales, para el cual se nombró a un comisionado especial que rindió un informe sobre el mismo y se abocó a corregir los problemas que le aquejaban. Esta labor se interrumpió por la supresión de dicho Hospital, tocando al comisionado ejercer dicha misión. En 1823 el Gobierno seguía estando preocupado especialmente por la situación de los sanatorios a cargo de los religiosos hospitalarios, que los dejaron en manos del ayuntamiento de la Capital, y el Hospital de Naturales —renacido— que, aun contando con fincas y capitales, éstos resultaban insuficientes. Los problemas financieros eran, como en los establecimientos básicamente asistenciales, los mayores males que aquejaban a los hospitales mexicanos en los primeros años de existencia del Estado.

En 1824 el secretario de Relaciones Interiores y Exteriores de la República recién constituida declara que los hospitales existentes eran insuficientes e ineficaces para cumplir con su misión, lo que ha provocado la desaparición de algunos y otros han decaído. Los hospitales de la capital estaban a cargo del ayuntamiento, entre los que se mencionan el de San Hipólito —para dementes—, el Hospital General y el de San Lázaro. Por su parte, el Hospital del Divino Salvador, para mujeres alienadas, se mantenía gracias a la buena disposición mostrada por varias personas particulares. El Hospital de Naturales fue clausurado finalmente y sus fondos aplicados al Colegio de San Gregorio, por lo que el número de enfermos aumentó en el mencionado Hospital General. Finalmente, se consigna que en los estados no hay suficientes establecimientos hospitalarios y que los que existen están a cargo de religiosos hospitalarios.

El Hospital de Mujeres Dementes era de por sí una institución muy antigua, nacida en 1700 para dar cabida a las enfermas mentales que deambulaban en la vía pública. Al ser expulsados los jesuitas, que lo habían fundado, la administración del Hospital pasó a la Dirección General de Temporalidades —de la que trataremos en su lugar—, bajo la conducción de la Junta Superior del Patronato del Gobierno, que lo tomó a su cargo y puso en manos directas de un

administrador honorífico. En 1800 fue ampliado su local y mejorados sus servicios, lográndose que se aumentara el número de enfermas recuperadas y al mismo tiempo disminuyó el número de los decesos. Por decreto de junio 13 de 1824, esta institución fue convertida en el Hospital General de la República. Entre sus ingresos se tenía una fuente financiera proveniente de la renta del tabaco, además de otros, tales como una rifa organizada en su favor por el Gobierno. En 1826 el Hospital de Mujeres Dementes en medio de un ambiente de administración hospitalaria deficiente, había alcanzado un buen nivel de organización y funcionamiento bajo la mano atinada de su administrador. Tal como se puede observar la intervención estatal en la salud es antigua y aunque no era directa, ciertamente la subsidiaba. Las rifas, como se dijo, las promovía el Estado y la renta del tabaco, de la que hablaremos en su lugar, que era una empresa pública muy importante.

Sin embargo, la intervención del Estado en la administración de la salud, especialmente con referencia a los hospitales, se remonta al Virreinato. El Estado mexicano continuó esta tradición, tal como se ha observado, impelido por la creciente deficiencia de los servicios y por el subsidio entregado a los hospitales a través del ayuntamiento de la Ciudad de México. Se repetía el caso de los establecimientos asistenciales, con los cuales estaban hermanados los hospitales.

El interés y la intervención del Estado en los hospitales está muy clara en el Hospicio de Pobres de la Capital, que fue reorganizado por iniciativa de la Junta de Beneficencia. Las antiguas plazas de administrador, ayudante y capellán fueron transformadas por el Gobierno en las de rector, vicerector y mayordomo, al tiempo que se ordenó la reforma de su reglamento y la dotación de fondos para que se mantuviera en funcionamiento.

Prevención sanitaria. A principios del siglo XIX la policía sanitaria había obtenido un importante desarrollo, gracias a una experiencia centenaria en el ra-

mo, nacida en Europa desde los albores del siglo XVIII.¹³ En México la prevención sanitaria se había constituido en un cometido esencial del nuevo Gobierno, por medio de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores. En 1822 una epidemia nacida en pueblos circunvecinos de la Capital fue sofocada y al año siguiente ninguna enfermedad contagiosa ocupó la atención del Gobierno. El origen de la epidemia de 1822 se encontró en algunos empleados del correo que servían de vías de transmisión, por lo que, arreglado el servicio en dos etapas, todo quedó resuelto. La primera llegaba a Xalapa, donde otros servidores lo recogen y lo llevan a la costa, segunda etapa, eliminándose así el contagio. Asimismo se previnieron enfermedades gracias a la vacuna desarrollada por Gesner. En 1824 el titular del ramo de Relaciones Interiores informa que las enfermedades epidémicas, que antaño han diezclado a la población, no han aparecido para el beneficio del país.

Hasta 1830 la prevención sanitaria, a cargo de la Junta de Sanidad, se mantenía ocupada en sus labores sin que se reportaran grandes epidemias, a excepción de la viruela en este mismo año, y en 1829 la escarlatina, sarampión y disentería. Esta Junta había asumido, al mismo tiempo, la administración del Hospicio de Pobres. En 1831 el Protomedicato fue suprimido por decreto de noviembre 21 y se tomaron las providencias necesarias para sustituirle por medio de una Junta formada por 12 individuos.

Salubridad. Por cuanto a administración sanitaria, en 1823 se excitó a las personas a mantener limpios los pueblos y los mercados, cuidar la condición de

¹³ Una de las obras clásicas sobre el tema de la policía, el *Tratado de la policía* del francés Nicolás De-lamare, que se comenzó a publicar en París en 1705, contiene numerosos capítulos sobre el tema de la prevención de enfermedades epidémicas, la administración sanitaria y diversos temas conectados con los anteriores, tales como el uso de perfumes como preventivos epidémicos o medios curativos cuando se habían desatado las epidemias. Ver del autor de esta investigación: *Las ciencias de la administración del Estado absolutista*. México, Fontamara. 1986, pp. 200-207. Es muy recomendable la obra de George Rosen: *De la policía médica a la medicina social*, (México, Siglo XXI Editores. 1985), cuyos capítulos relativos al "Cameralismo y el concepto de policía médica" y "El destino del concepto de policía médica 1780-1890", son muy reveladores con relación al desarrollo paralelo y combinado de las prácticas gubernamentales de la policía y el desarrollo de la medicina social.

los alimentos y mantener el agua potable, para lo cual una Junta de Sanidad sigue cumpliendo con sus cometidos. En 1824 se refuerzan disposiciones sobre los cementerios que no se están aplicando, por lo que se hace lo posible para conseguir su observación, en tanto que lo relativo a la salubridad en general se declara competencia estatal, dejando de ser un cometido del Estado nacional. En 1825 apenas se tuvo conocimiento que la viruela estaba azotando a Yucatán, se previno a los estados contra ella, enviándoseles inmediatamente vacunas para prevenirla.

Las medidas preventivas y sanitarias dieron por resultado que en 1829 se difundieran disposiciones sencillas para evitar la viruela, estableciéndose con ello “una buena policía de salubridad”, además que se expidió un reglamento sanitario para ser aplicado por los regidores en sus respectivos cuarteles para la asistencia a enfermos y, para apoyar esta causa, se recolectaron fondos por medio de limosnas. En el ramo sanitario el Estado estaba cumpliendo con una labor básica.

Administración de la vida intelectual

La vida intelectual es uno de los campos directos de la intervención del Estado mexicano desde su origen, aunque ciertamente esta intervención se remonta a los días del Virreinato. La administración de la vida intelectual se fue formando en cuatro ramas: educación, cultura (ilustración), bellas artes y patrimonio arqueológico (antigüedades).

Educación. Esta ha sido una materia de la vida personal de las que más ha llamado la atención del Estado mexicano, desde su origen. Así, en 1824 se estableció que la Constitución otorgaba a los ayuntamientos lo relativo a la instrucción primaria; pero éstos, desprovistos de recursos, no podían cumplir con su misión. Habían poblaciones sin escuelas, maestros con pagas pobres y padres desobligados en lo concerniente a la “educación cristiana y civil de sus hijos”. Se esperaba que en breve los ayuntamientos comenzaran a contar con los medios esenciales para cumplir su encomienda y, en tanto, el Gobierno estaba au-

xiliando a varios particulares para que fundaran una escuela primaria en el edificio que ocupó el convento de Belemitas.

Como en el caso de los establecimientos asistenciales y hospitalarios, en los centros educativos el nuevo Estado intervenía más y más exigido por las magras condiciones económicas en las que se encontraban. Hay que resaltar, sin embargo, que los ayuntamientos tuvieron una intervención decisiva hasta los primeros años del México independiente. En varias provincias del país, como en la Capital, existían diversas universidades, colegios, cátedras sueltas y bibliotecas, pero, como el caso de la beneficencia, se encontraban desarticuladas y sin un plan uniforme. Para dar remedio a este problema en 1824 se formó una comisión de personas enteradas de los asuntos educativos y se proyectó un plan general de instrucción.

También en 1824 fue formada la Junta de Instrucción para administrar de conjunto a los colegios y preparar un plan de estudios, tarea que cumplió, pero que fue inaplicable por carecerse de los fondos necesarios. Al respecto la Secretaría de Relaciones dispuso una visita a los colegios de San Ildefonso y San Gregorio, estándose a la espera de ser informada y decidir las soluciones propuestas, en el entendido que el segundo contará con los recursos provenientes del extinto Hospital de Naturales. Por cuanto a la enseñanza en sí, el Gobierno se estaba esforzando por fortalecer el estudio de la medicina —ahora abandonado— la literatura clásica y las ciencias naturales. Ambos Colegios habían sido formados por la Compañía de Jesús, expatriada por Carlos III en 1767.

En 1825 la intervención directa del Gobierno en la materia educativa se incrementó decisiva y oportunamente. El Colegio de San Gregorio, antaño retirado de la administración de los jesuitas y sujeto a la Dirección General de Temporalidades, estaba bajo la administración de la Junta Municipal. En tanto, se debate acerca de si su administración debería adjudicarse al Vicepatronato, por lo que para definir la situación, se formó una Junta integrada por personas “de juicio y literatura” bajo la presidencia del ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, para que proponga un plan de estudios y establezca la

administración económica del Colegio. Por su parte, el Colegio de San Juan de Letrán se encontraba bajo el patronato del Gobierno. El Estado, a partir de la expulsión de la Orden Ignaciana, había tenido que intervenir directamente en los antiguos colegios y hospitales formados por la Compañía de Jesús.

Para la educación de las mujeres se había establecido el Colegio de Niñas en septiembre primero de 1753. A él acudían menores pobres, que en 1825 sumaban 300, donde aprendían, además de la doctrina cristiana, a leer, escribir y bordar sin cobro alguno.

La Escuela Nacional de Cirugía fue fundada en diciembre 7 de 1768, tomándose como modelo los sistemas de enseñanza de Cádiz y Barcelona. Dos catedráticos fueron puestos a su dirección, uno como primero y director, otro como segundo y director anatómico. Sus sueldos provenían, hasta 1823, de la Tesorería General y del Hospital de Naturales, pero ahora sólo fluyen de la primera fuente. En 1825 habían matriculados 82 estudiantes.

En 1826 se define a la educación pública como baluarte de los sistemas republicanos. En ellos se instruía a la juventud, tal como se hace en los Colegios de San Juan de Letrán y San Ildefonso. Por su parte, el de San Gregorio ha sido arreglado por la Junta que el Gobierno estableció al efecto en marzo 17 de 1825. Como sucedánea de ésta, fue nombrada otra Junta a la cual se responsabilizó del establecimiento de la administración y buena razón, así como de lo relativo a las rentas y cuentas del Colegio. Muy pronto se consiguió arreglar estos asuntos y se nombró a un administrador del Colegio, toda vez que se formó una arca con 10 mil pesos de remanentes y habilitado las fincas. El Estado hacía uso frecuente de estas juntas reformistas, que al parecer eran muy eficaces para diagnosticar problemas en las instituciones y ponerles pronto y seguro remedio.

Como en 1825, la intervención del Estado en la educación prosiguió en 1826. Su intervención seguía las líneas establecidas con antelación, a saber: la formación de juntas públicas abocadas a organizar los establecimientos educativos, a mejorar sus rentas y sanear sus gastos, a dirigirlos y mejorar su nivel de

enseñanza. En la *Memoria* de 1827 se vuelve a mencionar a la Junta de Instrucción y su plan de estudios, que contempla a los diversos colegios del país. Se dice que el Colegio de San Juan de Letrán está dedicado a la enseñanza de la jurisprudencia, pero que también incluye cátedras de filosofía, latín y lógica. Asimismo, se enseñaba francés y dibujo. En él también funciona la Academia pública de “legislación y economía política”, a cargo de personas de reconocida solvencia docente. En tanto se le asignaban los fondos aprobados por el Congreso General, el ayuntamiento de México lo ha estado sosteniendo. Por su parte, el Colegio de San Gregorio estaba a cargo de una Junta Directiva que había logrado sanear su situación financiera e inclusive incrementar sus rentas, además que han valorizado sus fincas urbanas y rústicas. El Colegio de Minería, finalmente, había logrado superar su mala situación y se encontraba funcionando con regularidad. El Estado, por medio de estas juntas, estaba interviniendo más y más en la vida educativa, como hoy día, pero poderosamente impelido por la situación histórica imperante en la cual la vida del país depende de su actividad.

Los establecimientos educativos del país también son una herencia virreinal. En 1828, en la *Memoria* correspondiente, se reconoce con respecto a los colegios que “todos los que hay de esta clase dependiente del Gobierno Supremo se fundaron en diversas épocas del tiempo del Gobierno español. Por tal circunstancia están montados en lo general sobre bases poco conformes a las luces del siglo, y menos a las instituciones que nos rigen”.¹⁴ Ante tal situación, el Gobierno no podía comportarse sino como evidente reformador, en el más amplio sentido de la palabra, de la educación en México, pues la enseñanza correspondía a un tipo de sociedad que aunque vigente, tendía a desaparecer inexorablemente. Esto explica, claramente, porque se incrementó aún más la presencia del Estado mexicano en este ramo.

El año de 1828 se evidencia nuevamente el imperativo de la intervención del Estado, básicamente por la magra situación financiera de los establecimien-

¹⁴ *Memoria de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores de 1828*, p. 19.

tos educativos, como el Colegio de Minería, que estaba progresando sólidamente desde 1827. El Colegio de San Juan de Letrán estaba siendo subsidiado por la Secretaría de Relaciones Interiores desde julio del año anterior, contribuyendo con ello a cubrir los magros honorarios del Vicerector y los catedráticos. Se intentaba ayudar en forma idéntica al Colegio de San Ildefonso, pero la escasez de las rentas nacionales lo ha hecho imposible, a pesar de la importancia de esta institución. El Colegio de San Gregorio contaba con sus propias rentas, por lo que no era un problema financiero para el Gobierno. Su Junta Directiva propuso al Gobierno la creación de la cátedra de gramática latina, para incorporar a ella a los jóvenes que deambulan sin provecho. La Academia de Bellas Artes se mantenía en buen estado, a pesar que el Gobierno no ha podido auxiliarla con fondos. En la Escuela Nacional de Cirugía estaban inscritos 94 alumnos y, para auxilio del director, se nombró a un substituto. Finalmente, el Instituto de Literatura, Ciencias y Artes, establecido en 1824 para reunir a los literatos y por medio de ellos difundir las ciencias, estaba paralizado por falta de fondos, pues sólo había recibido 300 pesos provenientes del erario. Hay que hacer notar que este último ha sido establecido en el México independiente, a excepción de todos los anteriores, y que el México independiente contaba ya con las más diversas instituciones educativas y culturales por iniciativa y labor pública.

En 1829 la instrucción general fue dividida en ciencias eclesiásticas; derecho, política y literatura clásica; ciencias físicas y naturales. Las primeras estaban a cargo del Seminario Conciliar, en tanto que el Colegio de San Ildefonso se dedicaba a las segundas y terceras. Así, el Colegio podía agregar otras que hacían falta, a saber: las ciencias físicas, que ya se estaban enseñando en el Colegio de Minería, pero que, aplicadas a su materia, no se cultivaban con la extensión necesaria. Por cuanto a las ciencias médicas, éstas eran atendidas por el Colegio de San Juan de Letrán. Por todo lo anterior, como el Colegio de San Gregorio no entró en esta partición de responsabilidades, con sus rentas cubriría la colegiatura de sus estudiantes inscritos en cualquiera de aquellos establecimientos. En el año mencionado el Colegio Mayor de Santos y el Instituto Nacional consumían fondos que, en otro caso, servirían para sufragar los propios de una Dirección General de Estudios, cuyo establecimiento se había pro-

yectado para arreglar todo lo relativo a la instrucción, sea en lo relativo a lo académico como en lo administrativo, según proposición de Lucas Alamán, secretario de Relaciones.

La Dirección General de Estudios significaría una intervención directa del Estado en la educación y la cultura, ya no sólo por vía de subsidios y la reforma de los establecimientos, sino su administración y vigilancia académica por una institución administrativa descentralizada de Estado. Esta institución fue una realidad posteriormente.

Ilustración. La ilustración general de la sociedad fue también un cometido de gran interés para el Estado mexicano. En contraste con la educación, dotada de múltiples establecimientos formados en el Virreinato y donde el Estado actuaba como reconstructor de espacios públicos, en la materia de ilustración su labor era más bien constructiva. En 1821 existía el antiguo Jardín Botánico, que estuvo muy descuidado en la época virreinal, tanto en su área de cultivo, como en sus plantas. Al efecto, en 1823 el secretario de Relaciones propuso que en el jardín del antiguo Hospital de Naturales se destinara una parte para uso del jardín botánico.

Por otra parte, se reconoce que ha sido tarea inmensa organizar los documentos dejados por la secretaría del Virreinato, que heredó expedientes desordenados, sin ramos ni índices. Por tanto, ha sido necesario formar un Archivo General que ayude al despacho de los asuntos, ahora confusos y retardados por el mencionado desorden. En todos los locales de los ayuntamientos se mandó instalar gabinetes de lectura, para facilitar la ilustración de los vecinos. En ellos están los documentos gubernamentales para ser consultados por los interesados y se invitó a los vecinos a que contribuyan a su conservación y fomento.

El Gobierno de la República en 1824 mantenía dentro del Archivo General, además de la documentación oficial, las antigüedades provenientes de la época prehispánica. Con respecto a los gabinetes de lectura, éstos no habían

proliferado como se esperaba, aunque en muchos pueblos estaban siendo promovidos por los ayuntamientos.

La ilustración general era considerada como uno de los más poderosos medios para la prosperidad de la nación. Por tanto, en 1829 era preocupante que el Instituto Nacional estuviera sin sesionar, quizá por falta de fondos o lo impracticable de su reglamento, por lo que “este establecimiento pudiera refundirse convenientemente en la Dirección General de Estudios” propuesta por Alamán. En octubre 7 de 1828 se había creado el Instituto Federal, con el objeto de difundir las cualidades del nuevo régimen gubernamental mexicano, pero también había dejado de sesionar. También Alamán propone que el Museo Nacional y el Jardín Botánico, ahora administrados separadamente, a pesar de la similitud de objetos, se fusionen en una nueva institución denominada Sociedad del Museo Mexicano que esté organizada en tres secciones: antigüedades, productos de industria, e historia natural y jardín botánico. A la cabeza de la nueva institución se establecería una Junta Directiva formada por siete individuos notoriamente ilustrados, nombrados por el Gobierno, que al mismo tiempo eran profesores de las materias que integran el establecimiento. Esta Junta debía difundir lo relativo a su instituto, presentar las piezas que contiene y hacer cuanto sea necesario para su desarrollo.¹⁵

Al año siguiente se compilaron las cartas geográficas de los distintos estados, así como los documentos que detallan observaciones astronómicas y trigonométricas para levantar el Atlas de la República. Al efecto también se usaron los trabajos que elaboró el general Manuel Mier y Terán en los estados internos del Oriente, así como su diario de viaje, que se le ha solicitado arreglo y complemento para proceder a su publicación.

Alamán había propuesto la fusión del Museo y el Jardín Botánico, cuestión aprobada en 1830 por la Cámara de Diputados, no sin importantes modificacio-

¹⁵ *Memoria de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores de 1829*. Ver especialmente Iniciativa número 6, donde Alamán detalla la organización de la Sociedad del Museo Mexicano.

nes, de la que pasó a discusión en la de Senadores. Por otra parte, la importante Academia de San Carlos continuaba sin recibir los fondos solicitados desde el año anterior, sin que tampoco tuviera un local adecuado, en tanto el Archivo General cuyos trabajos se habían suspendidos por haberse ocupado su local por la Secretaría de Relaciones, ya contaba con su propio edificio y había reiniciado sus trabajos.

Los progresos de la ilustración en las entidades federativas eran perceptibles en 1831. En Guanajuato fue creado un Colegio, en el cual se impartían cátedras de ciencias y literatura, alcanzando un elevado lugar entre los establecimientos literarios de la República. También se había formado un gabinete de lectura y una biblioteca. En San Luis Potosí se había reorganizado el Colegio del estado. Se estaba alentando la publicación de obras que se refieran a ciencias, literatura y artes, y, anexo al Registro Oficial, se han agregado la traducción de obras de agricultura e industria que se juzgaban de interés. Varios individuos habían sido encargados de formar un periódico literario, que incluirá importantes datos sobre observaciones meteorológicas que ayudarán a comprender los climas de la República Mexicana. La Cámara de Diputados autorizó el desembolso de dinero para la confección del Atlas geográfico y minero de la República Mexicana. Finalmente, se estaba poniendo atención en los monumentos arqueológicos, como el de Palenque, que era el asombro de los estudiosos extranjeros.

Por ley de noviembre 21 de 1830 se procedió a la formación de la Junta Directiva del Museo y Jardín Botánico, y se adquirieron objetos antiguos y plantas para enriquecerlos. Al respecto sería muy importante la expedición proyectada a Palenque. La Academia de San Carlos mejoró, particularmente por las pinturas traídas de Roma por el Obispo de Puebla. Sin embargo, ni el Museo ni la Academia de San Carlos se habían instalado en los locales que les asignó el decreto de abril 20 de 1830, hasta que no lo desalojara el Cuerpo de Retirados.

Bellas artes. Las bellas artes es un cometido heredado por el Virreinato, por medio de la importante y noble Academia de San Carlos, de la que daremos

cuenta por separado, y que hoy día es parte importante de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Patrimonio arqueológico. La riqueza arqueológica del país suscitó, desde el origen del Estado mexicano, un deseo de preservación y más allá un motivo de definición de la identidad nacional. En 1823 se reconoce que hay desorden en las antigüedades prehispánicas que se conservaban en la secretaría del Virreinato, coleccionadas principalmente por Boturini. Muchas se perdieron, otras están dañadas. Por tanto, se expidieron instrucciones a propósito para su reunión en un solo local, junto con documentos que se están recogiendo en diversas bibliotecas, para que pronto sirvan a las personas estudiosas. Esto mismo se sugirió como labor en otras ciudades del país. Al año siguiente estas labores habían rendido frutos, informando el secretario del ramo acerca de las antigüedades, particularmente de los objetos obtenidos en Oaxaca y Chiapas durante el Virreinato, que para darles un local adecuado, ya se hace necesaria la institución de un museo.

En 1825 se concibe a las antigüedades como motivo de curiosidad para Europa y de atención por el Gobierno. A decir de Alamán, secretario de Relaciones, “lo que en ella ha sido una consecuencia de su vehemente ardor por dilatar la esfera de sus conocimientos y anudar el hilo de la historia de las naciones y los progresos del espíritu humano, en nosotros es una verdadera obligación por lo que tenemos de no ignorar quienes han sido los habitantes de este país, su origen, la serie de sus generaciones y las mudanzas y acaecimientos de que cuidaron dejarnos memoria”.¹⁶

Monumentos y exquisitos objetos dejados a la posteridad serán materia de estudio para las ciencias y las artes, por lo que se hayan reunidos en la Universidad donde hay empeño para darles orden y asegurar su conservación. En tan-

¹⁶ *Memoria de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores de 1824*, p. 28.

to, se ha sometido a la consideración del Congreso la creación de un Museo y un Gabinete de historia natural, donde la nación pueda conservar aquello que juzga de valor.

En 1827 se destaca la importancia del “conservatorio de antigüedades”, ya establecido, que contaba con 600 pinturas y dibujos sobre la historia de los indígenas, 200 monumentos de piedra y 400 de barro, 60 manuscritos y 42 cuadros de varios pintores. Tal era la base del patrimonio arqueológico mexicano, organizado en el museo de antigüedades, en su modesto origen, hasta el moderno y magestuoso Museo Nacional de Antropología que constituye un lugar de visita obligado para propios y extraños, trátese de especialistas, trátese del público en general.

De la Primera Reforma a 1846

El año de 1833 es muy importante para la historia de México, pues en su tiempo se llevó al cabo la Primera Reforma y con ello el intento inicial por minar desde sus bases a la vieja sociedad colonial. No tenemos mucha información del transcurrir administrativo de aquellos días, pues los secretarios del despacho, probablemente por el torbellino revolucionario, no tuvieron tiempo de preparar memorias de la actividad de sus encargos. El imperativo de obrar fue mayor que el de narrar. La que se conserva¹⁷ fue preparada por el Gobierno precedente a los reformistas del 33 y, en lo relativo a lo interior, es sumamente escueta, en tanto que la de 1835 (que comprende a la de 1834), fue escrita por el régimen que derrotó y sucedió a éstos.

De modo que poco conocemos de este importante año y lo dicho en la inmediata posterioridad trasluce abreviadamente los alcances administrativos de la Primera Reforma.

¹⁷ *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, letda por el secretario del ramo en la Cámara de Diputados y en la de Senadores el día 20 de mayo de 1833.* México, Imprenta del Águila. 1833 (suscrita por Carlos García, en mayo 20 de 1833).

La *Memoria* de 1837 presenta una novedad, pues ella trata de los negocios de una nueva dependencia de la administración pública: el *Ministerio de lo Interior*, el cual, ha decir de su titular José Antonio Romero “ha debido considerarse como una nueva oficina o Secretaría de mi cargo, que antes se llamó de Justicia y Negocios Eclesiásticos”¹⁸, que fue suprimida.¹⁹ Ocurre así un cambio significativo, pues los ramos de lo exterior y de lo interior quedaron separados, toda vez que la materia de lo segundo asumió también lo relativo a justicia y negocios eclesiásticos, creciendo en competencias y potestades. Romero hace notar que la propuesta que hizo para establecer una nueva organización no fue aprobada por el Congreso, quedando subsistente la planta funcionarial de justicia y negocios eclesiásticos, junto a la relativa a los negocios interiores. El nuevo Ministerio existió entre abril 19 de 1837 y octubre 10 de 1841, en que resurge la tradicional Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores.

Debemos agregar que Romero comenta que, por decreto de mayo 22 de 1833, el titular del Ejecutivo fue autorizado para remover libremente a los empleados de las Secretarías “que no merezcan su confianza”. Las Siete Leyes Constitucionales abolieron esta disposición: “la oposición que hace esta terrible facultad a los principios de nuestro sistema, en que se fijan irrevocablemente sus límites naturales a cada uno de los poderes públicos y garantizan los derechos de propiedad y seguridad a todo ciudadano, persuade que ha debido quedar derogada...”.

La *Memoria* de 1843 comprende las actividades del revivido Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores, ahora denominado de Relaciones Exteriores y Gobernación.²⁰

¹⁸ *Memoria del Ministerio de lo Interior de la República Mexicana, leída en las Cámaras de su Congreso General en el mes de enero de 1838*. México, Imprenta del Aguila. 1838 (signada por José Antonio Romero, en enero 12 de 1838).

¹⁹ Según disposición de las Siete Leyes Constitucionales, de diciembre 19 de 1836, la administración pública quedó integrada por cuatro Ministerios: Relaciones Exteriores, Hacienda, Guerra y de lo Interior, que reemplazó a la extinta Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

²⁰ El Plan de Tacubaya, de septiembre 28 de 1841, hace retomar la tradición original del manejo de las relaciones interiores y exteriores por la misma dependencia, revivida como Ministerio de Relaciones

La nueva dependencia da cuenta de su actividad de 1841, 1842 y 1843, debido a que en 1841 y 1842 no hubo noticias de la actividad del Ministerio.²¹

La *Memoria* del Ministerio de Relaciones Interiores de 1844,²² muy rica sobre los acontecimientos políticos de su momento, hace algunas referencias de interés para la administración interna, aunque muy breves. Entre ellas destaca las relativas a las *temporalidades*, así conocidos los bienes que desde la expulsión de los jesuitas pasaron a manos de la Corona.

También los bienes de temporalidades, que estaban invertidos en obras de beneficencia, fueron enajenados, siendo por ende perjudicados algunos hospitales y establecimientos que se beneficiaban de ellos. Y, todavía más, estos bienes fueron malbaratados y usufructuados por los especuladores. También los créditos del Banco de Avío fueron vendidos. “Todo fue enajenado”, también la hacienda de la Esperanza, propiedad del Ayuntamiento de Querétaro, y la parte que tenía el Gobierno en las minas de Fresnillo. Se vendieron las salinas que eran propiedad del Gobierno, los bienes del Colegio de Santos, muchos edificios y varias fincas rústicas. En suma, se derrochó el patrimonio nacional, a decir del secretario de Relaciones Exteriores y Gobernación.

Sin embargo algunos actos positivos deben acreditarse al Gobierno provisional, tales como el establecimiento de los tribunales mercantiles y las juntas de fomento, que dieron buenos resultados.²³

Exteriores e Interiores en octubre 11 de 1841 y convertido en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación el 18 del mismo mes y año. Este mismo día se expidió una circular que establecía por menorizadamente los negocios del nuevo ramo de gobernación.

²¹ *Memoria del secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores y Gobernación de la República Mexicana correspondiente a la administración provisional, leída en las Cámaras del Congreso Constitucional desde el día 12 de enero de 1844.* México, Imprenta de Vicente G. Torres. 1844 (signada por José María Bocanegra, en enero 10 de 1844).

²² *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación, leída en el Senado el 11 y en la Cámara de Diputados el 12 de marzo de 1845.* México, Imprenta Litográfica y Tipográfica de I. Cumplido. 1845 (suscrita por Luis G. Cuevas, en marzo 11 de 1845).

²³ *Ibid.*, p. 73.

Administración de la vida económica

En lo relativo a la minería y comercio hay información irrelevante en 1833, en tanto que de la agricultura y la industria poco sabemos de sus adelantos. Con respecto a las obras públicas el secretario de Relaciones Interiores explica, que no ha prosperado el proyecto de los barcos de vapor en el Río Pánuco, ni tampoco el camino de Oaxaca a Veracruz. El Canal de Huehuetoca no ha progresado mucho, salvo en sus obras de conservación y limpieza.

El titular de Relaciones, Gutiérrez de Estrada, aclara en 1835 que desde principios de 1833 (no debemos olvidar que la *Memoria* anterior se firmó el 20 de mayo de 1833) no se ha presentado la *Memoria* respectiva y se propone considerar el tiempo transcurrido desde entonces. Esto nos beneficia, porque la información que nos brinda cubre el período de 1834.

Minería

En 1835, como en 1821, se sigue considerando que la minería es el principal fruto de la República, pues entre otros beneficios, sirve también para el intercambio comercial. Por tanto, es una rama particularmente protegida por el Gobierno mexicano y, a decir de Gutiérrez de Estrada, se encuentra en una situación lisonjera. Sin embargo, el Gobierno considera que no está demás reforzarla, preparándose al efecto un proyecto para formar un Establecimiento de Minería que cuide la recaudación e inversión de los fondos que le pertenecen, así como del arreglo del Colegio que depende de ellos. El Establecimiento de Minería sustituiría al Tribunal de Minería, antaño suprimido, y estaría formado por dos individuos elegidos por el cuerpo de mineros. Al efecto, los estados mineros de Oaxaca, México, Querétaro, Michoacán, Guanajuato, San Luis, Zacatecas, Durango, Chihuahua, Sonora y Sinaloa, nombrarán a un elector por cada cual.

Las funciones del Establecimiento serían las siguientes: administrar las minas y los bienes que le pertenecen, diligenciar el cobro de los créditos activos,

percibir el producto del real de minería de manera más barata, mantener y dirigir el Colegio de Minería, distribuir los fondos, informar del estado de la minería por medio de una memoria, proponer al Gobierno las mejoras del ramo, hacer corte de caja mensual y rendir cuentas al Gobierno en marzo primero de cada año. Se instalaría en los locales del Colegio de Minería y contaría con dos oficiales, uno para desahogar la correspondencia y el otro para llevar los libros de cuenta y razón. Habrá además un mozo de oficios.²⁴

Obras públicas

Caminos y canales. “El gobierno sabe que el buen estado de los caminos es uno de los mejores testimonios que puede dar una Nación civilizada de los adelantos de su administración”, dice en la *Memoria* de 1843 el ministro de Relaciones Interiores y Gobernación y en noviembre 30 de 1841 había dispuesto que los gobiernos departamentales contrataran con particulares el mantenimiento de los caminos y en diciembre 30 y enero 15 de 1842, a pesar de los antecedentes negativos al respecto, y que se establecieron reglas para garantizar que los carruajes no maltrataran a las vías de comunicación.

En 1842 se realizaron las obras que enseguida se relacionan: se comenzó a reparar el camino a Veracruz. José Garay solicitó la concesión para abrir una vía interoceánica en el Istmo de Tehuantepec, contestándose favorablemente, pero con la determinación que las regiones tocadas por la vía de comunicación fueran colonizadas. Para auxiliar esta obra se estableció un presidio formado por 300 hombres, a cargo de la empresa. Se concesionó a los acreedores del camino de Perote a Veracruz, la construcción de un camino de fierro de Veracruz al Río San Juan, destinándose al efecto un presidio de 200 hombres para auxiliar la obra. Para financiar este camino se estableció un 2% de avería sobre los efectos que se importen por la aduana de Veracruz. El secretario Bocanegra

²⁴ *Memoria de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores, presentada por el secretario del ramo a las Cámaras del Congreso General, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución General, y leída en la de Diputados el día 26 y en la de Senadores el 30 de marzo de 1835.* México, Imprenta del Aguila. 1835 (suscrita por José María Gutiérrez de Estrada). Ver la Iniciativa número 6 de la Memoria.

agrega, lisonjeándose, que “es satisfactorio decir que actualmente recibe todo impulso este ferrocarril que por primera vez va a verse establecido en nuestro suelo. Se haya muy adelantado, y presenta las esperanzas más lisonjeras”.²⁵

Asimismo se comenzó un camino de México a Acapulco, en apoyo del cual se establecieron tres presidios, concesionándose la ejecución de la obra a particulares. Se decretó el establecimiento de un peaje entre Pachuca y Mineral del Monte, para la construcción de un camino entre ambas poblaciones, igual que de Perote a Puebla, para la construcción de un nuevo camino entre ambas poblaciones, para mejorar el tiempo de tránsito del antiguo.

Se concesionó a José María Lozada la creación de una empresa para navegar los ríos por barcos de vapor, en el área de Alvarado, para lo cual se abrió un camino de aquí a San Andrés Tuxtla, estableciéndose como puerto de cabotaje el puerto de Santecomapán. Fue construido un camino de Santa Ana (Tamaulipas) a San Luis, dándose como fondo 2% de los derechos de avería a la importación de efectos extranjeros que ingresen por aquel puerto (Santa Ana). Se comenzó el camino de Chalco a Morelos y otro de Mazatlán a Durango, con fondos de la Junta de Fomento de Mazatlán, dándosele en apoyo el presidio situado en Victoria, Durango. Finalmente, en San Miguel Allende se construyó un puente al que se denominó Hidalgo, para el cual se estableció un peaje.

Para llevar al cabo estas obras de interés nacional se constituyó, en 1842, la Dirección General de Caminos, importante institución administrativa descentralizada que vino a implicar de suyo la intervención directa y positiva del Estado en las obras públicas.

Canal de Huehuetoca. En 1835 continuaba en funciones la institución ideada por Alamán para la administración del Canal de Huehuetoca, cuyo director general informó que se han hecho las obras necesarias para mantener el curso

²⁵ *Ibid.*, pp. 81-82.

del río Cuautitlán. En 1837 se sigue destacando la importancia de esta obra monumental, iniciada en el Virreinato y continuada por los gobiernos del México independiente, pero todavía no había sido concluida. Ahora está a cargo del Gobierno General, no de la Dirección General que la estaba ejecutando, según lo propusiera Lucas Alamán, pero se decidió que pasara al cuidado de la junta departamental correspondiente, en tanto el Congreso decide a quién se asignaba la obra.

Administración de la vida social

Asentamientos humanos. En 1833 la colonización de Coatzacoalcos finalmente se frustró, pero la de Texas ha seguido prosperando. Por su parte, las Californias siguen reclamando la atención del Gobierno, para lo cual se sometió a las Cámaras un proyecto de fomento de colonización e industria.

Continuó el programa de colonización de Texas en 1835, en cuyas poblaciones se han tomado providencias importantes, como la instalación de jueces de primera instancia y un juez para instancias definitivas. Desde el año anterior, el Gobierno envió a un comisionado para informarse de la situación de los pobladores de Texas, quién regresó a la Capital e hizo una relación prolija de aquel territorio. En aquel entonces habitaban Texas 21 mil personas, su comercio era floreciente y por sus ríos navegan barcos de vapor. La colonia asentada en las Californias no tuvo la misma suerte que las nuevas poblaciones texanas, por lo que en adelante el secretario de Relaciones considera que deberán mejorarse los proyectos de asentamientos humanos en aquellos territorios. Igual suerte han corrido las colonias previstas en Coatzacoalcos, donde inútilmente se ha esperado la llegada de 80 inmigrantes franceses cuyo arribo se anunció en abril de 1834.

Estando así las cosas, resultó muy oportuna la iniciativa de Gutiérrez de Estrada en el sentido de establecer una Dirección General de Colonización: “la administración actual, que no quiere incurrir en esos mismos errores, se propo-

ne establecer una Junta o Dirección de Colonización, con el objeto de que en ella se formen proyectos bien meditados que puedan conducir a un buen sistema de colonización, proponiendo además, en cada año, las mejoras que estimen convenientes". Para sustentar su proyecto, se pidió a los gobiernos de los estados un informe sobre los terrenos que se encuentran colonizados y los que se hallan en posibilidad de estarlo. Asimismo, se hace necesaria una revisión a fondo de las leyes de colonización, para dar a ésta el impulso necesario.²⁶

La idea de crear una Dirección de Colonización era nueva, pues hasta 1839 se decretó su establecimiento, pero por motivos que ignoramos no se había llevado al cabo este decreto. Tampoco la institución nació a raíz de la proposición de Gutiérrez de Estrada y tuvo que esperar hasta 1846 para arribar a la vida, cuando se formó la Dirección de Colonización e Industria.

Bocanegra sugiere que la colonización extranjera se realice por medio de personas industriosas, sobre todo en lo relativo a la agricultura. Así, en el departamento de Coahuila el general Francisco Garay atrajo a personas de países con tradiciones productivas y el señor Alejandro de Croix, de nacionalidad belga, fue autorizado para poblar terrenos de Tamaulipas con familias venidas de Bélgica, Alemania y Suiza.

Asistencia pública

El Hospicio de Pobres había tenido progresos en 1833, en sus diversos órdenes: la Tesorería General estaba regularizando el suministro de recursos y la Junta de Beneficencia había incrementado sus miembros, mejorando la enseñanza primaria de los menores, así como su vestido y aseo, y se proyectaba instalar una imprenta para publicaciones del Gobierno, dándose con ello ocupación a los niños, en tanto que para formarlos en el oficio se han instalado talleres de tejidos de algodón y seda. "Y en suma se ha hecho cuanto ha estado al

²⁶ *Ibid*, pp. 38-39.

alcance del Gobierno para aliviar la suerte de los pobres, y para proporcionarles educación e instrucción”.

El Gobierno arregló a las casas de empeño, que existen desde “inmemorial tiempo”, por decreto de enero 15 de 1842. Dicho arreglo estableció el orden bajo el cual deben operar, fijó una cuota para el interés, se señalaron plazos y se determinó acudir a la autoridad para el establecimiento del giro. En fin, se trató de transformarlas de centros de “avaricia”, en establecimientos de piedad y filantropía. A pesar de las protestas de los dueños de estas casas, el Gobierno mantuvo en firme su decisión de dar arreglo definitivo a estas instituciones. Con ello se consiguió dar solución a un problema que, desatendido incluso por los gobiernos virreinales, se fue arrastrando hasta 1843.

Administración de la vida personal

Administración de la salud

Hospitales. No existe mucha información en 1835 sobre la situación de los hospitales, salvo lo relativo al Hospital del Divino Salvador, al servicio de mujeres dementes, cuya deteriorada situación urgió a que el Gobierno cubriera los adeudos que tenía, por medio de la Tesorería General, y le suministrara más recursos a través del ramo de multas, por medio del ayuntamiento de la Capital. La materia hospitalaria se había convertido, esencialmente, en un campo de transferencia de subsidios por parte del Gobierno de la República, tal como lo hemos venido constatando a lo largo de estas páginas.

Prevención sanitaria. En 1833 se tomaron precauciones para prevenir el cólera, tan luego se supo de su difusión en Europa. Entre otras medidas, se extremó la salubridad de establecimientos tales como cárceles, hospicios y cuarteles, en tanto que la Junta Superior de Sanidad se estaba ocupando de formar una cartilla que contenga un método preservativo y curativo.

Aunado al precario estado de la enseñanza de las ciencias médicas, en 1837 se hace perceptible la mala situación por la que pasaba el ejercicio de la profesión médica en lo general, motivo por lo cual el ministro Romero llama la atención al Congreso para que atienda su sugerencia de creación de la “Dirección General de Medicina que sisteme y uniforme sobre bases y reglas fijas su ciencia y ejercicio, el examen y licencias de los facultativos, y todo lo concerniente a la economía y buen servicio público de los diversos ramos que tienen una íntima conexión o dependencia con aquella profesión, formando al efecto un código sanitario, y desempeñando las funciones que estaban sabiamente encomendadas al antiguo Protomedicato, en cuanto sea compatible con nuestro código político”.²⁷

Como el caso de la Dirección General de Estudios, propuesta por Alamán y cuyo destino sería el arreglo integral de la educación pública, implantando en definitiva la intervención del Estado en la materia, la Dirección General de Medicina también brotaría del dictado de las circunstancias que demandaban la presencia estatal en la administración de la salud. He aquí un testimonio irrefutable del porqué de la actividad del Estado en un ámbito de la vida social y el origen, por imperativo histórico, de una institución de la administración pública.

Con respecto a los entierros en los templos, lo que según el Gobierno ofende a la religión, se hizo una corrección por medio de los decretos de agosto 30 y octubre 24 de 1842, determinándose que las inhumaciones se realizarían en cementerios destinados al efecto.

Administración de la vida intelectual

Educación. Las universidades y colegios permanecían en la situación aquí reseñada, hasta el año de 1833. El Gobierno siguió atento del cuidado de los colegios a su cargo, entre ellos la Academia de San Carlos, la cual contaba ya con su propio local. Por decreto de 19 de octubre la administración de 1833 al-

²⁷ *Memoria de la Secretaría de Relaciones Interiores de 1837*, p. 11.

teró los programas de estudio, encomendándolas a una “Dirección General de Estudios” (Dirección General de Instrucción Pública, de la que trataremos en su lugar). Ella funcionó con bienes de otras instituciones, como la Universidad y el Colegio de Santos, lo que mermó los bienes de estos establecimientos porque tal era la finalidad de la Primera Reforma. Se trataba de sufragar los gastos de la educación laica con recursos disponibles, entre ellos los provenientes de la enseñanza que se proponían suprimir: la eclesiástica. Para Gutiérrez de Estrada los resultados fueron negativos, motivo por lo cual el Gobierno formó una Junta para que hiciera que el estado de la educación volviera a ser como antaño, revirtiéndose los importantes logros educativos de los primeros reformadores.

En 1837 la situación de la enseñanza no era lisonjera. Así, en lo relativo al establecimiento de ciencias médicas, el secretario de lo Interior reconoce que se encuentra en estado lamentable, a pesar del celo con que laboraban en ella los facultativos para formar a la juventud estudiosa, luego de la disolución de la Dirección General de Estudios.

Ilustración. También la ilustración no ha variado su condición del año anterior; de los diversos periódicos establecidos en 1832 sólo sobrevivía el Trimestre Literario, auspiciado por individuos generosos. El viaje de exploración y estudio en Palenque se realizó, sin que se tuvieran noticias de parte de su director, por lo que se ha solicitado información al Gobierno de Chiapas. No hay mucho que decir del Museo y Jardín Botánico, salvo que comenzó a ser instalado en el edificio que se les destinó.

El Gobierno decidió en 1835 la publicación de un periódico trimestral titulado *Revista Mexicana*, puesto al cuidado de personas de talento. Su contenido abarcaba materias tales como la historia, moral, ciencias naturales, ciencias exactas, arte militar, agricultura, bellas artes y, bajo el encabezado de “variedades”, ramos relativos a las artes, oficios, descubrimientos e invenciones.

Por su parte, a una década de su fundación (1825), el Museo de Antigüedades no había tenido el desarrollo esperado, a pesar de los adelantos habidos por las exploraciones en México, Mitla, Oaxaca y Palenque. Es más, habían salido del país valiosísimos documentos, lo que se debía impedir en adelante. Gutiérrez de Estrada consideraba lo siguiente: “vergonzoso sería que nosotros cedieramos en él, y que dejáramos yacer en la oscuridad de la historia de los primeros tiempos de la Nación, y los usos, costumbres y gobierno de nuestros antepasados”. Por su parte, la Junta Directiva del Museo mudó algunos de sus miembros, incorporándose a ella personas de celo e ilustración. Se planeaba cambiar el Museo al edificio de la Inquisición y se creó el cargo de conservador de la institución.

El secretario de Relaciones Interiores propuso en 1835 la formación de la Academia Nacional de Historia y la Academia Nacional de la Lengua: “deseo el Gobierno de elevar este monumento de gloria en nuestra patria, con objeto de que se reunan desde luego los materiales necesarios para su construcción, ha excitado el celo y patriotismo de varias personas recomendables por su saber, talentos y dedicación al estudio de nuestras antigüedades, eligiéndolas para formar con ellas una Academia Nacional de Historia, que tenga por objeto la adquisición de materiales históricos, especialmente los documentos originales, obras inéditas, y de cuanto exista en archivos públicos y bibliotecas particulares.

“El Gobierno se ha creído igualmente obligado a atender a la conservación del rico y armonioso lenguaje de nuestros mayores en toda su pureza. A este fin ha creado otra Academia denominada de la Lengua, cuyas atribuciones sean: conservar la lengua castellana en toda su pureza; promover la reimpresión y circulación de las obras de los autores clásicos; formar el Diccionario de las voces hispano-mexicanas, distinguiéndolas de las castellanas corrompidas; formar gramáticas y diccionarios de las diferentes lenguas que se hablan en toda la extensión de la República; determinar las obras que deben servir para el estudio de la elocuencia y poesías castellanas; acopiar materiales que sirvan para la formación del Atlas etnográfico de la República en la parte perteneciente a idio-

mas; censurar el lenguaje y estilo de todas las obras que pasen a su censura el Gobierno, los cuerpos científicos y los mismos autores".²⁸

El Gobierno, por voz de Gutiérrez de Estrada, espera que ambas Academias comiencen a dar fruto en breve y espera que las Cámaras del Congreso les brinden su protección, como lo hacen con el Instituto de Geografía y Estadística, del que trataremos en su lugar. Así como otros proyectos de creación institucional, el de Gutiérrez de Estrada con referencia a la Academia de Historia y la Academia de la Lengua no significaba sino una sola cosa: intervención estatal en la vida intelectual, ni más ni menos. Esta fue una de las proposiciones nacionalistas del que fuera ministro de Relaciones Interiores y postrer patrocinador de la institución del Segundo Imperio, con Maximiliano a la cabeza. Los hombres y sus obras son juzgados por la historia, en su tiempo y medida. La historia ya ha juzgado a Gutiérrez de Estrada.

De 1846 a la formación de la Secretaría de Fomento

La situación de la administración pública mexicana en los primeros 25 años de vida independiente resulta ciertamente interesante, puesto que el joven Estado estaba en proceso de formación, todavía, de sus espacios de actividad fundamentales.²⁹ La cuestión que sobresale sorprendentemente es la amplitud de la actividad del Estado mexicano que, aunque inmaduro y titubeante aún, estaba ya presente en los más diversos órdenes de una sociedad tradicional y buscaba crear nuevos espacios construyendo las bases de una sociedad distinta. Así, la administración pública seguía operando en un mundo social paradójico en el

²⁸ *Ibid.*, pp. 45-47.

²⁹ *Memoria de la primera Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos, leída al Soberano Congreso Constituyente en los días 14 y 16 de diciembre de 1846, por el secretario del ramo, C. José María Lafragua.* México, Imprenta de Vicente García Torres. 1847 (suscrita por Lafragua, en diciembre 14 de 1846). Esta *Memoria* es uno de los documentos más valiosos de su género porque, además de reseñar minuciosamente los acontecimientos administrativos de 1846, hace una referencia amplia y sustanciosa de los primeros 25 años de vida del Estado mexicano.

cual lo colonial y lo propiamente nacional se disputaban un único lugar en el nuevo Estado.

Los acontecimientos posteriores a 1846 han sido decisivos para el país, pues, entre otros, se perdió más de la mitad del territorio nacional y el país se encaminó a una cita consigo mismo que se tradujo, a partir de 1855, en un tiempo de definición de su destino histórico. Antes, en 1853, la administración interna sufrió un cambio trascendental que derivó en la creación de la Secretaría de Fomento y con ello la centralización, en su seno, de las prácticas estatales del fomento.³⁰

La *Memoria* de 1848 menciona a los establecimientos educativos, los que dice se encuentran en estado floreciente. Se refiere en especial a la Academia de San Carlos. Con relación a la asistencia, trata al Monte de Piedad. Dato relevante es el de las obras públicas, que se encuentran detenidas por falta de fondos, entre ellas el desagüe de Huehuetoca, “trabajo que ha llamado la atención del célebre Humboldt y otros viajeros”. Sin embargo, los caminos están comenzando a ser reparados y el de Toluca opera con regularidad.

Administración de la vida económica

Minería

Las minas seguían siendo fuente importante de la riqueza del país, pero no habían alcanzado la prosperidad esperada, a pesar de la importancia que tenían

³⁰ El período que va de 1847 a 1853 no está muy bien documentado en lo que se refiere a la administración interna. Por tanto, uno debe conformarse con los siguientes documentos: *Memoria del Ministro de Relaciones Interiores y Exteriores D. Luis G. Cuevas, leída en la Cámara de Diputados el 5 y en la de Senadores el 8 de enero de 1849*. México, Imprenta de Vicente García Torres. 1849 (suscrita por Cuevas, el 5 de enero de 1849). *Memoria del Ministro de Relaciones Interiores y Exteriores leída al Congreso General en enero de 1850*. México, Imprenta de Vicente García Torres. 1850 (suscrita por José María Lacunza, en enero 11 de 1850). *Memoria leída en las Cámaras en 1851 por el secretario de Relaciones Interiores y Exteriores*. México, Imprenta de Vicente G. Torres. 1851 (suscrita por José María Lacunza, en 1851, sin mes ni día).

para nutrir las rentas públicas. Para alcanzar esta prosperidad se había formado la Junta de Fomento y Administrativa de Minería, tiempo atrás, y al mismo tiempo se establecieron 41 juzgados mineros, de los cuales estaban instalados la mayoría. Pero con el restablecimiento de la Constitución de 1824, que no reconoce la existencia de tribunales especiales, éstos fueron suprimidos. Lafra-gua, secretario de Relaciones Interiores y Exteriores, considera que es tiempo ya que se revisen de fondo las ordenanzas de minería, pero dicha Junta no ha presentado aún el proyecto que se le solicitó. Por otra parte, aunque se ha dispuesto que el Museo Nacional pase a formar parte del Colegio de Minería, ocupando los mismos locales, ello aún no se llevaba al cabo en 1846.

Los fondos provenientes de la minería, a cargo de la Junta Directiva del ramo, a pesar de no contar con recursos provenientes del azogue, fueron suficientes en 1850 para sufragar los gastos del importantísimo Colegio de Minería.

Agricultura

México seguía siendo básicamente un país agrícola y minero, pero se pensaba que debía también incrementar su capacidad industrial sin contentarse con explotar sólo las dos primeras ramas. Al efecto se estableció la Escuela de Agricultura y Artes, pero la falta de fondos ha provocado que este proyecto sólo se haya realizado a medias, a pesar de los esfuerzos de la Dirección General de la Industria Nacional, institución de la que trataremos con amplitud más adelante.

Ciertamente México era un país agrícola, pero tecnológicamente muy atrasado en este campo. Por consiguiente, para el fomento específico de la agricultura se proyectó la creación de una Sociedad, cuyos estatutos estaban por ser aprobados aún, cuestión que no impidió que se encontrara funcionando muy activamente desde el 24 de agosto de 1846. La forma en que se constituyó y funcionó dicha Sociedad, constituye un buen ejemplo del *modus operandi* de los particulares bajo el cobijo de la administración pública.

El Gobierno mexicano había formado en 1842 a la mencionada Dirección General de la Industria Nacional, sustituyendo al Banco de Avío, encomendándole entre otras tareas el fomento agrícola del país. Pero, efectivamente, esta tarea era secundaria frente al fomento industrial. Por ello, el primero de septiembre de 1844 se cuestionó si la Sociedad de Agricultura del Distrito Federal debía depender de esta Dirección General, determinándose que no. “Son obvias las consideraciones que determinaron a los labradores a tomar esta resolución. Observaron primeramente que, así los comerciantes como los manufactureros formaban sociedades separadas, asiste a la agricultura el derecho para constituir la suya propia puesto que es el origen y fundamento de las demás industrias y de una importancia decididamente mayor”.³¹ También la especificidad de los intereses agrícolas tuvieron mucho peso, no obstante la proximidad que tienen con los respectivos a la industria y el comercio. Asimismo, siendo la agricultura antigua y la industria nueva, es —se añade— ridículo que la primera se subordine a la segunda.

En marzo de 1844 se habían sometido a la consideración del Gobierno los estatutos de la Sociedad, pero no fueron aprobados por la oposición de la Dirección General de la Industria Nacional, hasta que en agosto de 1846 la mencionada Dirección acordó y publicó dichos estatutos, gracias al apoyo del nuevo vocal de la misma, don José Gómez de la Cortina quien —luego fue nombrado gobernador del Distrito Federal— puso tales estatutos en ejecución e instaló a la Junta Directiva de la Sociedad el 6 de septiembre de este último año. De este modo, no estando resuelta la controversia con la Dirección General de la Industria Nacional, la Sociedad quedó definitivamente fundada con base en su propio peso político.

No teniendo fondos suficientes y apenas con tres meses de vida, la Sociedad de Agricultura había realizado modestas actividades. Asimismo, solicitó la

³¹ Anexo número 45 de la citada *Memoria*, contenido entre los Documentos justificativos de la *Memoria del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores, presentada al Soberano Congreso Constituyente en diciembre de 1846*, p. 160. El documento está suscrito por Francisco Fagoaga y Manuel Piña y Cuevas, presidente y secretario respectivamente de la Sociedad de Agricultura, con fecha diciembre 10. de 1846.

adjudicación de la Hacienda de Ascensión y el Convento de San Jacinto, devuelta por la Dirección General de la Industria Nacional a su antiguo dueño, pero no se obtuvo respuesta alguna. La Sociedad se puso en contacto con los gobernadores de los estados con el objeto que formen sociedades de agricultura locales, obteniéndose una buena acogida. Se formaron dos comisiones, una para elaborar la estadística agrícola y otra para preparar un periódico titulado *Memoria de la Sociedad de Agricultura del Distrito Federal*, cuyo primer número apareció y se remitió al Ministro de Relaciones Interiores.

En un acto de vigor propio y de sentido de empresa, la Sociedad declaró ser ajena a crecidas rentas y a privilegios odiosos, y que tampoco aspiraba a vivir del erario. Su objeto era el interés público, por lo que se limitaría a pedir al Gobierno sólo lo necesario, pero vivir, al fin de cuentas, del tesoro federal como otras instituciones privadas con finalidades públicas. Nótese que, a pesar del propósito autogestivo, esta corporación representativa de los agricultores no desdeñaba la posibilidad de hacer uso de subsidio estatal. Tampoco, para la conservación y administración de sus gremios representativos, los empresarios agrícolas, como otros empresarios, podrían subsistir sin apoyo gubernamental. Esta tradición se ha mantenido hasta nuestros días.

Comercio

Con objeto de proteger el comercio, en noviembre 15 de 1841 se formó la Junta de Fomento y el Tribunal Mercantil, pero ciertamente la primera no había podido llenar su objeto por causa de la turbulencia política que había vivido el país hasta 1846. Puede decirse, sin embargo, que se había conseguido el arreglo de los caminos y de las pesas y medidas. Tampoco se había podido elaborar un código mercantil, tarea incumplida por dicha Junta por la falta de estabilidad de las instituciones que le precedieron. Pensada para suplir al extinto Tribunal de Minería, no había podido aún llenar su objeto.

La ineficiencia de la Junta de Fomento llama la atención en 1849, pero se explica que la causa es la falta de fondos. Incluso tuvo que suspender una cáte-

dra que era atendida por profesores franceses, quedándose encargada en un maestro interino. Se llegó al caso de deberse los salarios del director, profesores y los empleados de la misma. Al año siguiente el establecimiento tampoco había podido funcionar regularmente ni concluir el Código de Comercio. Como consecuencia, tampoco el Colegio de Corredores, que dependía de su actividad, había podido operar normalmente.

Obras públicas

Los caminos en 1849 prosiguen siendo construidos, a pesar de la escasez de fondos, empeñándose en ello las juntas formadas ex profeso. Por su parte, el ferrocarril de Veracruz a San Juan sigue atrayendo la atención del Congreso. Una junta estaba encargada de la apertura del camino de San Luis a Tampico, contándose con todo el apoyo del gobernador de San Luis. Otra carretera se construye de San Blas a Guadalajara, pero con un ramal a Tepic. Tiempo atrás se proyectó el camino de México a Acapulco y al efecto se hizo una contrata con una compañía particular, según práctica tradicional, la cual, al no llevar al cabo la obra, fue despedida por el Gobierno y ella quejóse ante los Tribunales. El asunto se resolvió finalmente, entregándose la obra al Gobierno. Posteriormente se lanzó una convocatoria para dar el contrato a particulares, pero sólo se han presentado postores para la etapa México-Cuernavaca, por lo que se excitó al gobernador de Guerrero para que hiciera una amplia promoción en su estado. Los particulares seguían muy poco interesados en la construcción de obras públicas.

Con respecto a las reparaciones del tramo México-Cuernavaca, éstas se han hecho con los productos del peaje y ahora es nuevamente circulable. En caso de no encontrar contratistas para seguir encargándose de este mantenimiento, se recomendó que el Gobierno se haga cargo de ella. Se proyectó un camino de fierro entre Veracruz y Acapulco, y al efecto se expidió la ley de mayo 18 de 1849, presentándose al concurso sólo los postulantes originales, pero que presentaron nuevas condiciones para la ejecución de la obra. Otro proyecto se re-

fiere a una carretera para unir ambos puertos, pero bajo privilegios legislativos que están fuera de la esfera del Gobierno, por lo que se turnó el asunto al Congreso.

El camino de fierro de Veracruz a San Juan avanzó tres leguas, según se informa en 1850, en tanto que la carretera de Tampico a San Luis sigue en construcción. Para variar, como no se encontró contratistas para la construcción de la carretera México-Acapulco, salvo en su parte de Cuernavaca, ya reparada, los gobiernos de México y Guerrero se hicieron cargo de la obra. El señor Ramsey se presentó como contratista para esta carretera, pero el gobierno de Guerrero no aceptó su propuesta, a pesar que el de México sí lo había hecho.

Con respecto al canal de Huehuetoca, “en las *Memorias* que el señor D. Lucas Alamán presentó al Congreso en los años de 1831 y 1832, —comenta Lafragua— se pusieron de manifiesto la importancia de la obra y la necesidad de llevarla al cabo. Yo, recomendando la lectura de dichas memorias, me limitaré a exponer al Congreso, que por las incesantes revoluciones que han conmovido a la República, este negocio, como otros muchos, de igual importancia, ha sido descuidado; porque tiempo ha faltado a las administraciones para discurrir los medios necesarios para conservarse”.³²

Aún persiste la amenaza de inundaciones y se hace necesario que se erogan fondos para proseguir la obra. Lafragua lamenta la pérdida del general Juan de Orbeagozo, titular de la Dirección del Desagüe, quien con celo estaba desempeñando su tarea.

La vida económica era un campo de actividad estatal que, amén de la intervención en la minería y la industria, abarcaba ahora todavía más las materias agrícolas.

³² *Ibid.*, p. 101.

Administración de la vida social

Asistencia pública

La cuna o casa de expósitos se encontraba trabajando adecuadamente en 1846, sobre todo por considerarse que la educación era importante para el país y más aún porque se trataba de niños abandonados “que no tienen más padre que la República”. Fue solicitado un informe a los señores Manuel Gómez Pedraza y Guillermo Prieto sobre el estado de la casa de cuna y el informe resultó más que satisfactorio, pues se supo que en dicha institución se atendían a 247 niños. Era necesario, sin embargo, que el Gobierno entregara puntualmente la asignación que requería dicho establecimiento, para que cumpliera cabalmente con sus servicios.

El Hospicio de Pobres era considerado en algunos aspectos como el complemento de la anterior. El establecimiento ha sufrido por la inestabilidad política y por el descuido de algunos de sus directores. A sabiendas de esta grave situación, también se pidió a los señores Gómez Pedraza y Prieto que visitaran el establecimiento y rindieran un informe, mismo que no había sido entregado por no haberse concluido la labor por los muchos problemas encontrados. Lafragua pretendía que el Hospicio dejara de ser una “casa de corrección” y se convierta un asilo para los ancianos, huérfanos e impedidos. Por consiguiente, cree que se deben crear talleres, escuelas, enfermerías y departamentos donde radiquen personas que requieran vivir de incógnito.

Los Tratados de Guadalupe establecieron la libertad de los mexicanos para quedarse en territorios despojados por los Estados Unidos o regresar a México, para lo cual se formó un reglamento y se destinaron fondos. En 1849 los estados fronterizos del norte ofrecieron tierras y el traslado se comisionó en el padre Ortiz, diputado chihuahuense. Como las nuevas autoridades norteamericanas entorpecieron la labor del padre Ortiz, se envió a los Estados Unidos a un cónsul acreditado para dar solución al problema. El asunto no prosperó porque los 200 mil pesos destinados a la migración fueron insuficientes, estando

entonces el asunto en manos del Congreso. Al año siguiente muchas familias habían emigrado a nuestro país.

Readaptación

En 1849 se proyectó el establecimiento de cárceles para sentenciados, presos y detenidos, lo mismo que una casa de corrección. Esta última no se formó, provocándose que los jóvenes siguieran entrando en cárceles que son verdaderas escuelas del vicio.

Administración de la vida personal

Administración de la salud

El secretario de Relaciones Interiores y Exteriores, José María Lafragua, explicaba que “el Consejo de Salubridad llena cumplidamente los deberes que le impuso la ley de su creación; sólo es de notar que carece del poder y de las facultades coactivas, indispensables para que no sean ilusorias sus determinaciones”. Por tanto, el Gobierno llama la atención del Congreso sobre la necesidad de la creación de una “corporación” especialmente encargada que los establecimientos industriales guarden las reglas debidas, con el fin de conservar la salud de los operarios y se preserve la salubridad general y la seguridad de la población.³³

La idea de Lafragua merece dos reflexiones: primero, que dicha Junta debía convertirse en una institución ejecutiva y dotada de autoridad en la materia de salubridad, haciendo que con ello el Estado interviniera más decisivamente en este campo. Segundo, la incorporación del sentido de previsión social del trabajo, noción recogida mucho tiempo después por el artículo 123 de la Constitución de 1917.

³³ *Ibid.*, p. 109.

Tal como lo hemos podido apreciar, ante la incertidumbre de la situación de ciertas ramas de la administración interna, el Gobierno se ha informado por medio de comisiones, preparando de tal modo su injerencia en estas ramas. Así ocurrió con la materia de salud y el 14 de noviembre de 1846 se nombró una comisión formada por Leopoldo Río de la Loza, Manuel Robredo y Joaquín Navarro, con la finalidad de que informara al Ministro la situación, la historia y las reformas a los hospitales de México. La visita no había sido concluida, pero se informó que existían ocho hospitales: dos sostenidos con fondos municipales, uno costeadado por la Mitra de México, el municipio y el Gobierno, y el resto sostenidos por la caridad pública. Dicho de otro modo, el financiamiento de los hospitales seguía siendo básicamente alimentado con fondos provenientes de la República y el municipio de la Ciudad de México.

El Hospital de la Santísima apenas merecía tal nombre. Estaba a cargo de la Congregación de San Pedro y sólo se asistía ahí a dos sacerdotes enajenados. El local era inadecuado y la comisión consideró la conveniencia de trasladar a uno de los enfermos al hospital general de locos. Asimismo, juzgó conveniente que el Hospital pasase al cuidado de la Cofradía de los Custodios. El Hospital de Terceros estaba a cargo de la Tercera Orden de San Francisco. Había en el diez enfermos de males crónicos. La mayoría de sus fondos se habían perdido, por lo que su local se convirtió en una "casa de vecindad". El Hospital se podría mejorar sustancialmente, pero ello —considera Lafragua— se encontraba fuera de la órbita del Gobierno. El Hospital de Jesús Nazareno era el mejor de la capital, en todos sus aspectos. Estaba al cuidado del Duque de Monteleone, descendiente de Hernán Cortés, y en 1846 se asistía a 40 enfermos de ambos sexos. El Hospital de San Juan de Dios estaba a cargo de la Archicofradía del mismo nombre y contaba con 60 camas para hombres y mujeres.

El Hospital del Divino Salvador estaba administrado por la Congregación de San Vicente de Paul y en él se atendía a 80 o 90 enfermos enajenados. Sus fondos eran suficientes, siempre y cuando el Gobierno aportara oportunamente los recursos que adeudaba al establecimiento. Su primera mejora, por tanto, sería suministrar oportunamente dichos fondos. La asistencia se considera es-

merada y el aseo adecuado, aunque carecía de tierra para que los enfermos acceraran su curación por medio de la labranza. El Hospital de San Hipólito asistía a 88 enfermos enajenados. Las pingües rentas del pasado han sido despilfarradas por administradores de antaño. Sus fondos los aporta exclusivamente el ayuntamiento y, de convenir así, el potrero se podría convertir en terreno de labranza para uso de los enajenados. La Comisión manifestó su desagrado por la situación del Hospital. El Hospital de San Lázaro asistía a 46 enfermos de ambos sexos y también recibía fondos del ayuntamiento. La asistencia era adecuada, no así la higiene, pues se carece de una adecuada "policía" que la Comisión propondrá en su informe. Finalmente, el Hospital de San Andrés, el más grande de la ciudad, se encontraba abandonado, pese a que atendía a 650 enfermos. La reforma del Hospital implicaría que los enfermos militares se trasladaran a un establecimiento adecuado y que formara un hospital municipal.

Lafragua aclara que no se puede dar más información sobre el estado de los hospitales, importante "ramo de la administración", que tanta atención reclama del Gobierno y la sociedad. "El Gobierno cree que debe establecerse una Junta Directiva de los Hospitales, compuesta por personas inteligentes y activas" que velen por la salud y el destino de todos los necesitados.³⁴ Aquí otra proposición, similar a la formación de la Dirección General de Estudios y la Dirección General de Medicina, sobre todo la última. El ramo hospitalario, como en general la salud, fue uno de los espacios que pronto fue llenado por la actividad del Estado. El proyecto de Lafragua, francamente estatizante como los anteriores, va emparentado y en paralelo al Consejo de Salubridad, pero convertido en autoridad ejecutiva para llenar entre ambos, necesidades que brotan de la sociedad y que no han tenido adecuada atención. He aquí otro caso típico del origen de la intervención del Estado.

Por cuanto al estado de los cementerios, se solicitó un informe al Consejo Superior de Salubridad, que dio a conocer que los sitios escogidos no eran los mejores, sobre todo por el movimiento de los vientos y el curso de las aguas plu-

³⁴ *Ibid.*, p. 145.

viales. Tampoco la profundidad de las tumbas era la conveniente para la salubridad pública. Por tanto, era imperativo que se adoptaran medidas que pusieran remedio a esta situación.

No cabe duda que una de las áreas de intervención más intensa de la vida civil, ha sido la salud, a la cual el Estado intenta vigilar y corregir su situación, toda vez que como lo hemos podido constatar, permanentemente subsidia por vía del ayuntamiento de México o por la propia tesorería. El vasto y complejo espacio de la salud pública en México se comenzó a fraguar desde estas épocas, cuando la salud se asumió como deber público y reclamó la intervención directa del Estado. Modernamente el Estado creó en 1917 el Departamento de Salubridad y después, por una fusión organizativa con la Secretaría de Asistencia, nació la Secretaría de Salubridad y Asistencia, hoy Secretaría de Salud. Paralelamente surgieron y se desarrollaron instituciones tales como la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez (heredada del efímero Departamento de Asistencia Social Infantil, establecido en la época de Cárdenas), diversos institutos como el de Nutrición, Neurología, Psiquiatría, Infantil, Cardiología y otros más que han alcanzado notable prestigio como centros de investigación y hospitalización, además del ISSSTE y el IMSS. Nada se ha construido en un día, sino bajo el influjo de una acumulación histórica que se remonta a mucho tiempo atrás.

Administración de la vida intelectual

Educación. En agosto de 1843 se llevó al cabo el proyecto, formulado años atrás por Lucas Alamán, en el sentido de que se formara una institución dedicada a la conducción de la educación pública, luego de la extinción de la Dirección General de Instrucción Pública, pues fue integrada la Junta Directiva General de Estudios, de cuyos trabajos se dará cuenta aquí. El objeto de la Junta fue fomentar la instrucción pública, pero la apatía de las autoridades encargadas de efectuar la ejecución de sus disposiciones, impidió que se lograra tal objeto. Sin embargo, la Junta no cejó en su empeño y mandó que se formasen juntas subdirectorales en cada uno de los estados, que sin embargo no habían lle-

nado su objeto por la falta de fondos, salvo la de Michoacán, que restableció el Colegio de San Nicolás, uno de los primeros fundados en el país, donde se formaron algunos héroes de la Independencia, y para lo cual se contó con la cesión de derechos del cabildo eclesiástico de esta entidad federativa.

La Compañía Lancasteriana había sido establecida en 1822 y desde entonces favoreció el fomento de la instrucción primaria. En 1845 fue suprimida la ley que la fusionó a la Dirección General de Instrucción Pública, volviendo a su condición actual, haciendo su mejor esfuerzo a favor de la enseñanza como “sociedad eminentemente popular”. Estaba viviendo con fondos particulares y con 300 pesos que producía el impuesto sobre el pulque, aportados por el Gobierno. La Compañía mantenía dos escuelas para infantes, donde aprenden alrededor de 500 niños de ambos sexos. Institución particular, como otras muchas, dependía también del subsidio que le entregaba el Gobierno de la República.

En 1849 el Secretario de Relaciones Interiores, José María Lacunza, menciona que en 1843 el ministro del ramo, el señor Baranda, expidió un nuevo plan de estudios y estableció el financiamiento adecuado para sufragar los estudios. Otro de sus aciertos fue la formación de la Junta Directiva de la Instrucción Pública: “antes los colegios no tenían un centro de unión: la Universidad, que parecía destinada a conservarla, había caído en el desprestigio, y realmente los colegios eran totalmente independientes de ella...”. Dicha Junta estaba formada por todos los titulares de los establecimientos educativos y por otras personas instruidas, funcionando adecuadamente para llenar su cometido. Pero, según el secretario de Relaciones Interiores, hace falta sin embargo dar más injerencia a la Universidad en los estudios y sacar más provecho a la misma. Se consigna asimismo que, para el beneficio de la educación, la Escuela Lancasteriana había reabierto sus puertas, ahora subsidiada por el ayuntamiento de la ciudad de México.³⁵

³⁵ *Ibid*, p. 14.

Debido a que la educación estaba federalizada, en 1850 sólo se contemplan a las instituciones educativas situadas en el DF, que “han servido de modelo y estímulo para las de los estados”. Hay que mencionar que, a mediados de la centuria pasada, prácticamente toda la educación estaba siendo subsidiada por el Gobierno Federal. En el Distrito Federal existían en 1850 seis establecimientos de lo que se llamaba la “instrucción secundaria”: San Ildefonso, San Juan de Letrán, San Gregorio, Medicina, Minería y Militar. A pesar de su especialidad, también la Academia de San Carlos era considerada de enseñanza secundaria.

El Colegio de San Ildefonso tenía como objeto la enseñanza del derecho, las ciencias eclesiásticas y la teología. Estaba regido por varias disposiciones, lo que causaba confusión, hasta que en 1849 se le dio un reglamento único y se formó una Junta de catedráticos para imprimirle mejor organización. El Colegio tenía en 1850 una renta anual de 15 mil pesos, sin contar el subsidio del Gobierno. El Colegio de San Juan de Letrán estaba dedicado a la carrera de foro y la jurisprudencia. Debido a la ocupación norteamericana su edificio sufrió un fuerte deterioro, por lo cual el Gobierno se ocupó de hacer los arreglos del inmueble. Sus rentas anuales eran en este año de 12 mil pesos, además de los 8 mil provenientes del Gobierno.

El Colegio de San Gregorio disfrutaba de gran atención por parte del Gobierno. Lo encabezaba una Junta que celaba de su buen desempeño. En 1843 se le adjudicaron nuevos bienes, por lo que era uno de los colegios con más recursos económicos, a pesar de que no contaba, irónicamente, con financiamiento alguno por parte del Gobierno. Se impartían en él las carreras del foro y la eclesiástica, y más recientemente la enseñanza de la agricultura. Desde antaño se enseñaban también cátedras de gimnasia, música y del arte de imprimir. Sus rentas sumaban 63 mil pesos. El Colegio de Minería, una institución establecida desde el siglo XVIII, funcionaba gracias a una contribución que pesaba sobre la producción minera y estaba dedicada a la enseñanza de las ciencias naturales, especialmente con relación al laboreo de minas.

El Colegio de Medicina era totalmente nuevo, por lo que el aprendizaje de la profesión médica era más privado que público. Entre 1819 y 1821 el Doctor Arechederreta fundó una cátedra de medicina en el Colegio de San Juan de Letrán, comprendiendo en toda ella la enseñanza de todas las ciencias médicas. Tiempo después la cátedra fue suprimida. El primer establecimiento firme de la enseñanza de la medicina ocurrió en 1833, para lo cual se formó un plan de estudios, se dotó de un edificio y se proveyó de recursos, pero todo fue anulado al año siguiente. Sin embargo, por libre decisión los médicos siguieron profesando gratuitamente. Así continuó la enseñanza de la medicina, llena de peripecias por cierto, hasta que finalmente la Escuela fue instalada en el edificio de San Hipólito. A pesar del pequeño presupuesto, la Escuela contaba con local apropiado y los medios didácticos mínimos para la impartición de las cátedras. La Junta Directiva de la Instrucción Pública le dotaba de fondos, a razón de 25 mil pesos anuales, además del financiamiento que proviene de la tesorería nacional.

Debemos insistir: la instrucción pública corría principalmente a cargo del Gobierno de la República, que le proveía principalmente de sus fondos.

Ilustración. Dentro del ámbito de la ilustración, la Academia de Literatura de San Juan de Letrán había dado frutos magníficos, como Calderón y Rodríguez, gloria y honor de la literatura mexicana. Lafragua considera que se podía fomentar todavía más la actividad de esta institución, por medio de premios y estímulos para los jóvenes que ingresen al mismo, así como apoyándola materialmente, pero sin dañar su independencia de funcionamiento y organización. “De este modo podría realizarse del todo la bella idea de la creación de una literatura nacional —explica Lafragua—, y formarse una escuela práctica de oratoria y de poesía. Muchos de los que me escuchan están sin duda interesados en ello y tienen vivas simpatías por el establecimiento de que hablo: ¿por qué, pues, no había de tocar este punto, aunque no falte quién lo vea con indiferencia, cuando la gloria nacional no sólo se cifra en el estrépito de las armas

y el ruido de las discusiones, sino también en los triunfos bellos y pacíficos de la literatura y de las ciencias?”³⁶

Una idea similar había sido planteada antaño por Gutiérrez de Estrada, cuando propuso el establecimiento de la Academia Nacional de la Lengua. El Estado no dejaba de ser considerado como entidad natural del fomento de las bellas letras.

La ilustración, un campo del mundo social que podría pensarse distante de las responsabilidades básicas del Estado mexicano, ha sido en contraste uno de sus ámbitos de mayor actividad. Y para ilustrar el caso, particularmente por vía del método tutelar y de subsidio, vale la pena que dediquemos algunos pasajes a comentar el caso del Ateneo Mexicano, una institución cultural formada por particulares, y que representaba fielmente el incentivo de intervención del Estado en la alta cultura. Lafragua menciona que a la fecha no había reclamado la atención del Gobierno, por depender de particulares, “a pesar de lo cual lo hago porque siendo en mi concepto de suma importancia, ya no pudiendo subsistir por sí solo, como ya se ha visto, es indispensable que para su sostenimiento se le apliquen algunos fondos”. Su existencia era considerada por el secretario de Relaciones como indispensable para el desarrollo científico del país.³⁷

El Ateneo Mexicano fue establecido en 1841 por particulares interesados en el desarrollo de las ciencias y las artes, que acordaron su sostenimiento con su peculio, así como el abrir cátedras atendidas por ellos mismos. A poco tiempo, por adeudos de sus socios, el Ateneo comenzó a padecer y por tanto reducir sus cátedras a geografía, cronología y dibujo lineal. Sin embargo, se consiguió formar una biblioteca, que corría peligro por el reclamo de parte de su acervo del gobernador del Estado de México. La situación era tan grave que, a falta

³⁶ *Ibid.*, p. 107.

³⁷ *Ibid.*, p. 115.

del pago de renta del local que ocupaba, el Ateneo había dejado de contar con edificio y se encontraba en vía de extinción.

Afortunadamente se le dio acomodo en los locales de la Universidad y volvió a reanimarse, ahora por medio del establecimiento de lecturas, pero pronto vino nuevamente a decaer y junto con él las cátedras de matemáticas e idiomas. Tampoco sirvió el encomiable esfuerzo de don Francisco Fagoaga, que destinó dinero para la formación de un premio para la persona que hiciera la mejor memoria sobre la situación de la embriaguez en México. Habiéndose comprometido a crear un periódico, éste fue posible hasta 1844, pero sólo en un volumen que incluyó trabajos originales y traducciones. No bastaron las suscripciones, por lo cual Lafragua, editor del periódico, pensó en buscar otras formas de financiamiento. Por consiguiente, el Ateneo requería auxilio para sobrevivir y éste no puede sino venir de donde siempre emanaba el salvamento de la sociedad mexicana: el Estado.

El acento en la difusión de la cultura es apreciable en el restablecimiento de la Academia Nacional de Historia y la Academia de la Lengua, ideas y obras que, como dijimos, se debieron al conservador Gutiérrez de Estrada. “La honra y lustre que deben resultar a la nación de tener su historia escrita y libre de los errores de que está plagada, así como la utilidad de conocer los usos, costumbres, legislación e inclinaciones de los moradores y las reglas administrativas del gobierno de España en las Indias, movieron al que suscribe a restablecer la Academia Nacional de Historia, con la esperanza de que ella prosperará merced a los talentos, instrucción y eficacia de sus miembros”. Asimismo, prosigue Lafragua, “el rico lenguaje de nuestros antepasados debía también llamar la atención del gobierno, y a ello se obligaba no sólo el cuidado de este lenguaje armonioso, sino la multitud de voces nacionales y provinciales con que nosotros lo hemos aumentado. Por estas razones mando también restablecer la Academia de la Lengua, bajo las mismas bases que en otro tiempo la organizaron”.³⁸

³⁸ *Ibid.*, p. 118.

Junto con las importantes instituciones de alta cultura mencionadas, se encuentran otras más que el Estado creó para divulgar los frutos del saber: la Biblioteca Nacional, el Archivo General, el Museo Nacional y la Academia de San Carlos. En 1833 se estableció la Biblioteca Nacional, pero las diversas revoluciones del país lo privaron de los beneficios que le hubiera proporcionado tan importante establecimiento. Con fecha primero de diciembre de 1846 se restableció a la Biblioteca Nacional y se esperaba que el Congreso también le brindara su protección. Los trabajos de organización de la Biblioteca estaban en marcha, aunque aún incompletos, de lo cual se lamenta Lafragua. Propone que se establezcan gabinetes de lectura para artesanos y “demás personas poco acomodadas”, que sirvan para difundir la cultura entre estas ellos.

El Archivo General, hay que enfatizarlo, había sido concebido desde los días de Alamán, como una institución de cultura. Se formó en agosto 22 de 1823, pero por diversas circunstancias no había cumplido cabalmente su función. En 1846 Lafragua estableció una sección de historia a cargo de tres jóvenes preparados al efecto, para facilitar el estudio de la historia nacional. El Museo fue establecido en 1822 para conservar las antigüedades y servir de gabinete natural, pero no tuvo dirección fija hasta que en mayo 20 de 1831 se formó su Junta Directiva. En agosto 8 de 1843 se incorporó al Colegio Nacional de Minería. Sin embargo, este cambio no tuvo las mejoras que se esperaban, pues en 1846 aún no contaba con los locales ofrecidos. La solución sería el cambio a otro local y la decisión de independizarlo del Colegio de Minería, lo cual Lafragua solicitó al Congreso.

Junto a estas instituciones, Lafragua sugiere la creación de otras más que juzgaba importantes para la ilustración del país, como una Escuela de Declamación. Dice que en esta materia dependemos exclusivamente del extranjero, del cual provienen actores de baja calidad, no de primer orden. ¿Por qué siendo México un semillero de talentos en pintura y escultura no puede ser lo propio en declamación? Se requería por tanto la formación de una Escuela de Declamación que dotara a los teatros mexicanos de actores y que difundiera en

provincia el buen gusto por este arte, al tiempo que se abría curso al establecimiento de una ocupación honrosa.

Se concibió también la creación del Conservatorio de Música. “El Conservatorio, pues, no sólo será únicamente un monumento de gloria, sino un verdadero elemento de felicidad para la nación”. Abriría una nueva senda de ocupación y dará una forma honrosa de vida a muchas familias. Así, también se haría que nuestros músicos no sólo interpretan composiciones extranjeras, sino que compongan propias para el país. Finalmente, se hacía necesario el establecimiento de un gimnasio para ejercitar a la juventud, pues la gimnasia se considera a la vez como elemento de salubridad, como ocupación y como diversión.

No hay duda: la alta cultura y las bellas artes son obra del Estado, tal como aquí se ha dado fé. Posteriormente Venustiano Carranza formó a la Dirección General de Bellas Artes, cuando fungía como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, que con el tiempo se convirtió en el prestigiado Instituto Nacional de Bellas Artes. No debemos olvidar a la añeja y trascendental Academia de San Carlos, hoy día viva y activa luego de dos centenas de existencia, y los múltiples museos, bibliotecas e instituciones de difusión cultural dedicadas a fomentar la ilustración de los mexicanos. En México, en suma, las artes y las letras han prosperado al amparo del Estado y su actividad, fructíferamente ampliada.

La Secretaría de Fomento

Una de las más importantes reformas de la administración interior tuvo lugar en 1853, no sólo porque implicó una reorganización general de la administración pública, sino por la fundación del nuevo e importante Ministerio de Fomento, alrededor del cual funcionarían los grandes rubros de la administración interna. Esto era la culminación de un proceso nacido con la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores, proseguido con el establecimiento del Mi-

nisterio del Interior y la materia de gobernación, tal como aquí lo hemos observado.

El Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio adquiere esta denominación el 22 de abril de 1853, fecha en que es fundado como pieza maestra de la administración pública. Toma después el título de Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio el 12 de mayo del mismo año, teniendo a su cargo las siguientes funciones:

1. formación de la estadística general, industrial, agrícola, minera y mercantil, manteniéndola actualizada;
2. colonización;
3. medidas conducentes al fomento industrial y mercantil;
4. establecimiento de la enseñanza en estos ramos;
5. expedición de patentes y privilegios;
6. exposiciones públicas de los productos de la industria agrícola, minera y fabril;
7. caminos, canales y todas las vías de comunicación de la República;
8. desagüe de México y obras conexas al mismo;
9. obras de utilidad y ornato que se han edificado con fondos públicos;
10. conserjería, muebles, útiles y obras del palacio, incluyendo las que se hagan en las cámaras;
11. Sociedad de Geografía y Estadística, y todo tipo de mejoras materiales e industriales.³⁹

³⁹ *México a través de los Informes Presidenciales: la administración pública*. México, Secretaría de la Presidencia. 1976. Tomo 5, volumen I, p. 154. En las *Bases para la Administración de la República*, de abril 22 de 1853, se habían determinado exclusivamente las funciones de esta Secretaría, a excepción de las dos últimas. Las *Bases* fueron rubricadas por todo el Ministerio, a saber: Lucas Alamán, Teodosio Lares, José María Tornel y Antonio Haro y Tamariz, bajo la Presidencia de Santa Anna. Ver *op. cit.*, pp. 347-348.

Los cometidos de la Secretaría de Fomento cubren toda la administración de la vida económica, pero también dos actividades de la vida social: la colonización y la estadística, ambas materias básicas de la política poblacional.

La reforma mencionada se consolidó en definitiva, por medio del decreto por el cual se establecieron las *Bases para la administración de la República*, del 22 de abril del año mencionado. El centro de la reforma administrativa lo constituyó la creación de la Secretaría de Estado de Fomento, si bien es cierto que se hace una nueva distribución de competencias entre las diferentes dependencias de la administración pública. Hay que destacar, al mismo tiempo, que a partir de 1853 la administración de lo interior estaba siendo compartida por la mayoría de las dependencias centralizadas, pues crecía y se diversificaba, toda vez que dos de ellas, Gobernación y Fomento, estaban en su centro. Esta creación fue el último gran ingenio de Lucas Alamán y el receptáculo de los avances de otras instituciones creadas por el propio Alamán con anterioridad.⁴⁰

Antes de la creación de la Secretaría de Fomento, existieron algunos establecimientos autónomos muy relevantes dentro de la administración interna: el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional, sustituido por la Dirección General de la Industria Nacional y ésta por la Dirección de Colonización e Industria, cubriendo con su sucesiva actividad de 1830 a 1853; el Instituto de Geografía y Estadística, la Dirección General de Caminos y Puentes, la Junta de Fomento de Comercio y la Dirección General del Desagüe (de Huehuetoca). Todas ellas fueron suprimidas por las citadas *Bases para la administración de la República*, sección segunda, fundiéndose todos sus cometidos y transformándose en funciones de la nueva Secretaría. Desde entonces, la colonización, industria, comercio, agricultura, ganadería, las obras públicas y el mantenimiento y administración del desagüe de Huehuetoca, se transformaron en tareas de la nueva Secretaría.

Sin embargo, argumentos a favor de la institución de un Ministerio de Fomento fueron formulados por Mariano Macedo 16 meses antes de la formación

⁴⁰ Ver las *Bases*, *Op. cit.*, pp. 347-348.

de la nueva Secretaría. Según lo expresa, la amplitud de las materias relativas a la industria, el comercio, la agricultura, y las artes, y su gradual imbricación, además del relacionamiento cada vez más estrecho entre la industria nacional e internacional, reclaman de ellos más atención por parte del Gobierno. El gabinete gubernamental mismo es un reflejo de los distintos intereses de la sociedad: “en el seno mismo del Gobierno hay siempre una contraposición entre diferentes intereses, ya materiales, ya morales, que se reflejan en el gabinete desde la sociedad, y nada parece más conveniente que colocar ahí representantes de todas las pretensiones legítimas”. Sin embargo, un interés material de primer orden, “la producción nacional”, no está allí representado siendo más importante que muchos intereses morales, pues la riqueza pública no es “accesoria ni secundaria” para el Gobierno nacional.⁴¹

La exposición de Macedo supone un cambio de actitud con relación a la industria nacional, actitud ciertamente centralista, pues antaño esta rama de la vida económica no había requerido ascender al nivel ministerial, pues se creía desde los días de Alamán que el curso de sus negocios era más pertinente por medio de la descentralización. Esta forma de visualizar las cosas administrativas iba asignar al México del futuro inmediato y tiempo después haría nacer a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas para ejecutar trabajos otra- ra asignados a instituciones descentralizadas. Comenzaba una fase de gran centralización.

La creación de la Secretaría de Fomento fue obra de Alamán, pero la necesidad de la institución de la nueva Secretaría era ya una necesidad manifiesta. En este sentido, Mariano Macedo, director de Colonización e Industria, afirmaba que “la actividad de la República mexicana va a depender de que el

⁴¹ *Memoria que la Dirección de Colonización e Industria presentó al Ministro de Relaciones el 7 de enero de 1851, sobre el estado de estos ramos en el año anterior.* México, Tipografía de G. Torres. 1851. Tiempo después, en 1853, dentro de su magna obra *De la administración pública en México y medios de mejorarla*, p. 6, Luis de la Rosa hablaba de la “necesidad de establecer un Ministerio del Interior encargado de todo lo relativo a la administración general de la República”.

poder y el celo del Gobierno se apliquen a promover con voluntad decidida los intereses positivos del país, y esos intereses están cifrados en el aumento de la población, y sobre todo en el de la industria, la agricultura y el comercio. Lo que acaso conviene más para impulsar estos elementos de riqueza y de prosperidad, y la ilustración pública industrial, que a juicio de la Dirección es base de toda mejora, es la creación de un *Ministerio de Fomento* de esos ramos, que necesitan una atención constante y no distraída a cada momento por lo que piden otros negocios gravísimos del Departamento del Exterior, y los repetidamente urgentes de la Gobernación interior. V. E. sabe por su experiencia de mucho tiempo, que es necesaria una fuerza de aplicación extraordinaria para el trabajo, a fin de poder atender al que requieren todos los ramos asignados hoy al Ministerio que es a su cargo. La agitación inevitable que es consiguiente a la inmensa acumulación de negocios, no da lugar a la meditación indispensable, y a las combinaciones que requieren la formación de reglamentos y de iniciativas de ley, de cuya naturaleza es mucho de lo que hay que hacer respecto de la industria, la agricultura, el comercio y la colonización de los terrenos de la República”.

La administración interna era en 1853 un amplio campo de actividad del Estado. Así lo hace sentir Luis de la Rosa, quién hace una amplia referencia de ella con relación a las esferas de competencia de la República, los estados y los municipios. Con respecto a la administración general de la República, ésta se encontraba formada de la siguiente manera: tierras públicas, colonización y emigración extranjera; división territorial de la República; censo y población; catastro general del país; fomento de la agricultura, artes e industria; comercio, navegación, caminos, empresas de caminos de fierro, puentes, calzadas, telégrafos, correos, diligencias, navegación fluvial y marítima, arsenales y astilleros, faros y lanchas de salvamento; pesas y medidas, ensaye, apartado y amonedación; ley general de quiebras y bancarrotas; educación, bellas artes, literatura y ciencias; comercio con las tribus salvajes; civilización de las tribus salvajes; centralización administrativa. Estas materias estarían a cargo del propuesto Ministerio del Interior.

Las materias de la administración interna de los estados eran las siguientes: caminos; fomento de la minería, agricultura, industria y comercio; instrucción secundaria; penitenciarías y correccionales; hospicios, hospitales e instituciones de caridad; policía de seguridad pública; fundación de nuevas poblaciones. Los municipios, por su parte, estaban atribuidos de la siguiente manera: sistema de abasto; mercados, alhóndigas y rastros; acueductos y fuentes públicas; hospitales, cementerios, baños y lavaderos públicos; vacunas; cárceles y casas de corrección; policía municipal; policía de ornato y recreo.⁴²

La administración interna, dentro del régimen federal mexicano, era el ramo más amplio y comprensivo para las tres esferas de gobierno aquí mencionadas.

Con la formación del Ministerio de Fomento se cerró un ciclo vital para la formación de la administración interna y más en lo general para la administración pública, y al mismo tiempo se abrió otro por el cual transitaría el país hacia el México moderno. La administración interna quedó así centralizada y en espera de que la Revolución de 1910 mantuviera el curso de la centralización, ciertamente muy incrementada, y a la vez desdoblara el proceso de la descentralización en una multiplicidad de instituciones descentralizadas que en la época del Presidente López Portillo llegó a sumar más de un millar.

En México han existido dos grandes olas o flujos en gran escala de entidades descentralizadas: el originado en la segunda mitad del siglo XVIII y que per-

⁴² De la Rosa, Luis. *La administración pública de México y medios de mejorarla* (México, sin editorial, 1853), pp. 5-7. Un texto contemporáneo al de Luis de la Rosa, aparecido en 1857, deja ver nuevamente la importancia de la administración interna en México y, al mismo tiempo, sus vínculos con España. Se trata de la obra del hispanico Francisco de Paula Madrazo, *Manual de administración* (París, Librería de Rosa, Bouret y C. 1857), publicado como parte de la amplia y variada Biblioteca Popular Mexicana. La mayor parte de los capítulos que lo integran se refiere a la administración interna: cárceles y presidios, sanidad pública, agricultura, aguas, montes, caza, pesca, ganadería, pastos, pósitos, industria, aranceles, comercio, montes de piedad, cajas de ahorro, asociaciones de obreros, minería, bancos, moneda, pesas y medidas, ferias, mercados, caminos, obras públicas, canales, correos, religión, diversiones públicas, imprenta, instrucción pública y beneficencia pública.

duró hasta los gobiernos de Porfirio Díaz; y el producido por efecto de la Revolución de 1910 y que permanece hasta nuestros días. En suma: el camino del crecimiento económico, el bienestar social y el desarrollo personal ha sido preferentemente seguido en nuestro país por medio de lo que hoy conocemos como organismos descentralizados y empresas públicas, y a pesar del peso político de las dependencias centralizadas como instituciones de autoridad, han sido aquellos los instrumentos más usuales para hacer fluir la actividad del Estado en el seno de la sociedad civil.