



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

28

189

**ORIGEN, DESARROLLO Y PROBLEMATICA
DE LA BUROCRACIA EN MEXICO**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
IRMA ELIZABETH JIMENEZ PELAYO

México, D. F.

1983



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

INTRODUCCION	Pág.
CAPITULO I	
Tenochtitlan (1520)	1
a) Organización Política y Administrativa.	2
b) Origen de los Recursos Públicos.	6
c) Obras y Servicios Públicos.	11
d) Características Sociales y Jurídicas de los Servidores Públicos.	18
e) Relaciones Laborales entre el Poder Público y sus Servidores.	28
CAPITULO II	
La Nueva España	32
a) Organización Política y Administrativa.	35
b) Origen de los Recursos Públicos.	43
c) Obras y Servicios Públicos.	49
d) Características Sociales y Jurídicas de los Servidores Públicos.	64
e) Relaciones Laborales entre el Poder Público y sus Servidores.	70
CAPITULO III	
México Independiente	85
a) Organización Política y Administrativa.	89
b) Origen de los Recursos Públicos.	102
c) Obras y Servicios Públicos.	115
d) Características Sociales y Jurídicas de los Servidores Públicos	139
e) Estructura Interna del Personal de la Administración Pública.	153
f) Los Empleados Públicos y el Conjunto de los Trabajadores en el País.	159
g) Relaciones Laborales entre el Poder Público y sus Servidores.	162
CAPITULO IV	
México Postrevolucionario	179
a) Organización Política y Administrativa.	181
b) Origen de los Recursos Públicos.	195
c) Obras y Servicios Públicos.	202
d) Características Sociales y Jurídicas de los Servidores Públicos.	223
e) Estructura Interna del Personal de la Administración Pública.	231



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

	Pág.
f) Relaciones Laborales entre el Poder Público y sus Servidores	237
g) Formas de Organización y de Lucha de los Empleados Públicos.	255
h) La Reforma Administrativa.	257
CONCLUSIONES	264
BIBLIOGRAFIA	273

I N T R O D U C C I O N .

Robert K. Merton define a la burocracia como "una estructura formal, racionalmente organizada, implique normas de actividad definidas con claridad en las que, idealmente, cada serie de acciones está funcionalmente relacionada con los propósitos de la organización. En esa organización está unificada una serie de empleos, de posiciones jerarquizadas, a los que son inherentes numerosas obligaciones y privilegios estrictamente definidos por reglas limitadas y específicas. Cada uno de los empleos contiene una zona de competencia y responsabilidad que le son atribuidas". (1)

Las organizaciones burocráticas habían nacido en varias civilizaciones, tales como: en el Antiguo Egipto, en la China, en los Imperios Romano y Bizantino; a raíz de los problemas de organización política y militar a los cuales tuvieron que enfrentarse. También en nuestro país surgió por problemas semejantes, y han venido desempeñando muy diversos papeles.

Así pues, es con el presente trabajo que se pretende analizar su desarrollo histórico; partiendo del Imperio Azteca, la Colonia Española, el México Independiente y el Postrevolucionario; enfocando las modalidades que en cada una de esas épocas adoptó la estructura y funciones encomendadas a la maquinaria burocrática. Basándose esencialmente, dentro de esas etapas en los siguientes puntos: la organización política y administrativa; el origen de los recursos públicos; obras y servicios públicos; características sociales y jurídicas de los servidores públicos; y las relaciones laborales entre el Poder Público y sus servidores.

Podemos observar, entre otros detalles, los distintos modelos de administración descentralizada que adoptó el Imperio Azteca para con los pueblos que iba sojuzgando; de que manera eran asignadas las funciones burocráticas; quienes realizaban las tareas de servicio a la comunidad; así también la administración de servicios urbanos que demandaba

(1) MERTON, Robert. Teoría y Estructuras Sociales.- Versión española de Florentino M. Turner, p. 202. - Fondo de Cultura Económica, 1965.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

la capital de dicho Imperio. En cuanto a la Conquista de Tenochtitlan, los españoles establecieron una burocracia tendiente a garantizar la explotación de sus colonias de ultramar; - posteriormente cuando México logra de nuevo su Independencia, inicia una búsqueda constante para mejorar las condiciones de vida de su población; el Gobierno Federal hace uso de diversos procedimientos en relación a las contribuciones que se hacían a los Gobiernos de los Estados.

Se hacen notar hechos comunes en todas las épocas, como la importancia dada a la función de la regulación de granos y alimentos básicos que existió tanto en el Imperio Azteca como en la Colonia, en el México Independiente y en la época actual. El problema de la preparación de los servidores públicos, recibía atención preponderante en la burocracia azteca; quedando ésto reservado exclusivamente para los españoles durante la época colonial, pero a partir de los gobiernos posteriores a 1910, empezó de nueva cuenta a ser atendido de manera general.

También, se contempla la procedencia de los vicios o defectos aun latentes en nuestra burocracia, partiendo desde la venta de plazas en la Administración Pública -hecha común en la Colonia-, hasta la imposición de cantidades -fijas de ingresos por parte de la Federación a los Gobiernos-Estatales; prácticas que han sido causa y nacimiento de situaciones anormales y de corrupción en nuestra actual administración. La manera notable en que los aztecas castigaban el enriquecimiento ilegítimo y la corrupción, y como el Gobierno -de la Colonia trató de corregirles mediante juicios de residencia y de los visitadores, entendiéndolo con ésto las medidas que para impugnar esta clase de problemas, han venido promulgando los distintos Gobiernos de nuestra República, en particular en el sexenio de Lázaro Cárdenas y el actual.

C A P I T U L O I.

Tenochtitlan (1520): a) Organización Política y Administrativa; b) Origen de los Recursos Públicos; c) - Obras y Servicios Públicos; d) Características Sociales y Jurídicas de los Servidores Públicos; e) Relaciones Laborales entre el Poder Público y sus Servidores.

TENOCHTITLAN (1520)

Tenochtitlan era una gran ciudad, señalando algunos historiadores que el 75% de sus pobladores eran agricultores. Existió una marcada estratificación social, basada en ocupaciones, riqueza y poder, donde la mayoría de su población no producía sus propios alimentos sino que la recibía de agricultores foráneos.

Según las fuentes históricas la ciudad ocupaba un área de 8 Km²., tomando como centro, la ubicación del Templo Mayor, cerca de él había otras construcciones (templos secundarios, adoratorios, el palacio del rey, casas de grandes nobles, etc.), de ahí partían calzadas que conducían hacia los cuatro puntos cardinales, dividiéndose así en cuatro partes, - mismas que a su vez se subdividían en calpullis (20 en total).

Alrededor de Tenochtitlan existían otras - grandes o pequeñas ciudades siendo las más importantes: Azcapotzalco, Tacuba o Tlacopan, Chapultepec, Coyoacán, Huitzilopochco (Churubusco), Iztapalapa, Mexicaltzingo, Ixtacalco, y así junto a ellas había muchas otras aldeas ubicadas dentro de la misma laguna, creadas por el crecimiento demográfico de la gran ciudad. Todo este conjunto constituía una conjunción urbana - en la cual se debió ejercer y concentrar un gran poder político y económico, así como control de los pueblos dominados por los aztecas.

Ahora bien, en cuanto a los habitantes que tenía la ciudad se dice que: "Han sido diversos y numerosos - los cálculos efectuados desde el siglo XVI a la fecha relativos a la densidad de la población del México antiguo. Entre -



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

los modernos más conservadores figuran los que dan para el Valle de México, hacia 1519, una cantidad que rebasa los dos millones de habitantes y de 300 000 para Tenochtitlan, aproximadamente. Otros hay que fijan en veinticinco millones la población de México central.

Por su parte, las fuentes del primer siglo novohispánico proporcionan datos generalmente vagos y en muchas ocasiones tergiversados por las circunstancias". (2)

a) ORGANIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA.

Resulta problemático describir la organización política y administrativa de los aztecas, dado que son múltiples los criterios existentes al respecto.

En consecuencia tomaremos como base una síntesis moderna, la cual se apoya en textos de reconocida autoridad que versan sobre el tema, realizada por Alfredo Austin en su trabajo sobre la organización política en el Altiplano central de México durante el posclásico, publicado en 1974.

Cada centro de población regido por un Tlatoani, era un Tlatocáyotl, en un principio un estado independiente, en el que existían dos formas de organización: el gobierno de tipo gentilicio, dentro de cada uno de los calpulli, en una sociedad igualitaria en la que los dirigentes eran los ancianos y los jefes designados por elección de los miembros del grupo; y el gobierno del tipo estatal, fundado en un grupo gobernante beneficiario, por su función, del excedente de producción de los dominados, despótico hasta el extremo de que algunos de sus Tlatoques investidos de su poder jurisdiccional divino, podían enviar con ligereza a la muerte a los mensajeros que portaban infaustas noticias o a los magos que revelaban augurios funestos. Al frente del estado se encontraba el Tlatoani, gobernante vitalicio con poder político, judicial, militar o religioso superior al de cualquier otro funcionario del Tlatocáyotl, representante de la divinidad y ejecutor de sus designios.

(2) HISTORIA DE MEXICO. T. 4.- Renovación Cultural en Mesoamérica.- del Clásico al Azteca. p. 866.- Salvat Mexicana de Ediciones, S. A. de C. V.- 1978.

Era elegido, según las costumbres particulares de cada Tlatocayotl, pero al parecer lo más frecuente era que se escogiese entre los Tlazopipiltin o hijos de Tlatocues anteriores. En la decisión, la voluntad del Tlatocani procedente parece haber sido en muchos pueblos decisiva. En México-Tenochtitlan fueron electos algunos nietos y no hijos de quienes habían sido máximos gobernantes. La elección era hecha por los más importantes funcionarios, sacerdotes y militares, que tomaban en cuenta la capacidad y los méritos de los candidatos.

Al lado del Tlatocani y elegido por él, estaban el Cihuacóatl, también representante de la divinidad. Sus funciones eran la suplencia del Tlatocani en casos de ausencia o muerte, durante el tiempo que transcurría hasta una nueva elevación. Representaba al monarca en el campo de batalla cuando éste no iba al frente del ejército en las grandes campañas. El Cihuacóatl jugaba un importante papel en materia hacendaria, judicial y cultural.

Estos dos supremos gobernantes eran auxiliados en sus funciones por varios cuerpos de Pipiltin principales, cuyas labores eran administrativas, jurisdiccionales, hacendarias, militares y religiosas. Destacaba entre estos cuerpos el de los cuatro consejeros más próximos a la cabeza del Estado. Los Pochtécáh (comerciantes), podían llegar a desempeñar funciones consejiles a pesar de no ser miembros del grupo dirigente.

La organización judicial tenía como tribunal superior el compuesto por 13 jueces y presidido por el Cihuacóatl, que se encargaban de la decisión de los casos arduos, principalmente de aquéllos cuya sentencia era la ejecución del infractor. Bajo este tribunal estaba el Tlacxitlan para juzgar a los pipiltin y también a los macchualtin cuyos casos, por su gravedad, no podían ventilarse en el tribunal establecido en cada calpulli: el llamado Teccalti o Teccalco. Los nobles cortesanos y los altos militares eran juzgados en el Teopiloali. Aparte de éstos, existían el tribunal de guerra en el campo de batalla; el eclesiástico, que juzgaba a sacerdotes, estudiantes y mercederes, tanto para conocer de las causas de los Pochtécáh como para resolver los graves problemas suscitados en el mercado.

El clero era una compleja organización encargada del culto y de la educación y al frente de la cual se encontraban en México Tenochtitlan los grandes sacerdotes. El

Quetzalcóatl Tótec Tlamacazqui y el Quetzalcóatl Tláloc Tlamacazqui. Los militares también formaban un grupo muy complejo, en el que tenían gran importancia los cuerpos integrados por los militares más destacados. El ejército era comandado por dos grandes guerreros, el Tlatócatl y el Tlacocheatl. La hacienda pública estaba dirigida por el Hueicalpixqui, jefe de todos los recaudadores y el Petlacócatl, encargado de la conservación del tributo. Tanto los jueces como los militares, los sacerdotes y los funcionarios fiscales, recibían órdenes directas de Tlatoani y del Cihuacóatl.

En los asuntos de los calpulli, la intervención del Estado se hacía a través de cuatro funcionarios, cada uno responsable de un nahcampan (los cuatro sectores en que se dividía la ciudad). Ante ellos en lo administrativo, ante los jueces del Tlacxitlan en lo judicial, ante el Hueicalpixqui en lo fiscal y ante los jueces guerreros en lo militar, acudían los Teteuchtin a rendir cuentas y a recibir las instrucciones para el gobierno de los calpulli a los que estaban adscritos.

En todo el cuerpo gobernante -sin excluir- al Tlatoani y al Cihuacóatl- los méritos y las capacidades personales eran determinantes para la ocupación de los puestos. La posición y el poder de cada pilli eran los adecuados a su función dentro del Estado y ésta dependía de una escala en la que los ascensos y descensos correspondían al esfuerzo individual y al linaje que, por la proximidad o lejanía de los Tlatoques anteriores, señalaba la importancia de ascendencia para llegar a determinado cargo. En México-Tenochtitlan puede verse que, por ejemplo, los sucesores del Cihuacóatl a partir del famoso Tlacáel fueron sus hijos y dos nietos, aunque éstos no hijos del anterior.

Formalmente la gran pirámide burocrática omnimoda del Tlatoani. De hecho, la fuerza de los pipiltin, aunque insuficiente para modificar una determinación tomada por el monarca, sí constituía una ininterrumpida influencia. Zurita habla de las alteraciones que provocaba en ellos una mala disposición de los fondos públicos. La presión de los comerciantes fluctuó según la época. En México-Tenochtitlan fue importante en los tiempos del rey Ahuizotl, que se valió de ellos para llevar a cabo sus planes de expansión; pero su sucesor Motecuhzoma Xocoyotzin, tuvo que frenar la peligrosa carrera ascendente de los pochtecáh. Los calpulli, por otra parte, mantuvieron una barrera de protección para defender a los macehualtin del despotismo de los Tlatoani, resistencia que también

fue debilitada en tiempos de Xocoyotzin.

Relaciones Interestatales.

Difícil fue en el posclásico el equilibrio de coaliciones hegemónicas, discutido por vía de armas entre las ciudades fuertes en turno. El sistema de alianzas había dividido a los Estados en dos categorías: los Tlatocáyotl comunes, en teoría independientemente y los Hueitlatocáyotl, que, integrando coaliciones de 3 a 4 miembros, dominaban zonas más o menos extensas. La más famosa coalición de poderes en el Altiplano central fue nacida a raíz de la derrota de Azcapotzalco, que fueron el Culhuatecuhtli, Tlatoani de México-Tenochtitlan, el Acolhuatecuhtli, Tlatoani de Tezcoco, y el Tepanecatecuhtli, Tlatoani de Tlacopan, en ese tiempo -hacia 1430- eran respectivamente Itz'ocatl, Nezahualcoyotl y Fotoquihuatzin. Como base del tratado se establecieron la alianza política que permitía la conservación del predominio, la unión en las guerras de conquista y consolidación, el reparto preestablecido de las ganancias de conquista, la defensa común contra las incursiones enemigas, la confirmación hecha por los dos Hueitlatoque existentes, del Hueitlatoani recién electo por su pueblo a fin de conferirle el poder religioso específico de su cargo superior, la ayuda económica y técnica en casos de necesidad y, al parecer, el auxilio judicial en algunos casos.

La lucha por la hegemonía y el derecho de conquista aparentemente estaban basados en un antiguo orden en el que Estados poderosos eran las fuentes originarias del poder recibido directamente de la divinidad suprema. Cada uno de los nuevos Hueitlatocáyotl hacía valer títulos supuestamente legítimos de descendencia en calidad de sucesor de uno de los antiguos grandes estados ya desaparecidos. Pretendían que su posición se reconociera universalmente y que el poder de todos los Tlatoque emanara del de cualquiera de los Hueitlatoque coaligados, ya por descendencia directa, ya por confirmación de mando. En esta forma serían los protectores y benefactores de todos los hombres y en correspondencia a esta magnanimidad, todos los Tlatocáyotl deberían dar pruebas de reconocimiento en forma de alianza y tributo. El reconocimiento era, en ocasiones voluntario y, por lo regular forzado. Este creó el llamado derecho de conquista, que sometía a los pueblos en forma heterogénea; unos concientes de su debilidad, reconocían espontáneamente a un Hueitlatocáyotl y entregaban periódicamente tributo no fijado en forma estricta; otros más esépticos accedían a la legitimidad de los títulos exhibidos y de los benefi-

cios que otorgaban los poderosos, eran derrotados y obligados a establecer en el momento del triunfo del vencedor, tras penoso regateo, un tributo determinado pero que quedaban con el dominio de sus tierras, leyes y gobernantes; otros que habían presentado mayor resistencia, eran privados de sus dirigentes y caían directamente bajo los nuevos gobernantes enviados desde el Hueitlatocáyotl para formar otro tronco; otros más eran completamente arrasados y en su territorio establecían colonias de los extranjeros vencedores. La regla común, sin embargo, era la subsistencia del Tlatocáyotl autónomos que reconocían el poder religioso de los Hueitlatocáyotl. Entregaban éstos por los supuestos beneficios recibidos por la forzada alianza, un tributo y se comprometían a dejar paso libre a los comerciantes. En materia de guerra quedaban en calidad de protegidos y en realidad estaban obligados a auxiliar a las tropas conquistadoras con hombres y con vituallas. De hecho, aunque no de derecho tenían que soportar una fuerte intervención económica y política. En su territorio quedaban los Calpizque -funcionarios fiscales del Hueitlatocáyotl y era corriente que los hijos de los gobernantes vencidos acudiesen a la corte del Estado poderoso en calidad de cortesanos. El Hueitlatocáyotl no integraba con sus Tlatocáyotl sometidos un gran Estado.

El equilibrio de fuerzas en la coalición de los Hueitlatocáyotl, pese a su fundamento religioso, no siempre se mantuvo. Maxtla Tlatoni de Azcapotzalco trató de dominar a los débiles aliados de su padre y Motecuhzoma Xocoyotzin estaba en vías de desconocer a Tezcoco y a Tlacopan aunque tal vez con la mira de proyectar una alianza con Estados poderosos más distantes que coadyuvaran a una nueva expansión. (3)

b) ORIGEN DE LOS RECURSOS PUBLICOS.

Una rama muy importante de la administración pública azteca es sin lugar a duda la de los tributos, los cuales se han clasificado de manera diversa; Alfredo López Austin señala que los ingresos podían dividirse en impuestos, productos, tributos de pueblos no pertenecientes a él y aprovechamientos derivados de la conquista. Clavijero dice que lo tributado en el mercado se causaba por la protección personal y de mercan

(3) LOPEZ AUSTIN, Alfredo. "Organización Política en el Altiplano Central de México durante el Posclásico". Revista Historia Mexicana No. 92, Vol. XXIII No. 4. p. 532 a - 540. El Colegio de México.- Abril-Junio de 1974.

cias y por la justicia que el Tlatoani mantenía en él; esta afirmación, pudiera suponer la existencia de derechos como mercedes de percepción; pero se trataba seguramente de un impuesto, ya que no está determinado el pago de los casos individuales de prestación estatal de protección y vigilancia o de su actividad jurisdiccional. Por otro lado, la labor de los jueces siempre fue gratuita y no sabemos que la vigilancia en los otros sectores de la ciudad fuese onerosa. Además Cortés afirma que el impuesto se recogía en relación a la cantidad y calidad de productos que entraban no sólo al mercado, sino a la ciudad. Era, sino se equivocaron los cronistas, influido por su mentalidad europea, un sistema alcabalatorio.

Los impuestos se causaban en relación a la producción y Torquemada afirma que eran un tercio de los cultivos recogidos en el caso de los agricultores que labraban tierras propias. Nos parece excesivo el gravamen, pero es la única noticia que tenemos sobre la cantidad proporcional pagada.

Los productos estatales se obtenían de las tierras del Estado, entre ellas las de los templos, que podían arrendarse a particulares para su cultivo.

Los aprovechamientos eran todos los ingresos percibidos y despojos de guerra, entre ellos las grandes extensiones territoriales en que eran exterminados los enemigos. Era una de las fuentes perceptivas más importantes. (4)

La triple alianza imponía un tributo a los pueblos vencidos cuyo monto estaba de acuerdo con los recursos de cada uno de éstos. Consistía ese tributo en una cantidad de efectos que el pueblo o la provincia sometida entregaban periódicamente a sus conquistadores, dos o tres veces al año o cada 80 días, según el pacto. (5)

Cada pueblo o gremio tenía su propio sistema de recaudación, de acuerdo con la costumbre y en atención a las circunstancias particulares de sus miembros.

(4) LOPEZ AUSTIN, Alfredo.- La Constitución Real de México-Tenochtitlan, p. 124.- Instituto de Investigaciones Históricas.- Seminario de Cultura Náhuatl.-UNAM.- 1968.

(5) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio.- El Derecho Precolonial.- p. 24.- Porrúa Hermanos y Cía.- 1937.- (Enciclopedia Ilustrada Mexicana) No. 7.

Los tributos eran entregados por cada pueblo a un Calpizque recaudador de tributos de la región y todos se centralizaban en Tenochtitlan, de donde eran distribuidos entre los tres Estados confederados, salvo el caso de que, de común acuerdo, se hubiese estipulado y fijado la cantidad de tributos que debía ser entregada a cada una de las tres capitales o de que la región de que se tratara dependiese directamente de una de ellas, a donde directamente se enviaba el importe de la recaudación. (6)

Friedrich Katz, los senala como "servicios prestados al antiguo Estado Mexicano", y los enumera así: 1) Aportaciones materiales; 2) Aportaciones en trabajo; 3) Entrega de esclavos; 4) Aportaciones de Tenochtitlan; 5) Aranceles sobre mercancías; 6) Impuestos en el mercado y, 7) Aportaciones en caso de guerra.

Los impuestos no eran individuales sino colectivos. Cada pueblo tributario entregaba en fechas precisas determinada cantidad de productos agrícolas o industriales, generalmente de las características de la región.

Todos los historiadores para el estudio de esta materia, se refieren al Códice Mendocino y a la Matricula de Tributos, en donde están registrados en jeroglíficos los pueblos tributarios, con la especie de tributo y las formas de pago. Los pueblos tributarios según el Índice Kingsborough, pasan de 260.

Un examen del Códice Mendocino permite comprobar la variedad de tributos, toda vez que están incluidas, telas de algodón y fibra de maguey, sal, chile, tabaco, materias para construcción, muebles, vasijas, oro de las provincias mixtecas, turquesas, jade de la costa oriental, cochinilla, incienso, caucho, papel, caracoles y pájaros vivos de Xilotepec y de Oxitipan.

Respecto a las aportaciones en trabajo, los pueblos sometidos proporcionaban servicios obligatorios y gratuitos. Cada provincia sojuzgada tenía la obligación de enviar a Tenochtitlan a personas que desempeñaran diversos trabajos en

(6) ROMERO VARGAS Y TURBIDE, Ignacio.- Organización Política de los pueblos de Anáhuac.- p. 357.- Libros Luciernaga.- 1957.

la ciudad o en el palacio del señor. Así por ejemplo, los carboneros, que eran habitantes de Tulancingo, estaban obligados a preparar el carbón en la ciudad o a conducirlo a ella; otros tenían que conservar edificios, otros los baños y otros cuidar las hospederías.

De la exactitud y precisión con que se distribuían y calculaban esas labores puede tenerse una idea a través de Alva Ixtlixochitl, que refiere los deberes de algunos pueblos respecto al señor de Texcoco, en cuyo dominio regían condiciones similares a las de México-Tenochtitlan: para el servicio de adorno y limpieza de los palacios del rey eran señalados los pueblos de Huezotla, Coatlecha, que servían medio año, el otro medio año era a cargo de los pueblos de la campiña que eran pueblos de Galpolalpan, Mazapan y para los de Guauchinango, teniendo cada provincia y pueblo a su cargo el jardín, bosque o labranza que le era señalado.

Al terminar cada conquista, los mexicanos exigían de los pueblos dominados la aportación correspondiente de hombres para el trabajo. Tezozómoc menciona que después de la conquista a Tepeacac, habiendo los de ahí prometido el tributo, exigieron a los jefes mexicanos lo siguiente: "Tienen que enviarnos cada 10 días hombres que se alternen, que sirvan en nuestro palacio para que lo limpien y traigan leña y agua".

Tanto Tezozómoc, como Durán y el Códice Ramírez, ofrecen numerosos ejemplos similares.

La gran pirámide de Tenochtitlan, así como otras grandes construcciones de la ciudad, fueron edificadas por los trabajadores tributarios procedentes de diferentes regiones. Durán refiere que cuando los mexicanos decidieron construir la pirámide: "Dijo el rey que fuesen a dar aviso a los de Azcaputzalco, Cuyuacan, etcétera... para que acudan luego a la obra y a hacer lo que les fuera mandado, con los materiales de cal, piedra, madera, todo lo que fuese menester". "La historia cuenta que gentes de todas partes llegaron como hormigas". Lo mismo sucedió con la construcción del enorme dique en los alrededores de Tenochtitlan. Tezozómoc relata que llegaron trabajadores de todas las regiones para levantarlo; Durán agrega que los tributarios traían consigo materiales para la construcción y Tezozómoc cuenta que casi toda la ciudad de Tenochtitlan fue reconstruida en esta forma, es decir por trabajadores tributarios: "El Teopan fue construido nuevo todo a cargo de los trabajadores extranjeros que no recibían sueldo. Toda la ciudad fue

construida sin que los mexicanos hicieran el menor esfuerzo en trabajar sino en pelear y en preparar armas".

Esto explica la existencia en Tenochtitlan de colosales construcciones, los trabajadores tributarios no les costaban nada a los mexicanos, salvo lo relativo a su manutención.

Muchas provincias tenían que entregar un número determinado de esclavos, en parte para desempeñar diversos trabajos y, en parte, para ser sacrificados. Bernal Díaz del Castillo menciona que el señor de Zempoala se quejaba amargamente con los españoles de que "cada año exigen los mexicanos de los muchos hijos e hijas para sacrificarlos y otros para trabajar en sus casas y campos".

Durán refiere que una vez terminada la construcción del templo de Huitzilopochtli, Ahuitzatl decidió hacer una gran fiesta. Los señores de todas las provincias fueron invitados, exigiéndoles que "trajesen todos los tributos de esclavos que eran obligados a traer en semejantes solemnidades para el sacrificio". Tezozómoc por su parte, confirma este hecho cuando afirma que: "Los jefes de Tepeaca Cuauhtinchan, Tecalcingo, Acalcingo, Oztotitpan, Tecamachalco y Quechálac; llegaron pronto. Traían consigo, los esclavos que tenían que pagar como tributos; casi todos ellos eran de Tlaxcala y repitieron llorando: vamos a Tenochtitlan para morir y ser sacrificados a Huitzilopochtli".

Una parte considerable de los ingresos de Tenochtitlan la formaban los tributos recaudados entre sus propios habitantes, de cuyo pago estaban exceptuados los nobles, los pobres y los desvalidos y los sacerdotes.

Existía un sistema preciso y efectivo para fijar y recaudar los tributos y en relación al sistema, Zurita afirma que cada habitante era inscrito en pictogramas a los 6 ó 7 años de edad y suprimido a su muerte, en tanto que una bien organizada administración cuidaba con exactitud de que cada persona cumpliera con las obligaciones respectivas. Durán menciona que había un gran número de empleados ubicados en diferentes barrios de la ciudad; algunos eran responsables de 20 casas, otros de 50 y de 100; con obligación de recaudar los tributos de cada persona y de movilizarlos en el caso de trabajos públicos.

Parece que había ciertos impuestos sobre -

las mercancías que eran introducidas en México, como lo refiere Cortés en una de sus cartas; "En todas las entradas de la ciudad y en las partes donde descargan las canoas, que es donde viene mas cantidad de los mantenimientos que entran a la ciudad, hay chozas hechas, donde están personas por guardas y que reciben certumquid de cada cosa que entra, esto no se si lo lleva el señor o si es propio para la ciudad".

También en el mercado recolectaban determinados impuestos; Durán relata que había una gabela que todos tenían que pagar en el mercado y que estaba destinada a fines públicos y al señor. Lo mismo afirma el Obispo Ponce de León: "Jueces del mercado encargados de levantar los tributos o impuestos que tenían que pagar los mercaderes".

Estos tributos los recogían los mexicanos no sólo en sus propios mercados sino también en los pueblos sometidos, como en el caso de Tlatelolco. Tezozómoc informa que después de la conquista de Tlatelolco fueron repartidos los puestos en el mercado entre los mexicanos, lo que les confería derechos sobre una parte de los productos que ahí se vendían.

Durante las expediciones militares de los aztecas, los pueblos por donde pasaban tenían que alimentarlos y regalarles espléndidamente. Según Durán, a "cualquier pueblo que llegaban los mexicanos y todo el ejército, los salían a recibir y los aposentaban y daban de comer muy cumplidamente... y esto en todos los lugares que llegaban hacían lo mismo y donde no, y había algún descuido de proveerles de lo necesario, robaban y saqueaban los pueblos". También Tezozómoc afirma que cada ciudad tenía que entregar comestibles a los mexicanos a su paso y que los que se negaban eran destruidos inmediatamente.

Conforme a las informaciones proporcionadas en los párrafos anteriores, puede concluirse que los ingresos de México-Tenochtitlan eran muy elevados; sin embargo, parece que esta proporción la alcanzó apenas unos años antes de la conquista española. (7)

c) OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS

Ensanchadas las fronteras de la nación azteca, México-Tenochtitlan llegó también al clímax de su esplendor.

(7) KATZ, Friedrich.- Situación Social y Económica de los aztecas durante los siglos XV y XVI.- ps. 92 a 101. Traducción de María Luisa Rodríguez y Elsa Buhler.- 1a. Edición en Español.- UNAM.- 1956.

Hacia ya tiempo que por el Norte se había unido con el vecino islote de Tlatelolco, sometido al poderío en 1473. Además, la gran ciudad seguía creciendo gracias al terreno ganado a las aguas como resultado de lo que podría calificarse como hábil empresa de ingeniería lacustre. Su superficie, en forma de cuadrado más o menos regular, tendría algo más de tres kilómetros por lado. La población rebasaba probablemente la cifra de 80,000 habitantes.

En el interior de la metrópoli las comunicaciones se efectuaban a través de calles y canales. Para salir a tierra firme existían las calzadas que tanto admirarían más tarde los conquistadores hispanos. La del Norte, partiendo de Tlatelolco, conducía hasta el Tepeyac, donde estaba edificado el santuario de la diosa madre Tonantzin. Del Sur de la ciudad salía otra calzada que, llegaba al punto conocido con el nombre de Xóloc, se bifurcaba. La rama del Suroeste llegaba a Coyoacán, en tanto que la enderezada al Sureste remataba en Igtapalapa. Finalmente, partiendo del centro de Tenochtitlan con rumbo a Occidente se encontraba la calzada que se dirigía al señorío aliado de Tlacopan y por la cual tuvieron que escapar los españoles en la célebre "noche triste".

México-Tenochtitlan estaba dividida en cuatro grandes sectores orientados hacia cada uno de los rumbos del universo. Al Noroeste, Cuicopan, "el lugar donde se abren las flores", que corresponde al actual barrio de Santa María la Redonda. Al Suroeste, Moyotlan, "el lugar de los mosquitos", sección consagrada posteriormente por los misioneros a San Juan Bautista. Al Sureste se enclavaba Teopan, "el lugar de dios", donde se erigía el gran recinto del templo mayor, barrio conocido más tarde, durante la colonia, con el nombre de San Pablo. Finalmente, al Noreste estaba Atzacualco, "en el lugar de la compuerta", que llegó a convertirse en el barrio de San Sebastián.

Dos eran los sitios más destacados en Tenochtitlan: uno, el amplio recinto sagrado en el que se levantaban los setenta y ocho edificios que constituían el templo mayor con sus adoratorios, escuelas y dependencias. Otro lo constituía la gran plaza de Tlatelolco, donde tenía lugar el mercado en el que se vendían y compraban los más variados productos, procedentes en su mayoría de lejanas tierras. El recinto del templo mayor estaba circundado por un muro que formaba un gran cuadrado de aproximadamente 500 m. de lado. En la actualidad tan sólo unos cuantos vestigios pueden contemplarse

frente al costado oriental de la catedral de México. Allí mismo, y también en la estación "Zócalo" del ferrocarril subterráneo, se han instalado maquetas que permiten contemplar, reducida, la grandeza extraordinaria de esa verdadera ciudad dedicada al culto de los dioses.

Frente al templo mayor y por su costado occidental se levantaba el palacio de Axayácatl, antiguo gobernante azteca de 1469 a 1481. Allí fue precisamente donde se alojaron los españoles al llegar a la ciudad en calidad de huéspedes. El palacio imperial de Motecuhzoma, situado frente a la gran plaza, ocupaba aproximadamente el mismo espacio donde hoy se levanta el Palacio Nacional de México.

Además de estas edificaciones principales y otras que no nombramos había infinidad de templos menores y construcciones de cal y canto reservadas a habitación de nobles, comerciantes, artistas y gente del pueblo.

Las calles eran más bien estrechas, muchas de ellas con canales que permitían la entrada a embarcaciones provenientes de las riberas del lago. Entre los atractivos de la ciudad pueden mencionarse los jardines botánicos y zoológicos, que tanta admiración provocaron a los españoles.

Eran múltiples las actividades de los habitantes de Tenochtitlan. Por una parte figuraban las ceremonias en honor a los dioses, así como los sacrificios y el solemne ritual. A esto hay que añadir la presencia de sabios y maestros que, con sus grupos de estudiantes, entraban y salían de los calmécac y telpuchcalli, centros prehispánicos de educación. El ir y venir de las canoas cargadas de mercaderías y la continua actividad de los comerciantes y la gente del pueblo en el mercado de Tlatelolco resultaban tan impresionantes que a los conquistadores pareció todo aquello, algo así como hormiguero. Los ejercicios militares y la partida o llegada de los guerreros constituían asimismo un espectáculo de por sí interesante.

En pocas palabras, puede decirse que la vida en Tenochtitlan era la de una metrópoli; cabeza de lo que, en forma análoga, puede llamarse un inmenso imperio. A ella llegaban embajadores y gobernantes de lejanas regiones. Por sus canales y calles se recibían los tributos, joyas de oro y plata, plumajes finos, cacao, papel hecho de corteza de amate, incluso los esclavos o las víctimas elegidas para el sacrifi-

cio. México-Tenochtitlan era, en verdad, un hormiguero en el que todos sus integrantes trabajaban incansablemente al servicio de los dioses y en favor de la grandeza del que habría de conocerse como "pueblo del Sol". (8)

Servicios Públicos.

Los servicios públicos que proporcionaba el Estado Mexica, Alfredo López Austin los clasifica según el destino a que se aplicaba la hacienda estatal.

1.- Sostentamiento de los órganos estatales y de los funcionarios públicos: a) mantenimiento del tlatoani y su corte; b) sostentamiento de tribunales, jueces y auxiliares; c) sostentamiento de casas y cuerpos militares; d) sostentamiento de templos, festividades religiosas, sacrificios de esclavos y manutención de sacerdotes. El sostentamiento de escuelas queda comprendido en este inciso; e) sostentamiento de tlatoque provinciales; f) sostentamiento de órganos y funcionarios fiscales; g) manutención de artesanos, cantores, danzantes, músicos y pintores del palacio, y h) manutención de los tributarios cuando se encargaban de obras comunales.

2.- Construcción, reparación y sostentamiento de edificios y obras públicas.

3.- Gastos de guerra: a) armamentos; b) uniformes; c) bastimentos; d) recompensas y regalos a los distinguidos.

4.- Gastos sociales: a) alimentación al pueblo en caso de desgracia colectiva y obsequios de ropa a los damnificados; b) gastos de semillas para los pueblos que tuvieran pérdidas de cosechas por eventualidades naturales; c) socorro a los menesterosos, a los huérfanos y a las viudas, y de militares y funcionarios públicos lisiados o imposibilitados.

5.- Sostentamiento por 2 años a las colonias nacientes.

6.- Gastos originados por el protocolo inter

(8) HISTORIA DE MEXICO. T. 4.- Renovación Cultural en Mesoamérica.- Del Clásico al Azteca.- ps. 914 a 916.- Salvat Mexicana de Ediciones, S. A. de C. V.- 1978.

nacional: a) obsequios a los tlatoque aliados y amigos y a sus representantes y b) sostenimiento de huéspedes extranjeros. (9)

Así pues, al mencionar las principales obras públicas emprendidas por los distintos gobernantes aztecas se hacen notar algunos servicios públicos, como por ejemplo: la ampliación de la superficie habitable de la ciudad, las comunicaciones y transportes, el abastecimiento de agua potable, las obras de defensa contra inundaciones, los sistemas de riego agrícola y los servicios religiosos, educativos y mercantiles.

Otros servicios públicos que tuvieron una singular importancia para los habitantes de México-Tenochtitlan fueron los que a continuación describimos:

Tanto las plazas como las calzadas, los canales, los numerosos edificios públicos y aun los lagos, debieron representar para el gobierno de Tenochtitlan, un serio problema de mantenimiento y de higiene pública. El uso constante de todos estos elementos producía, por razones naturales, el deterioro paulatino de las obras más sólidas, pero además existía una necesidad permanente de limpieza por todos los ámbitos de la ciudad; sobre todo, teniendo en cuenta que los mexicanos tenían hábitos higiénicos muy arraigados, estos problemas debieron constituir una preocupación constante de los gobernantes.

La conservación de los edificios estaba siempre muy cuidada, ya que muchos pueblos sometidos daban como tributo a los mexicanos, materiales para construcción y mano de obra para levantar sus casas y repararlas.

Los templos gozaban también de este privilegio, y al respecto Motolinía relata: "Eran muy solícitos estos idólatras en tenerlos siempre muy encalados y blancos; y en desollándose o deslustrándose alguna pared, o parte del edificio, luego lo volvían a encalar y a enlucir los oficiales, que para ésto estaban diputados, los cuales no acudían a otra cosa, ni servían en otro ministerio, más que en éste; y así andaban solícitos y cuidadosos cada día visitando los templos y altares, para preparar lo que hallasen desollado o caído. El ornato, autoridad y hermosura que los pueblos cobraban con los edificios de los templos era cosa muy de ver...". Por su parte, Bernal Díaz del Castillo refiere: "Y así dejamos la gran plaza

(9) LOPEZ AUSTIN, Alfredo.- ob- cit.- ps. - 124 y 125.

sin más verla y llegamos a los grandes patios y cercas donde está el gran cu; tenía antes de llegar a él un gran circuito de patios, y que me parece que eran más que la plaza que hay en Salamanca, y con dos cercas alrededor, de calicanto, y el mismo patio y sitio todo empedrado de piedras grandes, de losas blancas y muy lisas y a donde no había aquellas piedras estaba encalado y bruído y todo muy limpio, que no hallaran una paja ni polvo en todo él".

No era menos eficiente el servicio de conservación, limpieza y alumbrado de las calles y calzadas de la ciudad. En relación con este aspecto, Motolinía escribió: "Estaban tan limpias y barridas todas las calles y calzadas de esta gran ciudad, que no había cosa con que tropezar y por doquiera que salía Motecuhzoma, así en ésta como por do había de pasar era tan barrido, y el suelo tan asentado y liso, que aunque la planta del pie fuera tan delicada como la de la mano, no recibiera detrimento el pie ninguno en andar descalzo. ¿Pues qué diré de la limpieza de los templos del demonio, o sus grandes salas y patios? Las casas de Motecuhzoma y de los otros señores no sólo estaban muy ensalzados y blancos, más muy brunidas y lucidas, y cada fiesta se renovaban".

Torquemada, en su Monarquía Indiana, aporta más información cuando asienta: "y porque no es justo dejar decir cosas sea notable entre otras, que la policía de Motecuhzoma se pondera, fue tener gran cuenta con la limpieza de México, que por lo menos en cada calle andaban mil hombres barriéndola y regándola, poniendo de noche por grandes trechos grandes braceros de fuego, y en el entretanto que unos dormían velaban otros, de manera que siempre había quien de noche y de día tuviera cuenta con la ciudad y con lo que en ella sucedía".

Las basuras eran objeto de incineración. Lo cual resultaba lógico teniendo en cuenta que no había en los alrededores terrenos en donde arrojar aquellos desperdicios. Para efectuar este trabajo usaban grandes braceros que "flameaban durante la noche de trecho en trecho", lo que al mismo tiempo servía de alumbrado público. Ratifica este hecho Alberto Revilla cuando afirma que en Tenochtitlan "las calles regulares y limpias, alumbradas durante la noche por medio de luminarias encendidas en las bocacalles. Las ciudades de Europa, en la misma época, no soñaban aun con estos refinamientos". Rafael R. Arizpe señala sobre el alumbrado prehispánico: "El conquistador, por su parte, ni trafa ni aceptó luego tan buena costumbre, por lo que al parecer el alumbrado de la capital con la caída heroica de Cuauhtémoc, hundió a ésta en las tinieblas durante más de

dos siglos". (10)

En el transcurso de la noche, en todas las casas quedaban velas encendidas y braceros. Los del templo mayor llegaban a 600, tan resplandecientes, que en conjunto, según Torquemada, parecía que era de día.

Consistía el servicio de drenaje de la ciudad en varias acequias, que la atravesaban de este a oeste, en su mayor parte, desaguando las lluvias hacia el Lago de Texcoco. Todavía en el siglo XVII cruzaban el albaradón de San Lázaro 7 acequias, canales por donde eran evacuadas a la laguna las aguas de las lluvias que caían dentro de la ciudad. Todas las acequias contaban con compuertas que permitían desaguar en las mañanas y en las tardes impedir que entrara a la ciudad el agua de la laguna, cuando soplabá el aire hacia ella.

"El problema de la evacuación de las materias sépticas de las inmundicias fue resuelto con ingenio; barcas adecuadas se amarraban en lugares especiales y, al estar llenas, su contenido se vendía como abono. En las casas se utilizaban grandes vasijas de barro para guardar la orina, que servía como mordente en la tintura de las telas". (11)

Seguramente las labores de limpieza de la ciudad estuvieron favorecidas por la ausencia de bestias de tiro y carga, que en Europa contribuían a la suciedad de las vías públicas. Otra de las causas, y quizá más importante todavía, fue indudablemente la abundancia de agua que disfrutaban los mexicanos.

El servicio de vigilancia estaba perfectamente controlado por el gobierno. A Cortés le causó admiración el gran orden y concierto que en la ciudad había, mantenido por alguaciles muy severos, en los embarcaderos, en los mercados y en los mismos calpulli, siendo los infractores de las ordenanzas y reglas morales, castigados de diversas formas. Las cárceles, llamadas tlalpiloyan o cusuhcalco, eran una especie de jaulas de madera que al parecer se improvisaban en cualquier lugar, sin que hubiera un edificio específico para esta función; sólo el llamado macuilcalli, que estaba dentro del re-

(10) ANIZPE, Rafael R.- El alumbrado público en la Ciudad de México.- ps. 38 y 39.- Secretaría de Fomento, Colonización e Industria.- 1900-

(11) ENCICLOPEDIA DE MEXICO. T. IV.- Higiene Urbana Prehispánica.- p. 522.- Enciclopedia de México, S. A. 1977.

cinto sagrado, se destinaba a encarcelar a los que venían a espíar a la ciudad de Tenochtitlan. (12)

d) CARACTERÍSTICAS SOCIALES Y JURÍDICAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Se reconoce que los mexicas enfrentaron y resolvieron eficazmente problemas básicos de una gran concentración urbana, en la cual, dada la presión ejercida por el constante crecimiento demográfico, se presentaba la necesidad de construir nuevas y más amplias obras públicas y así también ampliar y mejorar los servicios estatales. Además esto resultaba más problemático, cuando tenían que desafiar fenómenos naturales, tales como inundaciones, heladas, granizadas o las plagas; todo esto ligado por lo regular a la escasez y el hambre.

Esto puede servir como referencia para analizar las características sociales y jurídicas de los servidores públicos de México-Tenochtitlan; así pues, antes de hacer una descripción de los diversos órganos estatales y el funcionamiento de las jerarquías de dignatarios, funcionarios y principales; al respecto Ignacio Romero Vargas señala que es principio de confusión, en el conocimiento de dicha organización, el identificar las acciones de funcionario y de dignatario, pues mientras la del funcionario presupone siempre acción unida a un cargo público, generalmente de importancia, en la de dignatario representa una posición honorífica o título inminente, que puede ser o no inherente al desempeño de un cargo público de importancia. Tal distinción, por lo sutil, es difícil de captar, ya que de por sí el ser funcionario significa una posición honorífica dentro de una sociedad, y los mexicanos siempre veían en los cargos públicos una pesada obligación que satisfacer con respecto a la colectividad y no concebían una dignidad sin cargo inherente, aunque éste pudiera variar de importancia.

Tezozómoc y Durán proporcionan la lista de las 21 dignidades establecidas por Izcóatl a raíz del triunfo sobre los teopanecas y el Códice Mendocino señala una serie de

(12) LOMBARDO DE KUIZ, Sonia.- Desarrollo Urbano de México-Tenochtitlan, según fuentes históricas.- p. 197.- Instituto Nacional de Antropología e Historia.- Departamento de Investigaciones Históricas.- 1973.

funcionarios del tiempo de Motecuhzoma Xocoyotzin sin incluir - en la lista al Cihuacóatl y al Tlatocani de México.

Estas dignidades y las jerarquías religiosa, militar, fiscal comercial, educativa, jurídica, etc., entreveradas unas a otras y tomando en cuenta los dos grandes poderes de organización, el administrativo, que culmina en el Cihuacóatl, y el ejecutivo, que parte del Tlatocani al pueblo, formaban la - autoridad del Estado.

El poder administrativo partía de la distribución demográfica (calpullis, parcialidades, etc.) a través de las jerarquías escolares (calmécac y tepuchcallis), económicas (tributarias, industriales y comerciales), religiosas, militares (en cuanto a preparación, organización y armamento) y judiciales (desde el teuctl al tlatocan, hasta llegar al Cihuacóatl).

El poder ejecutivo partía del Tlatocani o al-tépetl a través de sus grandes ejecutores de órdenes, luego los generales, valientes, embajadores, pochtecas, etc., para dar - cumplimiento con lo ordenado, apoyado por el poder anterior a - través de guerreros, sacerdotes, directores de tepuchcallis, comerciantes, calpixques, cargadores, etc., en su aspecto activo, hasta la plena ejecución de las órdenes recibidas, trátese de - una guerra, o de la realización de obras públicas o de la ejecu - ción de sentencias judiciales o de la celebración de fiestas, - danzas o solemnidades religiosas.

La estructura del poder administrativo era - la siguiente:

- A) Administración Escolar: los educandos de los calmécac tenían al Huitznáhuatl; los tepuchtlatocques tenían por jefe el tecpantohuatzin. Ambos debían asistir al director del cuicalli, el itzquitécatl y en el mixocalli al tlatocani, también debía coadyuvar el tlillancácatl, director del tlillancalmécac, donde se educaban los hijos de los soberanos y hacían penitencia los principales.
- B) Administración Religiosa: la anterior jerarquía estaba supe - ditada a ésta, pues tanto el huitznáhuatl como el tecpantohuatzin eran coadjutores del mexicatitecuhtli sujeto a los - dos sumos sacerdotes: el Totec-quetzalcoátl y el Tlaloc-quetzalcoátl coadjutores a su vez del Cihuacóatl.
- C) Administración Fiscal: los calpixques, recaudadores, estaban

a las órdenes del hueycalpique y su ayudante el netlacácatl, almacenista, sujetos directamente al Cihuacóatl. El templo mayor tenía sus dos oficiales correspondientes: el tlillancácatl, tesorero del culto, y el tequimilotecuhtli, encargado de la hacienda del templo, sujetos también al Cihuacóatl.

- D) Administración Gremial: sujeta al Cihuacóatl a través de la jerarquía anterior. Los comerciantes a las órdenes del mix coatlaylótlac y el axotécatl y los artesanos a sus diferentes jefes, como el yupicatl de joyeros; el hueyamingui montero mayor, encargado de parques y viveros, etc.
- E) Administración Judicial: los 14 teuctlis electos por parcialidad quienes tenían a su cargo el buen orden de las familias, estaban supeditados directamente al Cihuacóatl o a través del Tlatocatécatl. Otros magistrados de primera instancia eran: el tlailócatl, juez militar; el tecoyohuácatl, también jefe de cuartel, y el ezhuahuácatl, uno de los principales y el juez.
- F) Jerarquía de Gobernantes: constituida por los diversos gobernadores o tlacatecuhtzi, señor de ciudadanos y los cihuacóatl agrupados en forma federal, como puede verse en el C6 dice Mendocino.

Dos asistentes del cihuacóatl, relacionados con el sacerdocio y las finanzas eran el yupicatl, jefe de artesanos y de parcialidad, el itzcotécatl, jefe de la casa de canto y parcialidad.

El poder ejecutivo. Tenía el Tlatoani 4 grandes asistentes en asuntos de guerra: 1. el tlacatecuhtli; 2. el tlacochtecuhtli; 3. el tlacatécatl, segundo en el ejército y jefe de parcialidad, y el tlailótlac, juez militar.

Del tlacochcácatl, dependían el tecuiltécatl, jefe de ejecutores de órdenes y el tacoyohuácatl, jefe de cuartel y magistrado.

Tanto del tlacatécatl como del tlacochcácatl dependía el cuauhnóchtli, jefe de águilas y ejecutor. A las órdenes del tecuiltécatl estaban los 4 jefes ejecutores, el cuauhnóchtli, el atempanécatl, jefe de parcialidad, el tlillancácatl, jefe de parcialidad, y el ezhuahuácatl, juez ordinario y uno de los 4 grandes.

Al mando del Tecoyohuácatl estaban dos grandes autoridades administrativas: el petlacácatl y el hueycalpique, jefe de la hacienda pública, y de esta suerte quedaban ligados los poderes administrativos y ejecutivos.

Dos jueces ordinarios asistían al Tlatoani: el acayacapanácatl y el tequizouináhuatl.

Juntas de gobiernos o comisiones del tlatocan.

1.- Los grandes jefes de jerarquías: 1. el tlatocatecuhtli y 2. el tlacochtecuhtli, militares; 3. el totequetzalócatl, sacerdotes.

2.- Los grandes jefes de población: 5. el tlatcatécatl; 6. el tlacochcácatl; 7. el tecoyohuácatl y 8. el hitznáhuatl, sacerdote.

3.- Los grandes jefes militares: el tlacochcácatl, el tlatotécatl.

4.- El ezhuahuácatl y 10. el tllillancácatl.

5.- Los grandes administradores: el tecoyohuácatl, el tllillancácatl, el tlacochcácatl (militar) y 11. - el mexicatl (sacerdote).

6.- El consejo de guerra: el tlatatécatl; - 12. el tlailotlac, el cuaunochtli y el tecuiltécatl.

Estas 20 funciones desempeñadas por 14 individuos, de los cuales 12 eran principales, pueden dar una idea de como pudiera haber funcionado el tlatocan. En estas 12 personas estaban representadas las cabezas de las diferentes jerarquías particulares del Estado, 7 responden a dignatarios del orden establecido por Itzoátl y 5 a necesidades administrativas del Estado. (13)

Jacques Soustelle, nos muestra una visión general, en cuanto a los trabajadores que prestaban su servicio de una forma permanente y directa al Estado, ya fuera con el rango de funcionario o bien como subordinado, de la siguiente manera:

(13) ROMERO VARGAS ITURBIDE, Ignacio.- Ob.- Oit. ps. 328 a 335.

"No hay duda, por otra parte, que las guerras incesantes y el peso creciente de las tareas administrativas impedían a los altos funcionarios ocuparse de la dirección de sus asuntos como no fuera a modo de supervisión general. El noble rural se convertía cada vez más en un funcionario, un juez, un cortesano, un hombre de estado, y la parte esencial de su trabajo pasaba a manos de intendentes".

"Los asuntos del Estado, del mando, tlatocáyotl, en efecto tendían a absorber cada vez más toda la actividad de esta clase dirigente".

"En primer lugar, la guerra para la cual se entrenaban todos los jóvenes desde la infancia, deseosos de subir los escalones de la jerarquía social para convertirse en tequihuaque y alcanzar a ser posible grados más altos. Después los innumerables empleos públicos, importantes o insignificantes, que requerían por parte de quienes los desempeñaban actividad, integridad y formalidad; achcacauhtlin, policías encargados de aplicar las sentencias de los tribunales; jueces que trabajaban desde el amanecer hasta dos horas antes de que se pusiera el sol y que sólo interrumpían sus actividades para tomar una comida ligera y descansar una breve siesta y que en caso de corrupción se hacían merecedores de la muerte; cobradores de impuestos, obligados a realizar viajes agobiantes y peligrosos a quienes esperaba la pena capital en caso de que malversaran parte del tributo; embajadores, encargados de transmitir a ciudades lejanas el ultimátum imperial y que muchas veces sólo escapaban con grandes trabajos, todos ellos y otros muchos -los maestros, por ejemplo, que dirigían la educación de los jóvenes en los colegios de los barrios- dedicaban al servicio del Estado todas sus horas y todas sus fuerzas".

"Los mexicanos tenían una idea muy elevada del servicio público y de la autoridad que lo acompañaba: ¿acaso el señor más alto no debía obedecer a un simple mensajero que llevaba órdenes de un tribunal? Al mismo tiempo, la severidad de las costumbres y de las leyes era terrible: ¡ay del juez beodo o complaciente!, ¡ay del funcionario deshonesto! Siempre se citaba como ejemplo la decisión del rey de Texcoco que, habiéndose enterado de que uno de sus jueces había favorecido a un noble a expensas de un macehualli, hizo ahorcar al magistrado injusto. En la era mexicana, el servicio público, como el poder, era grande y pesadas las obligaciones".

"Cuanto más elevada en jerarquía, tanto me

nos se podía disponer de su tiempo. Los conquistadores nos muestran el palacio de Moctezuma continuamente lleno de una multitud de funcionarios y de guerreros que allí pasaban". (14)

Romero Vargas, por otra parte, indica que dentro de la organización tradicional de los Calpulis con sus 7 grandes divisiones, subdivididas en 14 distritos o parcialidades a que corresponden otras tantas dignidades, se integró la organización educativa del Estado, partiendo de la autoridad familiar a la autoridad política del Estado, mediante 2 grandes instituciones, una de carácter esencialmente administrativo, los calmécac (en forma polifacética: religioso, jurídico, militar, político, artístico y científico, propio de una élite), y la otra de carácter ejecutivo y militar, los tepuchcallis (también polifacética: religioso, jurídico, político, práctico en cuanto al trabajo de los artesanos y francamente popular), que convergían en el desarrollo práctico de las bellas artes y de la cultura (cuicacalli, mixcoacalli). De tal organización surgieron las diversas jerarquías político-jurídicas de aspecto aparentemente distinto, pero íntimamente unidas entre sí, que determinaron la actividad constitutiva del Estado Mexicano.

Sobre esta estructura tradicional y educativa se levantarán, de acuerdo con la distribución de funciones y división del trabajo, varias jerarquías de instituciones políticas, perfectamente unidas entre sí, revistiendo todas las actividades del Estado: actividades conjuntas (internas y externas) del mismo: las jerarquías militar y económica o gremial y las actividades propias (internas) del Estado: las jerarquías religiosa, administrativa, fiscal, judicial, de asambleas y autoridades. (15)

Según Romero Vargas la organización y funcionamiento de los tribunales comprendía:

I.- Tribunales menores de jurisdicción ordinaria, territorial.

a) Urbanos. Tenochtitlan estaba dividida en 14 distritos judiciales de calpulli. Cada año los miembros de cada parcialidad

(14) SOUSTELLE, Jacques.- La vida cotidiana de los aztecas en vísperas de la conquista.- ps. 147 y 148.- versión Española de Carlos Villegas.- Fondo de Cultura Económica.- 1975.

(15) ROMERO VARGAS IGURBIDE, Ignacio.- Ob. - Cit. ps. 258 y 259.

dad eligían a un teuctli. Estos, afirma Glavijero, tenían también un juzgado para conocer de las causas de su respectivo distrito y diariamente iban al Cihuacóatl o al Tlacatécatl para informar de todo y recibir órdenes. Además de los teuctlis había en los mismos barrios unos comisarios - que llamaban centectlizque, los cuales tenían a su cargo cierto número de personas y eran también nombrados del común del barrio. Bajo las órdenes de los teuctlis estaban los tequitlatoques (actuarios), que eran los cursores o solicitadores que iban a intimar sus órdenes a los particulares y citar a los reos, y los topiles, que eran alguaciles que ejecutaban las prisiones que se ofrecían.

- b) Foráneos. Los calpullis rurales poseían un tribunal, con su respectivo teuctli, elegido por el pueblo o nombrado por el magistrado de la región. Allí se instruían y sentenciaban las causas menores.

II.- Tribunales Mayores de Primera Instancia.

- a) Funcionamiento ordinario. Diariamente, en los días y horas hábiles, los jueces y magistrados administraban justicia, en tribunales colegiados.

Cada 12 días el señor tenía acuerdo o consulta con todos los jueces sobre los casos arduos o criminales de calidad.

- b) Funcionamiento Extraordinario. Cada 20 u 30 días tenían lugar asambleas de jueces urbanos y foráneos, para ventilar las causas pendientes.

Los jueces según Glavijero, debían ser, "ricos, educados en el Calmécac, de buenas costumbres, austeros en el beber y recibir dádivas y cortesanos".

I.- Tribunales comunes, de jurisdicción ordinaria territorial.

1) El teccalli (casa de señores). Era una sala ubicada en el tecpan (palacio), a donde acudían todos los macehuales de la ciudad a presentar sus quejas y querrelas ante un grupo de ancianos, los que instruían las causas y, listas para sentencias, las turnaban al tlaxcitlan, tribunal del altépetl.

2) El tlaxcitlan (lugar de comparecencia) - era presidido por el altépetl, juez nato de la nación, a quien

incumbía en primer término impartir justicia. Estaba asistido por 4 magistrados: el tecoyohuácatl, ejecutor y coordinador de cuarteles durante la guerra; el acayacapanécatl y el tequizquínahuatl, todos ellos considerados conocedores de las costumbres y jurisperitos.

Cada magistrado tenía un ejecutor mayor, que, transmitía las órdenes del tribunal de los tequitlatoques y topiles, alguaciles.

Bajo la dirección de este tribunal, había abundancia de jueces, 2 de cada región, separados o reunidos de acuerdo con la división territorial de señoríos y regiones.

Para la ejecución de la sentencia en regiones foráneas, se enviaba un ejecutor, tequitlatoque, con guerreros y alguaciles, si era necesario; pues cada pueblo tenía un tlayaconqui y un tequitlato para hacer tales aprehensiones o ejecutar las órdenes superiores.

Tribunales comunes foráneos.

Los calpullis rurales y regionales gozaban de autonomía legislativa. En ellos se juzgaba y castigaba a los infractores que dirimían sus contiendas entre sí, de acuerdo con sus propias normas y costumbres.

En las ciudades muy pobladas, según Alfonso-Toro, lejanas de México y sujetas a él, había un magistrado (Oihuacóatl) de esta categoría y con idénticas atribuciones. Estos magistrados nombraban en sus respectivos territorios a los tribunales inferiores, que eran colegiados, compuestos de 3 jueces, que conocían en asuntos civiles y penales.

2.- Tribunales de competencia especial o extraordinaria.

1) El tribunal militar y el consejo de guerra. Tenía su asiento en el tecpan (palacio), en el lugar denominado casa de embajadores o casa de capitanes águila. Era un tribunal colegiado, constituido por 3 jueces militares, que juzgaban las causas civiles y criminales en primera instancia, aun que las sentencias se pronunciaban en nombre del tlacatécatl. Los teuctles o jueces de las 14 parcialidades eran considerados lugartenientes de este tribunal de guerra, para mejor control de la población.

2) El tribunal de principales, de tecuhtlis y gobernantes. Los pillis ordinarios, miembros del calpulli, estaban sujetos al tribunal ordinario de tlaxitlan. El tribunal de los principales era exclusivo para los que hubiesen sido consagrados tecuhtlis y por ende para los gobernantes, jefes de parcialidad y de calpulli y los miembros de las familias soberanas.

3) Tribunales de comercio. Bajo la suprema autoridad de 2 magistrados residentes en Tlatelolco, operaban 3 grandes consejos o tribunales.

a) El pochteca tlatoque. De carácter administrativo, concerniente únicamente a la organización interior de los comerciantes en sus diversos cometidos y manifestaciones.

b) El mixcoana tlaylócatl. Consejo de 5 magistrados que regían el mercado y lo administraban, imponían y vigilaban los precios, pesas y medidas, cuidaban del orden y de la justicia económica. Tenían a sus órdenes multitud de vigilantes y alguaciles para realizar sus funciones.

c) El tribunal de los doce. Integrado por los 12 jefes de parcialidad, llamados "principales de Tlatelolco", quienes juzgaban de toda infracción a los reglamentos de comercio, de dudas comerciales, créditos y quiebras, etc., pudiendo aplicar hasta la pena de muerte.

4) Tribunales de los gremios. Cada gremio tenía un Consejo de Maestros con su jefe, encargado de organizar la industria y arte correspondiente. Cuidaba de la disciplina y trabajo de los agremiados, de recaudar los tributos de su grupo, de vigilar a los aprendices y de juzgar de las infracciones cometidas con el trabajo contra los reglamentos del gremio.

III.- El Tribunal Superior.

También llamado tlatocan, de apelación, de segunda instancia, supremo del Cihuacóatl y consejo ordinario del Tlatocani.

Funcionamiento: A) El pleno: los tlatocanis, reunidos en asamblea presidida por un hueytlatoani y asistidos cada cual por un ejecutor mayor, discutían en pleno las causas

resueltas en primera instancia, por vía de apelación. En casos de importancia eran 13 los tecuhtlatocues, incluyendo al Cihuacóatl y además fungía como hueytlatoani el altépetl.

B) Salas y comisiones. El tlatocan funcionaba por Salas y comisiones, combinando 20 funciones en 12 individuos, que operaban de 4 en 4, siempre presididos por un hueytlatoani, para instruir o preparar los distintos negocios que habían de ser resueltos por el pleno.

IV.- Los Magistrados Supremos.

había dos magistrados supremos de la nación, -- el Cihuacóatl y el Altépetl; ambos juzgaban y regían aunque con distinto carácter y ambos presidían los tribunales, especialmente el tribunal supremo.

V.- El Consejo Supremo de la Confederación.

Estaba formado por los "tres grandes chichimecos", que eran los señores de Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan. El Consejo tenía su asiento en el gran tecpan de México.

Poder Ejecutivo.

Como la parte correspondiente de este capítulo fueron mencionados ya los dignatarios y funcionarios que presidían el poder ejecutivo, corresponde ahora examinar las principales características del ejército.

La organización interna del ejército estaba a cargo del tlacochcácatl, señor de la casa de los dardos, el arsenal, quien a su vez se entendía con el tecoyohuácatl, jefe de aprovisionamiento de víveres, y del petlacácatl, jefe de almacenes, quien daba órdenes a los calpixcues de los distintos barrios (organizados por número de ciudadanos y calpullis por donde iba a pasar el ejército, quienes a su vez debían distribuir las vituallas y llevar cuenta de los gastos. Los calpixcues daban órdenes a los diferentes almacenistas de los petlacallis, quienes se encargaban de la distribución directa a los guerreros, ayudados por tamemes que cargaban los bastimentos.

Por su parte, el huitzáhuatl, distribuía a los jóvenes de las escuelas entre los guerreros, para que aprendiesen el arte de la guerra, y junto con el tlacochcácatl tenía el encargo de contar los prisioneros después de la batalla.

El cuerpo del ejército estaba organizado por --

legiones de 800 a 1 000 guerreros, bajo el mando de los generales, jefes de parcialidad, resultando 14 dignidades menores, 7 mayores y 2 supremas, siendo 23 en total.

Cada general tenía a su mando a los tepuchtlas, jefes de los tepuchcallis de su parcialidad, con sus oficiales llamados schcacauhtin, organizados en escuadrón, quienes a su vez distribuían a sus hombres en escuadrillas de 5, dirigidos todos por los tequihuaques, embajadores.

Los otómitl, jefes flecheros, iban a la vanguardia, los señores tigras y águilas formaban la guardia del generalismo y los valientes cuachicmes, sin armas, iban a la retaguardia dedicados a asegurar a los prisioneros que no se escapasen. (16)

e) RELACIONES LABORALES ENTRE EL PODER PÚBLICO Y SUS SERVIDORES.

El propio Estado sostenía a sus órganos estatales, como a sus funcionarios y servidores públicos otorgándoles ingresos y prestaciones de diversa clase y en distintas formas. Siendo muy notoria la manera de sostenimiento del rey, su familia y su corte, la cual también se encontraba integrada tanto por dignatarios como por muchos empleados y nobles.

Al respecto, Cortés señalaba: "La manera de su servicio era que todos los días, luego en amaneciendo, eran en su casa más de seiscientos señores y personas principales, los cuales se sentaban y otros andaban por unas salas y corredores que había en la dicha casa, y allí estaban hablando y pasando tiempo sin entrar donde su persona estaba. Y los servidores de éstos y personas de quien se acompañaba henchían dos o tres patios y la calle, que era muy grande. Y todos estaban sin salir de allí todo el día hasta la noche. Y al tiempo que traían de comer al dicho Motecuhtzoma, asimismo le traían a todos aquellos señores tan cumplidamente cuanto a su persona, y también a los servidores y gentes de éstos les daban sus raciones. Había cotidianamente la despensa y botillería abierta para todos aquellos que quisiesen comer y beber". (17)

(16) ROMEROVARGAS ITURBIDE, Ignacio.- Ob. - Cit. ps. 260 a 266.

(17) CORTES, Hernán.- Cartas de Relación.- p. 68.- Editoria Porrúa, S.A. 1971.- (Colección "Sepan Cuantos").

Según Fray Bernardino de Sahagún el número de comensales era mucho más elevado: "y después que había comido el señor mandaba a sus pajes o servidores que diessen de comer a todos los señores y embajadores que habían venido de algunos pueblos, y también daban de comer a los que guardaban su palacio; también daban de comer a los que criaban los mancebos, que se llaman telpochtlatoque, y a los sátrapas de los ídolos; y también daban de comer a los cantores y a los pajes y a todos los del palacio; también daban de comer a los oficiales, como los plateros y los que labraban plumas ricas, y los lapidarios y los que labran mozaico, y los que hacen cotaras ricas para los señores, y los barberos que trasquilaban a los señores". (18)

López Austin sostiene que entre las tierras consideradas como propiedad individual están, según la división de los cronistas, los mayorazgos, las tierras de mayeque y las tierras otorgadas a los jueces, conocidas todas con el nombre de pitlalli o tierras de los pipiltin.

Cada Tlatoani, tanto supremo como inferior, tenía tierras de mayeque destinadas a la manutención propias; pero algunas eran obtenidas como derechos del individuo, independientemente de su carácter de gobernante, mientras que otras eran "mayorazgos", esto es, estaban dedicadas al sustento del Tlatoani como funcionario público, y adquiría sus derechos el que le sucedía en el gobierno.

Las segundas, tierras de mayeque, constituían el derecho sobre impuestos y productos, de los que eran causantes los individuos que vivían en un determinado territorio y que el Estado cedía a los pipiltin distinguidos en combate como premio a sus hazañas, pero con la condición de no enajenarlo a macehualtin.

Entre las tierras destinadas a los jueces, entre ellos los tetcuhtin de clase inferior, aparte de que no podían tener mayeque, no eran sucesibles, ni alineables por otros medios, pues estaban ligadas al desempeño de un cargo, como pago que el Estado hacía a sus funcionarios.

Aparte de las anteriores, existían las tierras llamadas tlatocatlalli, tlatocamilli o itónal intlácatl,

(18) SAHAGUN, Fr. Bernardino de.- Historia General de las Casas de Nueva España.- T. II.- p. 308.- Editorial Porrúa, S. A.- 1969.

eran arrendadas para con su producto sostener los gastos continuos del palacio, entre ellos la alimentación de los cortesanos y huéspedes. No podía utilizarlos ni el mismo Tlatoani si no pagaba la renta necesaria.

Los tepantlalli estaban destinados a la manutención de la gente de palacio, como un pago a los servicios que prestaban al Estado, entre ellos la reparación, limpieza y ordenamiento de las casas reales y jardines, y el acompañamiento y servicio al Tlatoani. Como su cargo era hereditario, pasaban al descendiente que continuara desempeñando esos servicios, pero en caso de que éste abandonara el puesto, era nombrado otro usufructuario.

Dedicados a los templos estaban los teopanlalli, que tanto podían ser de mayeque como cultivados por dirección inmediata del clero.

Los milchimalli y los cacalmilli eran tierras dedicadas a la obtención del bastimento de guerra. Su diferencia tan sólo consistía en que los primeros eran sembrados para hacer con su fruto bizcocho y, con los segundos, grano tostado, según Torquemada. (19)

Los sacerdotes aparte de sus percepciones básicas, recibían de los señores y nobles parte de su tributo para fines religiosos y de allí tenían para efectuar sus fiestas, otros gastos y para su sustento, en los festejos, eran obsequiados por los señores.

Así también los guerreros, dado que su tarea era muy importante y productiva, recibían mayores ingresos adicionales. Sobre esto Durán asegura: "y partiendo todos los soldados de la ciudad, mando el rey que luego siguiesen los mantenimientos, y así los mandoncillos de los barrios despacharon mucha cantidad de tortillas bizcochadas y cacao molido y frijol molido, pepitas y axí, mucho en cantidad, con muchas tiendas y xacales para la guerra y con otros muchos aparatos y municiones de guerra, con muchas mantas delgadas de naquén para el calor de la tierra y con muchas cotaras para los pies; lo qual, luego fue en seguimiento de la gente; lo cual no se proveía sino para el lugar donde se avía de

(19) LOPEZ AUSTIN, Alfredo.- Ob. Cit. ps.

asentar el real, porque para el camino de los pueblos se proveían de todo lo necesario, como tengo dicho, se pena de ser destruidos, y así enviaban delante sus mensajeros los señores a decir como iban, que les aparejasen posadas y que se aparejasen los de aquella ciudad que avían de ir a la guerra, porque se avían de ir con ellos. (20)

En cuanto a las prestaciones de tipo asistencial que el Estado otorgaba a la población y a sus servidores, se hace notar por ejemplo con el discurso pronunciado por el rey de Tacuba al designar a Motecuhzoma Xocoyotzin, como lo refiere Durán: "Ya es oydo hijo mío, las razones que te son encomendadas en el oficio que es tomado y sobre la carga que te es echado a cuestras; acuérdate de los viejos y viejas que gastaron el tiempo de su mocedad en servicio de la república agora vueltos los cabellos blancos, no pudiendo trabajar, mueren de hambre; ten cuenta con los pobres macegales, que éstos son las alas y las plumas, pies y manos de las ciudades; mira no sean maltratados ni oprimidos ni perezca su justicia, por no tener quien hable con ellos...; y aún te digo as de tener cuenta y saber si los caminos están limpios; encomiéndote las escuelas y colegios y las casas de recogimiento que hay en la ciudad, de donde salen instruidos los mozos para guerras y culto divino; cuida de que siempre vayan en aumento y no en disminución; y con esto doy fin a mi plática".- (21)

Dentro de los tipos de ayuda, como obligación del señor principal era la proporcionada a los ancianos, inválidos, viudas y huérfanos. En relación a este aspecto de be decirse que a espaldas del palacio de Motecuhzoma Xocoyotzin estaba la "casa de los enanos" y la "casa de los contrahechos", asilos de gente baldada o lisiada, en razón que era un tributo del Estado el ver por los seres incapacitados por la naturaleza que no podían desempeñar actividades como los demás integrantes de la población.

(20) DURAN, Diego de.- Historia de las Indias de Nueva España e Islas de Tierra Firme.- T. I.- p. 183. Editorial del Valle de México, S. A.- 1974.

(21) DURAN, Diego de.- Ob. Cit. p. 415.

C A P I T U L O II.

La Nueva España; a). Organización Política y Administrativa; b). Origen de los Recursos Públicos; c). Obras y Servicios Públicos; d). Características Sociales y Jurídicas de los Servidores Públicos; e). Relaciones Laborales entre el Poder Público y sus Servidores.

La Nueva España.

La naturaleza de la sociedad mexicana prehispánica y su distribución geográfica forma un antecedente fundamental para explicar el proceso de Conquista y colonización españolas.

La España del siglo XVI, como los demás países europeos en los comienzos de su expansión ultramarina, no iba en busca de tierras vírgenes donde establecer su población excedente. Buscaba países ricos en los que pudiera comerciar, y de ser posible saquear y conquistar. Las zonas de poca población aborigen del norte de México, como California, o la Pampa, que también fueron descubiertas muy temprano, no atraerían para nada a los descubridores. Fueron regiones como Mesoamérica, y poco después Perú, con su numerosa población civilizada, las que fueron metas de la Conquista y se convirtieron en los centros del imperio español en las Indias. La población mesoamericana había acumulado ya una riqueza sobre todo en forma de metales preciosos en los tesoros de sus soberanos, joyas de sus dirigentes, objetos de culto y adornos de los templos que pudieron ser apropiados directamente en la guerra de Conquista. La población mesoamericana era lo suficientemente numerosa y técnicamente avanzada para ser explotada después de la conquista, utilizando el mismo sistema de producción de la civilización aborigen y apropiándose el excedente en forma de tributo. Más aún, la población indígena podía suministrar la mano de obra necesaria para las nuevas empresas económicas de los españoles, primero mediante varias formas de trabajo forzado y pronto también como asalariados libres. Y las nuevas masas sometidas avivaron asimismo el celo misionero de los españoles que santificaron su Conquista incorporándolas a la grey cristiana.

Facilitaron la guerra de Conquista algunos rasgos de la organización política prehispánica. Los pueblos indígenas vivían en sociedades estratificadas que tenían diferencias bien marcadas entre gobernantes y gobernados; las masas campesinas estaban acostumbradas a obedecer y pagar tribu-



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

to, y las unidades políticas prehispánicas habían desarrollado organismos administrativos de dominación. Mesoamérica no estaba políticamente unificada; había gran número de unidades y formas graduales de reconocer el dominio de grupos extranjeros. Las guerras de saqueo y conquista eran corrientes entre señoríos prehispánicos que repartidas veces caían bajo el dominio extranjero, viéndose obligados a pagar tributo, aceptar colonos y nuevas dinastías reinantes, así como adoptar distintos cultos religiosos. Los conquistadores españoles aprovecharon esta situación. La división política les permitió encontrar aliados indígenas para desbaratar el poderío tenochca, y una vez dominados los centros políticos, los señores locales y las masas campesinas aceptaron con facilidad a los nuevos dominadores. Ya consumada la Conquista, los españoles pudieron pretender que restauraban los derechos de los señoríos ante conquistados por los tenochcas, y lograron usar el estamento indígena dominante para un sistema de gobierno indirecto a través de los propios caciques indios. Una vez establecido el dominio español, los recursos de la región mesoamericana fueron la base para la expansión hacia las regiones más primitivas del Bajío y el Norte. Si bien los pueblos indígenas de esas regiones no tenían riquezas que atrajeran la codicia de los conquistadores, pronto se descubrió el potencial minero y ganadero del país. Para las nuevas empresas y ciudades que fundaron los españoles, los pueblos mesoamericanos del centro de México aportaron la mayor parte de los pobladores que, como trabajadores de las minas y como campesinos, hicieron posible esa expansión. Los mismos tlaxcaltecas, que habían ayudado a la conquista de Tenochtitlan, tarascos y otomíes, formaron la base para la colonización de regiones medio deshabitadas u ocupadas por indios pobres e indomables. (1)

En cuanto a la población española de la Nueva España, Klí de Gortari señala: "nunca fue muy numerosa, pues generalmente sólo emigraban a la América terratenientes venidos a menos, vástagos secundones de los aristócratas, agentes de los grandes comerciantes, clérigos y funcionarios. La mayoría de ellos permanecía en la colonia tan sólo el tiempo necesario para enriquecerse por todos los medios posibles y luego retornaba a España. Estos inmigrantes transitorios ocupaban todos los cargos administrativos, militares y eclesiásticos importantes; eran dueños de las mejores propiedades - -

(1) CARRASCO, Pedro.- La sociedad mexicana antes de la Conquista.- En Historia General de México.- T. 1.- ps- 286 y 287.- El Colegio de México. 1976.

agrarias y de las minas más ricas y controlaban el comercio. En cambio, era muy escaso el número de campesinos, artesanos y pequeños comerciantes que venían a radicarse en el territorio novohispano.

Como los descendientes de los españoles, los criollos compartían con los peninsulares el dominio de la Sociedad colonial, aunque siempre ocuparon una posición secundaria y dependiente. Los criollos terratenientes radicaban en las ciudades y ni siquiera administraban los latifundios, que dejaban en manos de sus mayordomos. Los criollos de mediana riqueza formaban la intelectualidad colonial y ocupaban los puestos de segunda importancia en el ejército, la burocracia, los monasterios, las jerarquías eclesiásticas y las instituciones de enseñanza. Por último, los criollos de menores recursos ocupaban cargos más modestos, sirviendo a los españoles y criollos ricos en la administración de sus propiedades.

La población indígena disminuyó drásticamente como resultado de la intensa explotación a que fue sometida. Al cabo de 50 años había disminuido la tercera parte y unos 125 años después de la conquista, apenas llegaba a la séptima parte de la población existente en el México prehispánico. En su mayoría, los indígenas quedaron sujetos a la servidumbre de tipo feudal y, más adelante, fueron convertidos en peones de las haciendas.

Algunos grupos de indígenas lograron mantener, hasta cierto punto, la cohesión interna de sus comunidades y se conservaron así relativamente aislados, aunque siempre en condiciones paupérrimas. En esos grupos, conocidos como "Repúblicas de Indios", los españoles respetaron algunas de las formas de gobierno indígena, aun cuando implantaron sobre ellos una férrea tutela para poder explotarlos como a los demás.

En calidad de esclavos los negros fueron traídos a la Nueva España, para sustituir parcialmente a los indígenas en los trabajos más duros. Generalmente fueron ocupados en las plantaciones de caña de azúcar, de algodón de cacao y de otros productos tropicales, lo mismo que en las minas, en los obrajes y en el servicio doméstico. La población negra estaba localizada en su mayoría en las costas del Golfo de México y del Océano Pacífico y en algunas otras regiones de clima caliente. Los negros estaban colocados en el nivel más bajo de la organización colonial, pues eran considerados como "infames de derecho" y estaban sujetos a una multitud de prohibiciones.

Desde un principio tuvo lugar una mezcla étnica entre indígenas y españoles y, poco después, también contribuyeron activamente a esa mezcla los negros. De ese modo se formaron los mestizos y mulatos primero, y, luego, una compleja gama de castas. Una parte de los mestizos y mulatos formaron el núcleo de la pequeña burguesía colonial, dedicada al comercio, al menudeo, las artesanías, el cultivo de pequeños ranchos y obrajes. Otros sirvieron a los españoles y criollos ricos como administradores, empleados y agentes comerciales. Pero, en su inmensa mayoría, quedaron colocados en la misma situación que los integrantes de las castas y, por lo tanto, sufrieron igualmente el trabajo infame y la explotación de aquéllas.

Los mulatos y las castas no desempeñaron un papel independiente en la colonia, al compartir la miseria y la explotación con los indígenas y los negros". (2)

a).- ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA.

El rey de España y las Indias es absoluto y como tal, con facultades omnímodas, responsable de sus actos ante Dios, de quien se cree su representante en la tierra. Esto sin embargo, no quiere decir que el absolutismo regio haya estirpado toda manifestación democrática. Durante el período colonial, tanto en la Península como en la América Española subsistió el régimen municipal. Cuando los conquistadores fundaban ciudades en el Nuevo Mundo, creaban previamente un Ayuntamiento, símbolo de su actividad política. Al finalizar el período colonial, los criollos a la sombra del Ayuntamiento conspiraron a favor de la independencia. Aun entre los hispanoamericanos adversos al régimen colonial, no faltaron quienes reconociesen que el sistema municipal español trasplantado a América, era la representación del espíritu democrático.

Pero lo que predomina es la centralización gubernativa. Para los fines que perseguía el Estado español, la organización es casi perfecta. Todo está sujeto a un "sistema de frenos y contrapesos". Los funcionarios más elevados se ven sometidos a la más estricta observancia.

(2) GONZÁLEZ, Elí de.- La Ciencia en la Historia de México.- ps. 211 a 214.- Fondo de Cultura Económica.- 1963.

El Consejo de Indias es el órgano más alto de la autoridad después del rey, para las cuestiones de gobierno de los países ultramarinos. Tiene atribuciones administrativas, judiciales y legislativas. Impulsa los descubrimientos, fomenta las misiones, se preocupa por el buen trato de los indios. Entre otras muchas atribuciones, designa a los más altos funcionarios civiles y eclesiásticos que parten para la América Española.

La Casa de Contratación de Sevilla controla el comercio con las Indias, hace importantes servicios a la geografía. Es una "oficina de emigración, depósito de comercio, tribunal mercantil y escuela náutica".

El Virrey representa la máxima autoridad civil en la Nueva España. Como representante del soberano tiene el carácter de vicepatrono de la Iglesia; ejerce funciones gubernamentales y administrativas; es el superintendente de la Real Hacienda y protector de los indios. Al terminar su período de gobierno debe dejar una Relación en la que expone su punto de vista sobre los negocios públicos y la mejor manera de resolverlos. Si el sucesor no está obligado a seguir estas indicaciones, es indudable que no deja de ser importante tener conocimiento de tales noticias. El virrey debe responder de sus actos. Al terminar sus funciones se le sujeta a un juicio de Residencia, para comprobar que ha gobernado con probidad y honradez.

Las Audiencias fueron ante todo tribunales de justicia, pero que desempeñaron en multitud de ocasiones funciones administrativas y políticas.

En el siglo XVIII, bajo el gobierno de Carlos III, se efectúa una transformación gubernamental. Se establece el sistema de Intendencias, lográndose con ello mayor coordinación entre el poder central y el local, una mejor eficiencia administrativa y más altos rendimientos en el ramo de Hacienda. Pero todo esto tiene lugar ya en los umbrales de la Independencia. (3)

Bajo el régimen de los Habsburgo la burocracia de la administración imperial se había convertido en una alianza de estructura jerárquica entre el Estado e Iglesia,

(3) QUIRANTE, Martín.- Visión Panorámica de la Historia de México.- ps. 17 y 18.- Libros de México, S.A. 1976.

ambas con ramificaciones. A diferencia del concepto moderno de separación de poderes, los Habsburgo consideraban a la Real Hacienda independiente del gobierno civil dentro del último en tremezclaban los poderes legislativos, ejecutivos y judiciales. También diferenciaban los asuntos de guerra, pero las responsabilidades en materia militar recaían sobre funcionarios del gobierno civil. Por el contrario, el gobierno eclesiástico que gobernaba la iglesia estaba dividido en ramos con funciones perfectamente señaladas.

Colocado en la cúspide, el rey de España ejercía su poder por medio del Consejo Real y Supremo de Indias; formado por un cuerpo selecto de consejeros y asistentes, el Consejo de Indias era a la vez consejero y ejecutivo y todo lo relacionado con la administración imperial pasaba por sus manos, lo mismo el nombramiento de un funcionario que el estudio de un documento oficial. A nombre del rey, los consejeros firmaban órdenes ejecutivas y los decretos legislativos y eran la suprema corte de apelación en asuntos coloniales. Entre todos sus poderes, el de mayor responsabilidad era el derecho de investigar y de aprobar, condenar o castigar la gestión de toda agencia y todo funcionario colonial, para lo cual se instituyeron las visitas y los juicios de residencia.

El consejo tenía ligas con otras agencias, consejos y juntas. A través de la vieja junta colonial de comercio o Casa de Contratación, el Consejo de Indias manejaba el comercio de ultramar y recaudaba los impuestos de exportación e importación, así como el quinto real proveniente de las colonias de América. Aunque nominalmente era independiente, en la práctica el Consejo consultaba con el Consejo de Castilla, la Junta Real de Hacienda y la Junta de Guerra.

Además, a nombre del rey, el Consejo de Indias tenía facultades para vigilar todos los aspectos del gobierno interno de las colonias, especialmente en cuestiones eclesiásticas, pero también de las organizaciones civiles. Asumía las prerrogativas del Patronato Real sobre investiduras, gajes y distribución de los religiosos en las posesiones de ultramar. Naturalmente que los altos dignatarios eclesiásticos influían en las decisiones. (4)

(4) BENEDICT, Bradley.- "El Estado en México en la Época de los Habsburgo".- En Revista Mexicana No. 92. Vol. XXIII. No. 4.- p. 553.- El Colegio de México.- Abril-junio de 1974.

Los miembros del Consejo de Indias, cuyo número varió desde los 4 primitivos hasta el de 29, eran nombrados por el rey y escogidos entre los que habían hecho una larga carrera en las audiencias de América y Filipinas. Se dividían en consejeros de cámara, ministros togados (que administraban justicia) y ministros de capa y espada (que no tomaban parte sino en los asuntos de gobierno). Había también, por disposición de Felipe II, un cronista mayor de Indias, a quien se le debían entregar todos los papeles que vidiere y las escrituras que hubiese menester.

En 1714 fue creada la Secretaría Universal de Indias, la cual, junto con las Cajas Reales y Depositaria General de Indias y la Superintendencia General de Hacienda, dejaron reducido el Consejo de Indias a un Tribunal Supremo de Justicia.

La Casa de Contratación fue establecida en Sevilla el 10 de enero de 1503, como factoría particular de los reyes, con sus 3 funcionarios: tesorero, contador y factor, fue ampliando sus funciones hasta abarcar todo el comercio en las Indias, la emigración, la exploración geográfica, todos los pleitos mercantiles y la jurisdicción criminal sobre los navíos en viaje. En 1680, tenía un presidente letrado o de capa y espada, un tesorero, un contador y un factor (llamados jueces), otros 3 jueces letrados, un fiscal y un capellán.

La política general financiera de cada territorio fue regulada por la Junta Superior de la Real Hacienda, integrada por el virrey o gobernador, los oficiales reales, el juez decano y el fiscal de la audiencia. Las cuentas se remitían periódicamente a la Casa de Contratación de Sevilla y al Consejo de Indias.

En 1605 se establecieron 3 tribunales de cuentas; uno en México, otro en Lima y otro en Santa Fe de Bogotá. Hubo, además, un contador especial en la Habana y otro en Caracas.

Por bulas de los pontífices Alejandro VI y Julio II, ejercieron los monarcas españoles el Regio Patronato sobre todas las iglesias de las Indias.

Los juristas consideraron el Regio Patronato como una de las regalías de la corona y los reyes de España

fueron muy celosos de su defensa y ejercicio. Por virtud del Regio Patronato, correspondió a la corona, la presentación de todas las dignidades eclesiásticas de las Indias, cualquiera que fuera su jerarquía y la percepción de los diezmos, con la obligación por parte de los monarcas de atender cumplidamente a los gastos de la erección de iglesias y a los de sus sostenimiento.

Ninguna iglesia podía erigirse en las Indias sin autorización del rey. Tampoco podía establecerse y fundar monasterios ninguna orden religiosa sin previa licencia real.

El Consejo de Indias estaba autorizado para examinar y conceder el paso de las bulas y breves pontificios, pudiendo ordenar su retención con súplica al pontífice cuando contuviera preceptos que lesionaran los derechos del Regio Patronato. (5)

Revolución en el Gobierno

Las reformas a partir de mediados del siglo XVIII comenzaron a implantar los Borbones en todo el Imperio español buscaban remodelar tanto la situación interna de la península como sus relaciones con las colonias. Ambos propósitos respondían a una nueva concepción del Estado que consideraba como principal tarea reabsorber todos los atributos del poder que había delegado en grupos y corporaciones y asumir la dirección política administrativa y económica del reino. Los principios básicos de esta nueva política se identificaban con las del llamado "despotismo ilustrado"; regalismo o predominio de los intereses del monarca y del Estado sobre los de individuos y corporaciones; impulso de la agricultura-industria y comercio con sistemas racionales; desarrollo del conocimiento técnico y científico y difusión de las artes. La aplicación de este programa demandaba una nueva organización administrativa del Estado y nuevos funcionarios. Para lo primero se adoptó el sistema de intendentes o gobernadores provinciales que se había instaurado en Francia; y para lo segundo, se hizo un extenso reclutamiento de nuevos hombres en las filas de la clase media ilustrada y entre los extranjeros. En cuanto a América, el hecho de que la Guerra de Siete Años terminara con la toma de la Habana por los ingleses y que la Paz de París dejara a Francia casi sin posesiones americanas-

(5) OTS. CAPDEQUI, José María.- En Estado-Español en las Indias.- ps. 57 a 59.- El Colegio de Mexico. - 1941.

y a España solo frente a Inglaterra, apresuró la adopción de una política que se venía pregonando desde 1789, cuando José del Campillo y Cossío compuso su famoso Nuevo sistema de gobierno económico para la América, que se publicó en 1789. Campillo abogaba por la supresión del monopolio de Cádiz, el reparto de la tierra a los indígenas, y el fomento de la minería y la ampliación del mercado americano para las manufacturas españolas. Sin embargo, la política que los Borbones decidieron aplicar en las Indias a partir de 1760, incluía propósitos más amplios: reforma del aparato administrativo de gobierno; recuperación de los poderes delegados a las corporaciones, reforma económica; y, sobre todo, mayor participación de la colonia en el financiamiento de la metrópoli.

Para comprender mejor tanto la importancia de estas reformas como la oposición que suscitaron cuando se intentó su aplicación, deben recordarse las características más importantes del gobierno creado por los Habsburgos. Los principios rectores del orden político español en los siglos XVI y XVII se inspiraron en la doctrina de Santo Tomás, aunque hombres como Francisco Suárez (1548-1617) la interpretaron en función de la realidad española de su tiempo. Estos principios de la filosofía política española gobernaron la conducta y los conflictos políticos de la sociedad colonial. El principio de que toda sociedad, independientemente de su organización y religión está gobernada por leyes naturales, permitió la incorporación de los indios (en tanto que seres racionales) y de sus formas de gobierno dentro del imperio español. La aceptación de que la ley natural es justa, superior y externa a la acción humana, supuso la participación subordinada de los individuos en la vida pública y política, así como una restricción de sus responsabilidades ciudadanas y sociales. La idea de que la sociedad se divide naturalmente en partes orgánicas, a las cuales le están asignadas diferentes jerarquías y señalados derechos y obligaciones inherentes a su situación, legalizó la desigualdad social y diferenciación funcional que se creó en Nueva España inmediatamente después de la Conquista. El desarrollo de un sistema casuístico por falta de principios legales institucionalmente reconocidos, dio lugar no a sistematizaciones coherentes que unificaran los principios de la ley natural con las decisiones administrativas, sino a compilaciones abigarradas (como las leyes de Indias), a la formación de un aparato administrativo extenso y confuso y a conflictos permanentes de competencia entre las distintas jerarquías institucionales e individuos. Finalmente, la entrega al monarca de todo el poder y de las decisiones últimas sobre cualquier asunto, sin institucio-

nes ni organismos dotados de poder autónomo que lo equilibra-
ran, amparó el desarrollo del absolutismo, del centralismo y
del paternalismo, que tanto afectaron al cuerpo social novohis-
pano. (6)

Todas las reformas borbónicas tuvieron un
sentido político como objetivo: cancelar una forma de gobier-
no e imponer otra; pero en el conjunto se pueden distinguir -
las encaminadas a transformar el régimen político implantado -
por los Habsburgo, las que afectaron el cuadro administrativo
encargado de aplicar esa política y las destinadas a modifi-
car la economía y la hacienda coloniales.

Al hombre que se impuso la tarea de promo-
ver estas reformas en América fue José de Gálvez, quien como-
visitador de Nueva España de 1765 a 1771 las comenzó a poner-
en práctica con energía inusitada y, más tarde, cuando fue -
nombrado ministro de las Indias (1776-1887), pudo disponer de
mayor fuerza para ejecutarlas.

De acuerdo con la idea de que no podían -
existir poderes corporativos o privados que rivalizaran con -
los del soberano, ni con el principio de que éste no podía -
conceder privilegios que atentaran contra el interés supremo -
del Estado, una de las primeras tareas de los Borbones fue re-
cuperar las atribuciones que los Habsburgo habían delegado en
cuerpos y grupos.

En la Nueva España las corporaciones más -
poderosas, tanto por su fuerza moral como por su riqueza y -
las funciones políticas que desempeñaban, eran la iglesia y -
especialmente el clero regular. Desde las primeras décadas -
del siglo XVIII empezó a reducirse la fuerza del clero regu-
lar, prohibiendo la fundación de nuevos conventos en América;
la admisión de más novicios por un período de 10 años y expul-
sando a los jesuitas de todos los dominios americanos en 1767.
Más tarde esta política fue seguida por una serie de ataques -
contra la jurisdicción y la inmunidad personal que disfrutaba
el clero, como corporación favorecida con fueros y privilegios
especiales.

(6) FLORESCANO, Enrique y GIL SANCHEZ, Isa-
bel.- La Epoca de las Reformas Borbónicas y el Crecimiento -
Económico.- 1750-1808.- En Historia General de México.- T. 2.
ps. 199 a 201.- El Colegio de México.- 1976.

Otro de los ataques al poder y privilegios fue dirigido contra el Consulado de Comerciantes de la ciudad de México, que perdió su inmenso poder monopólico como consecuencia de las llamadas leyes sobre libertad de comercio y la creación de otros consulados en Veracruz (1795), Guadalajara (1795) y Puebla (1821). Este ataque fue acompañado de golpes no menos severos a su participación administrativa y política, pues desde 1754 le fue retirada la concesión de cobrar y administrar las alcabalas de la ciudad de México y más tarde la Real Ordenanza de Intendentes (1786), mandó suprimir los alcaldes mayores, que eran sus principales colaboradores. En tanto dirigían sus ataques a las anteriores corporaciones, la legislación borbónica favoreció a otros grupos que, a su vez, adquirieron la forma de verdaderas corporaciones. Tal fue el caso de los mineros, favorecidos con la creación de un tribunal especial, con la fundación de un banco, de una escuela de minería y otras medidas. Otro caso lo presenta el ejército, institución creada por los Borbones que muy pronto se convirtió en una corporación privilegiada con sus propios fueros, tribunales y jurisdicción.

Una de las principales instituciones heredadas de los Habsburgo contra las que el visitador Gálvez dirigió sus ataques fue la del virrey, a través del sistema de intendencias, cuya implantación requería la división del reino en jurisdicciones político-administrativas denominadas intendencias, a la cabeza de las cuales estaría el intendente o gobernador general, quien ejercía en ellas todos los atributos del poder: justicia, guerra, hacienda y fomento de actividades económicas y obras públicas. El sistema traería, entre otras ventajas, el acabar con la plaza de los alcaldes mayores, el típico funcionario de la época de los Habsburgo que compraba el puesto para su enriquecimiento personal, defraudaba a la corona y era el gran azote de los indígenas, a quienes hacían objeto de las peores exacciones.

Entre 1767, fecha en que Gálvez presentó su plan original de intendencia y 1786 cuando se promulgaron las ordenanzas que les dieron vida efectiva y se crearon 12 de ellas en Nueva España, transcurrieron 19 años. Durante ese lapso y más tarde, el proyecto fue objeto de numerosas críticas y resistencias que impidieron su total aplicación.

La resistencia inicial vino de los virreyes mismos, quienes siempre se opusieron a ceder parte de su poder y funciones a los intendentes y a sus protestas se unieron las

de los miembros de la Real Audiencia, de los tesoreros y oficiales reales, encargados de la recaudación de impuestos y de prominentes eclesiásticos y miembros de la élite. Todos ellos resentieron al igual que los virreyes la penetración de estos nuevos funcionarios reclutados en las filas del ejército o de la administración, mucho más jóvenes e impregnados de nuevas ideas, que además de desplazarlos, se mostraban partidarios de un estilo diferente de gobierno. (7)

b) ORIGEN DE LOS RECURSOS PUBLICOS.

En materia de ingresos, los funcionarios coloniales tenían que atenerse a la legislación metropolitana, la cual determinaba los impuestos que debían recolectarse y las partidas que debían asignarse. Por todo el país había funcionarios especiales del tesorero para recibir los dineros, hacer de sembolos, vigilar las transacciones financieras del gobierno y llevar la contabilidad. En realidad, sin embargo, durante la mayor parte de la época virreinal, la recaudación de impuestos estaba en arriendo a particulares, a organizaciones privadas y hasta a las municipalidades. Así, tanto en las provincias como en la capital, los funcionarios de hacienda eran más bien guardianes y dispensadores de los fondos reales, que cobradores de impuestos.

Durante el período de los Habsburgo parece que se consideraba satisfactorio contratar la recaudación de determinados impuestos. De este modo los funcionarios regulares evitaban la carga de una tarea fastidiosa. El sistema de arrendar los impuestos ofrecía la ventaja de que los contratos estipulaban la cantidad exacta que los arrendatarios entregarían al tesorero, lo cual eliminaba las imprevisiones de los ingresos, que hubieran sido inevitables en la recaudación directa.

No obstante, el arriendo fiscal tenía varias desventajas notables. La diferencia entre lo que el arrendatario recaudaba efectivamente y la remuneración del cobrador, pero casi siempre el costo era elevado, mucho más alto que el que hubiera resultado de recaudar en forma directa. Esto era evidente sobre todo en las regiones mineras y más cuando era descubierta una rica veta metalífera. El sistema conducía también -

(7) FLORESCANO, Enrique y GIL SANCHEZ, Isabel
Ob. Cit. ps. 203 a 209.

a la explotación del causante por los concesionarios porque más allá de cierto límite todo ingreso adicional era ganancia para el recolector.

La mayor desventaja del sistema fue quizá,-- que el arrendamiento de los impuestos llegó a considerarse como un medio eficaz de enriquecimiento personal. (8)

Las Reformas Económicas.

La revisión de las rentas reales y la reorganización de todo el ramo de hacienda, fueron preocupaciones principales de los borbones. Al subir al trono Carlos III encontró las rentas reales "en un desarreglo indecible"; una real orden agregaba que el "desorden que había en las rentas de España ha hecho creer el rey que en las de Nueva España habrá también mucho que remediar". Para poner arreglo inmediato en estos asuntos fue enviado el visitador José Gálvez, quien pronto comprobó que la presunción del soberano era más que fundada. El Tribunal de Cuentas, que tenía la obligación de enviar cada 6 meses una relación de lo recibido y egresado, llevaba años sin hacerla. El personal del Tribunal rebasaba en promedio sesenta años de edad y difícilmente podía concentrarse más de tres -- horas en la resolución de millares de cuentas rezagadas, que -- por otro lado presentaban una complejidad extraordinaria debido al anticuado sistema contable en uso. Todo esto, además de proteger ineficiencias, encubría la corrupción. Entre 1761 y 1764 se descubrieron grandes desfalcos en las Cajas Reales de Veracruz, Guanajuato y Acapulco, que sumaban cerca de 400 000 pesos. Pero el rey afirmaba haberse "perdido en lo pasado muchos millones de pesos" simplemente porque el Tribunal no elaboraba sus -- cuentas y éstas no se cobraban. Ante esa situación Gálvez comenzó a cesar funcionarios y establecer procedimientos de fiscalización y control más eficaces, que en 1776 se completaron con la reorganización del Tribunal de Cuentas. Todo el personal de este organismo fue removido, creándose nuevos cargos y funciones, recompensados en salarios altos (3 500 pesos anuales para los 3 contadores mayores; 2 500 para los 6 contadores de resultas y 1 800 para otros 6 ordenadores).

(8) GORDON SCHAEFFER, Wendell Karl.-- "La Administración Pública Mexicana".-- En revista Problemas Agrícolas e Industriales de México.-- Vol. VII. No. 1.-- ps. 218 y l.-- Enero-febrero-marzo de 1955.

En 1792 el Tribunal fue objeto de una nueva organización: su personal aumentó cerca de cuarenta funcionarios y fue beneficiado con un aumento de salarios. En 1785 el método para llevar los libros de contaduría fue mejorado con la introducción del sistema de partida doble. Finalmente, bajo la administración de Revilla Gigedo, se sistematizó el desordenado ramo de real hacienda. Fabian de Fonseca y Carlos Urrutia, con el auxilio del contador de la Renta del Tabaco, Joaquín Mantau elaboraron entre 1790 y 1792 una Historia General de Real Hacienda que puso en orden el abigarrado conjunto de disposiciones casuísticas que desde el siglo XVI se había venido amontonando en cada uno de sus ramos. En 6 gruesos tomos esta obra hace la historia de cada ramo, pone en orden cronológico todas las disposiciones relativas a ellos, agrega explicaciones teóricas y políticas sobre la hacienda en general y cada ramo en el ingreso y el gasto general. Este gran esfuerzo de sistematización contribuyó notablemente a la eficiencia que se observa en toda la parte fiscal y hacendaria de los años 1791-1809, y fue la base en que se asentó la organización de la hacienda pública en la época independiente.

Junto a estas medidas se dictaron otras para rescatar el control de los impuestos y mejorar el sistema de recolectarlos. Como se ha dicho, la falta de un grupo de administradores profesionales obligó al Estado español a delegar muchas funciones administrativas en corporaciones e individuos particulares, entre ellas, el cobro y recaudación de impuestos. En la mayoría de los casos el procedimiento seguido era ofrecer en subasta o remate público el arrendamiento, por uno o más años, de tal o cual ramo fiscal. Quien ofrecía la postura más alta y satisfacía las finanzas requeridas, obtenía el arrendamiento. De esta manera un gran número de actividades fiscales pasaron a ser manejadas por particulares, especialmente comerciantes. Pero en 1752 y 1754 se ordenó terminar con el sistema de arrendamiento, mandándose que todas las funciones de carácter fiscal fueran ejercidas por la Real Hacienda.

En 1754 la Corona canceló el contrato que el Consulado de Comerciantes había disfrutado para cobrar el derecho de alcabala en la Ciudad de México y sus alrededores. Probadamente el éxito de esta medida, se rescindió el arrendamiento de la aduana de Veracruz en 1763 y en 1776 la Real Hacienda entró en posesión de los demás centros recolectores de impuestos que había en el virreinato. A partir de esta fecha se nombraron nuevos funcionarios encargados de recaudar impuestos en 24

de los pueblos más importantes. Cada uno de estos funcionarios, asistido por un contador, escribientes y guardias, colectaba el impuesto de 6% sobre todas las ventas y el impuesto especial del pulque. Las aduanas cobraban los derechos de alcabala y de entrada y salida de mercancías en los puertos. En las zonas mineras había también oficiales de hacienda encargados de cobrar los diversos impuestos. En suma, hacia 1776 sólo en lugares distantes o muy aislados continuaban los particulares cobrándolos y tomando un 14% de lo recaudado como pago de su trabajo. El resultado de esta vasta reforma fiscal produjo un aumento extraordinario de los ingresos reales.

Al mismo tiempo de que se hacían estos cambios, se crearon nuevos impuestos y nuevas formas de aumentar el ingreso de la Corona. Entre los primeros deben citarse el impuesto a las pulperías (pequeños comercios de tipo misceláneo), que se había ordenado cobrar desde 1631 y otra vez en 1730 y 1750, pero que sólo se hizo efectivo a partir de 1780 al vencerse la oposición de los comerciantes. También se extendió el impuesto de alcabala a varios artículos antes no gravados. Estos nuevos impuestos fueron impopulares y causa de muchas agitaciones y protestas en la capital y ciudades del interior. Otra medida orientada a incrementar los ingresos reales fue la creación de estancos o monopolios manejados por el Estado. Ya existía en España y en Nueva España el antecedente de monopolizar la administración y venta de diversos artículos (el azogue o mercurio, la sal, los naipes, el papel sellado, la nieve, la lotería), pero los Borbones le dieron una nueva dimensión.

La forma en que se organizó el estanco del tabaco ilustra el sentido de otros monopolios creados en la época, aunque no con el mismo éxito. Desde 1747 se había tratado de crear el estanco del tabaco en Nueva España, a semejanza del que ya existía en la metrópoli y en Cuba desde principios del siglo, pero el proyecto encontró la resistencia de los cosecheros. Con todo, una real orden dispuso que se estableciera en 1764 y comenzó a operar en 1765, con la participación activa del visitador Gálvez. Al principio se limitó a monopolizar la producción y venta del tabaco en rama, para lo cual se mandó que sólo se cultivara en zonas de Córdoba, Orizaba, Huatusco y Zongolica, y que los agricultores vendieran toda su producción a la administración de la renta del tabaco a los precios señalados por ésta. Esta orden produjo reacciones muy violentas entre los cultivadores y comerciantes del tabaco, sobre todo en las provincias donde su cultivo fue prohibido, como Guadalajara, Puebla, Colima Oaxaca, Yucatán y otras. La Corona añadió otro-

motivo de descontento al fijar una tasa de precios a las compras que la Renta del Tabaco hacía a los cultivadores de Córdoba, Orizaba, Huatusco y Zongolica. Y aunque se trató de paliar estos rigores mediante el otorgamiento de créditos a los agricultores antes de la cosecha, cada nueva firma de contrato entre la Renta del Tabaco y los agricultores dió ocasión a que éstos presentaran resistencias y protestas, unas veces en forma individual y otras como asociación o gremio de cosecheros. -- Una disposición que popularizó el descontento hacia el estanco hasta entonces limitado a los agricultores, fue la de monopolizar la fabricación y venta de puros y cigarros. La idea vino de Gálvez, quien se proponía transferir a la Real Hacienda las utilidades que lograban los cigarreros particulares que compraban el tabaco en los almacenes del estanco y lo labraban y vendían por su cuenta. Después de varios intentos, en 1769 se instaló la Real Fábrica de Puros y Cigarros de México y se crearon las de Puebla, Querétaro, Oaxaca, Orizaba y Guadalajara. -- En estos establecimientos, manejados también por la Renta del Tabaco, se dispuso elaborar todos los puros y cigarros del país, por lo cual desde 1766 no se otorgaron más permisos a fábricas o talleres particulares. Hacia 1775 éstos ya habían desaparecido, así como las tiendas donde se vendían los puros y cigarros, que fueron sustituidas por estanquillos manejados por el estanco. El monopolio de la fabricación y venta de los productos del tabaco afectó a sectores más amplios y pobres que los cultivadores; a fabricantes, comerciantes y artesanos en las ciudades, generalmente de recursos medianos y pequeños, y a la numerosa población pobre de las ciudades que ya labraba el tabaco en sus domicilios y lo vendía ya manufacturado en las calles y comercios ambulantes. Por eso en levantamientos populares como el de Guanajuato, ocurrido el 17 de julio de 1766, los amotinados, además de pedir la supresión del empadronamiento militar, se ensañaron contra las oficinas y empleados de la administración del estanco y pidieron que se cerrasen los estanquillos y se anulasen las nuevas alcabalas.

Otro resultado importante de la creación de las fábricas de puros y cigarros fue el impulso que le dieron a la formación de un cuasiproletariado de tipo industrial. -- Las dimensiones de estos establecimientos y la organización del trabajo no se les dió, anticiparon formas y conflictos de trabajo que no se generalizaron sino hasta fines del siglo XIX. Fábricas como la de México, que ocupaba a más de 6 000 trabajadores de ambos sexos, rompieron el antiguo sistema de elaborar el producto en la casa del trabajador, obligándolo a concurrir a un mismo edificio, bajo un mismo horario y a realizar sólo una parte de la manufactura. En la época del virrey Mayorga se decidió aumentar el trabajo de las fábricas sin levantar la remuneración, lo cual originó que los trabajadores abandonaran

en masa el local y salieran en manifestación hacia el palacio virreinal.

A pesar de estos problemas y de los conflictos con los cultivadores, la Corona siguió apoyando con toda su fuerza el monopolio del estanco, por lo hecho de que, como decía uno de sus administradores, Joaquín Maniau "este establecimiento es la alhaja preciosa que el rey tiene en sus dominios de América". En otras palabras, las utilidades que aportaba este ramo eran cuantiosas, o sea desde su establecimiento hasta el final del siglo XVIII la Corona recibió anualmente entre 3 y cuatro millones de pesos. (9)

Manuel Yáñez Ruiz, relaciona los impuestos fijados durante la época virreinal con los impuestos actuales de la siguiente forma:

- A) Impuestos sobre el comercio exterior: 1. Almojarifazgo. - -
2. Grana, añil y vainilla. 3. Impuestos de caldo (en lo que se refiere a los aguardientes y vinos traídos de España). 4. Anclaje. 5. Armada y avería y otros derechos de mar. 6. Estanco de lastre.
- B) Impuestos y gravámenes en el comercio interior: 1. Alcabala. 2. Pulperías. 3. Derechos de quinto de oro y plata. 4. Derechos de vajilla. 5. Derechos de amonedación. 6. Derechos de ensaye. -
7. Minería. Señoraaje de la minería. 8. Impuesto de pulques. - -
9. Ramo de muralla. 10. Peaje y barcas. 11. Real desagüe de Huehuetoca. 12. Estancos: azogue, estaño, plomo y alumbre. 13. Córdobaes, gallos, naipes, nieve, pólvora, salinas, tabaco. 14. -
Impuestos de caldos (respecto del aguardiente fabricado en Parras y en algunas otras regiones del país).
- C) Impuestos sobre la agricultura y ganadería: 1. Diezmos. 2. Encencías.
- D) Impuestos sobre sueldos y utilidades: 1. Media anata secular. 2. Mesadas y medias anatas eclesiásticas.
- E) Impuestos sobre actos, documentos y contratos: 1. Papel sellado.
- F) Impuestos sobre juegos, diversiones y espectáculos públicos: 1. Lotería.

(9) FLORESCANO, Enrique y GIL SANCHEZ, Isabel. Ob. Cit.- ps. 216 a 221.

G) Impuestos de capitación: 1. Tributos. 2. Medio real de fábrica. 3. Medio real de Hospital. 4. Medio real de ministro.

H) Otros gravámenes: 1. Servicio de lanzas. 2. Montepío militar. 3. Montepío de ministros. 4. Montepío de oficinas y pilotos. 5. Montepío de inválidos.

I) Aprovechamientos: 1. Bula de la Santa Cruzada. 2. Oficios vendibles y renunciables. 3. Tierras. 4. Donativos. 5. Penas de Cámara. 6. Comisos. 7. Bienes mostrancos. 8. Censos. 9. Alcanices de cuentas. 10. Aprovechamientos diversos.

J) Bienes ajenos: 1. Bienes de difuntos. 2. Temporalidades, Fondo piadoso de California. (10)

Aunque son numerosas las fuentes que proporcionan datos y estadísticas sobre el monto de los ingresos y gastos públicos del México colonial, no los dan para todos los sectores, y menos aun para los ramos que los integran.

c) OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS.

En el estudio histórico a los planos de la Ciudad de México, Siglos XVI y XVII, Manuel Foussaint explicó con mucha claridad la forma de proceder del geómetra García Bravo: "Para hacer la traza de la nueva ciudad García Bravo tenía que sujetarse a los elementos que quedaban de la anterior población: algunos edificios, las principales avenidas y las acequias que no era posible cegar de golpe. Las cuatro avenidas o calzadas principales, que llegaban a los muros del coatepantli (límite de un recinto del templo) vinieron a servir de ejes para la traza, y los dos palacios de Moctezuma, el viejo y el nuevo, que Cortés se apropió, y por ende eran intocables, marcaron los derroteros fijos a que tenía que sujetarse. Las acequias depusieron el límite y así, por el poniente, la que seguía la actual calle de San Juan de Letrán, marcó el lindero de la traza. Dividiendo el espacio comprendido entre las espaldas de las casas viejas de Moctezuma (actual Monte de Piedad) y la acequia en dos grandes núcleos por medio de una calle (actual Bolívar), tuvo el tamaño de las calles, más tarde subdivididas de norte a sur, con lo cual quedó la disposición de las calles y cabeceras invertidas en esta parte de la traza. Por el lado del oriente, la calzada de Itztapalapa marcó la dirección y el palacio de

(10) YANNEZ RUIZ, Manuel.- El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política.- F.I.L. ps. 59 a 61.- Talleres de impresión de Estampillas y Valores. 1956

Moctezuma fue el módulo. Tomando otra medida igual, trazó su paralela a la calzada de Iztapalapa y así fijó su límite por este lado de la traza en la actual calle de Jesús María. La acequia corría media distancia más al oriente (calle de Boldán), pero venía inclinada. Otro tanto ocurría por el lado norte, en que la acequia del apartado obligó más tarde a desviar esta vía en relación con el resto. Por eso el alarife toma el punto en que la acequia cruza la de San Juan de Letrán y desde allí tira la perpendicular hasta unirla con su límite oriental; por el sur, toma una distancia sensiblemente igual a la que había de las casas nuevas de Moctezuma a su límite norte y por allí cierra su cuadro (calle de San Miguel). En el interior quedaba una acequia inclinada que duró siglos, pues todavía figura en planos de 1700, pero que corría atravesando los grupos de las casas sin formar calle. Así logró el alarife trazar una ciudad de forma regular sujetándose a las condiciones pre-existentes". Sobre esta planta se fundó la nueva ciudad, que bien pronto rebasó los límites de la traza. (11)

La Ciudad de México disfrutó constantemente de una situación privilegiada durante 3 siglos que perduró la Nueva España, por el mayor número de sus habitantes y por ser el asiento de los poderes civiles, militares y eclesiásticos. En ella fueron concentrados los mejores esfuerzos y los más cuantiosos recursos gubernamentales y particulares para erigir las obras públicas y proporcionar los servicios que los habitantes de la capital del virreinato requerían.

Traza de la ciudad. Después de la toma de Tenochtitlan, la ciudad quedó arrasada y cubierta de cadáveres que hacían irrespirable el ambiente. Cortés se retiró con su ejército a Coyoacán, mientras la libran de escombros y quedaba en condiciones de ser habitada.

Transcurrieron 5 meses antes de comenzar la tarea de reconstruir la ciudad, a fines de 1521 o principios de 1522, según lo refiere Cortés en su carta a Carlos V.

La traza de la ciudad, tal y como lo delineó Alfonso García Bravo hacia el año de 1521 por orden de Cortés, consistía en un plano regulador de la parte de la ciudad que destinó para habitación de los españoles, en el que se fijaron las calles y manzanas y distribuyeron los solares entre los españoles que se acercaron a ella. La traza comprendía un espacio

(11) MORENO, Roberto.- La Ciudad de México.- En Historia de México.- T. 6.- ps. 1410 y 1411.- Salvat Mexicana de Ediciones, S. A. de C. V.- 1978.

relativamente reducido y su límite de demarcación separaba la ciudad española de la ciudad india, que se extendía rodeando a aquélla. (12)

Abastecimiento de Agua. Por dos grandes y sólidos acueductos se abastecía de agua potable la ciudad de México. El que pasaba al Oeste de Chapultepec partía de Santa Fe y más tarde le fueron agregados los manantiales del Desierto de los Leones; constaba de 900 arcos de mampostería y ladrillo y recorría la Calzada de la Verónica, doblaba por la de Tacuba y continuaba por la de San Cosme, para terminar en la caja distribuidora de la Mariscala. Empezó a construirse por el virrey Marqués de Montesclaros, de 1603 a 1607 y fue concluido por el Marqués de Guadalupe, en 1620. En la Tlaxcala existía una fuente, que surtía de agua, en parte, al pueblo de Popotla y a la Villa de Tacuba.

Otro acueducto venía de los manantiales de Chapultepec, de la llamada Alberca Chica, recorría la Calzada de Tacubaya, Arcos de Belén y terminaba en la fuente del Salto del Agua y probablemente seguía el mismo trayecto que el de los mexicanos. Tenía 3908 metros repartidos en 904 arcos de mampostería, construidos en tiempos de Bucareli, en 1779.

La clase de agua que corría por estos acueductos era llamada "gorda o gruesa", en el de Chapultepec, por ser turbia y estar mezclada con barro y otras substancias en época de lluvias, y "delgada" a la de Santa Fe, por ser cristalina. La limpieza de los acueductos la hacían con serrín a partir del virrey de Revillagigedo.

Hasta 1710, el acueducto de Santa Fe daba agua desde el Bosque de Chapultepec hasta la Mariscala, a razón de 18 y 19 mercedes y mediante varios ramales, a los barrios de la Concepción, Santa María, San Lorenzo y El Carmen, a razón de 8 mercedes, y para Santa Isabel y San Francisco, 65 mercedes.

A mediados del siglo XVIII existían 7 fuentes públicas: la de Santo Domingo, la de Santa Ana, la de Santa Catarina, la de la Gerbatana, la de San Pedro y San Pablo y la de San Sebastián y se surtía a 100 fuentes particulares.

Para 1806 la Caja de la Mariscala surtía a 380 fuentes privadas y 27 públicas, con un total de 6135 varas.

(12) O'GORMAN, Edmundo.- Reflexiones sobre la distribución Urbana Colonial de la Ciudad de México.- En seis estudios históricos de tema mexicano.- p. 15.- Universidad Veracruzana.- 1960.

repartidas en 4 ramales diferentes. Por su parte, la caja del Salto del Agua o de Belén abastecía a 125 fuentes particulares y 4 públicas, con un total de 4924 varas de cañerías, repartidas en 3 ramales. En total en ese año eran 11059 varas de cañería, 505 fuentes particulares y 28 públicas. El mayor número de fuentes estaba repartido entre los nobles, los conventos o los burgueses ricos, los comerciantes ricos y los baños públicos. La gente humilde, el artesano y la inmensa mayoría de la población tomaba el agua necesaria en las fuentes públicas; pero había "aguadores" que, por un precio, llevaban el agua hasta las casas de quienes podían pagarles.

Las condiciones de salubridad bajo las cuales corría el agua y era abastecida la gente eran prácticamente nulas. En vano fueron dictadas medidas para llevar a cabo, periódicamente, la limpia de veneros, atarjes y manantiales que se removieran lamas, tierras, troncos, basuras y demás inmundicias. Inútil que se impusieran fuertes castigos a los infractores; sin embargo, Revillagigedo ordenó poner llaves a las cañerías, para poder tomar agua relativamente limpia de suciedades.

Había, distribuidos en los distintos barrios de la ciudad, lavaderos y baños públicos, todos ellos sujetos a las inspecciones, visitas y ordenanzas del Cabildo de la ciudad, que exigía ciertas medidas higiénicas, de pudor y moralidad, señalaba tarifas y otros impuestos.

El abastecimiento de agua en la capital del virreinato estaba regido por las Ordenanzas de Aguas, un juez de aguas y otro de acueducto, con varios ayudantes, que conocían todo lo conducente a su conducción y repartición. (13)

Vías de comunicación. Como la traza de la ciudad fue geométrica, se logró una gran regularidad en el diseño de las calles y de las plazas. Betancourt señalaba que "la planta es cuadrada, con tal orden y concierto, que todas las calles quedaron parejas, anchas de 14 varas, y tan iguales, que por cualquiera se ven los confines de ella". Pero aquella regularidad en el trazo no iba acompañada ni de un buen servicio de limpia, ni de las obras de pavimentación que hubieran -

(13) CARRERA STAMPA, Manuel.- "Planos de la Ciudad de México".- (Desde 1571 hasta nuestros días).- En Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística.- T.- - LXVII Nos. 2 y 3.- ps. 287 a 290.- Marzo-Junio de 1949.

sido necesarias. Seguramente las costumbres de la época no eran muy exigentes a estos respectos, ni las autoridades de la capital podían distraer recursos materiales y humanos para impartir tales servicios.

No obstante que México era "la única ciudad de América con amplios y sólidos edificios, con universidad, colegios, iglesias y notable por su antigua fama, sus riquezas y excelente clima... no podía ser considerada más que como un grupo de casas españolas encerradas dentro de la traza; las muchas acequias que tenía contribuían a su desaseo; la multitud de solares interrumpían las hileras de edificios, la policía era desconocida y pocas las calles empedradas; conducíase el agua potable en canoas". (14)

Charles Gibson, apunta que en cuanto "al mantenimiento del servicio de los canales exigía mucha mano de obra, pues en los períodos de aguas bajas el nivel de los canales descendía de manera alarmante y cuando la estación de las lluvias llegaba con retraso el lecho lodoso quedaba expuesto y mal oliente y las canoas no podían navegar. Los residuos de las aguas de albañal y otros materiales acumulados en el canal tenían que ser removidos, tanto para facilitar el tráfico de canoas, como para reducir el peligro de futuras inundaciones.

Las calzadas aztecas originales siguieron siendo calzadas principales durante el período virreinal, pero continuamente fueron modificadas, fortalecidas y reparadas. La más larga, San Antonio Abad, situada inmediatamente al sur de la plaza principal, medía 7 000 varas en el siglo XVII. La más amplia, San Cosme, que conectaba a la ciudad de Tacuba, medía 14 varas de ancho. En el último período colonial fueron construidas varias vías de acceso a la ciudad, como el camino que iba al sureste hasta los Reyes y más lejos aún.

No obstante que las avenidas internas de la ciudad fueron originalmente calles y canales, en el período virreinal tuvieron preferencia las calles, cambio que exigió un trabajo intenso por el acarreo y colocación del relleno de la tierra. Una gran parte de este esfuerzo tuvo lugar en el siglo XVI; sin embargo; fue una actividad continua hasta fines de la dominación española. La pavimentación de las calles, realizada con éxito con las piedras globulares del Río Tacubaya

(14) RIVERA CAMBAS, Manuel.- México Pintoresco, Artístico y Monumental.- T. I.- p. VII.- Editora Nacional. 1967.

llamadas tenayuclas, suprimió gradualmente el polvo y el lodo de los sectores centrales de la ciudad.

Para los trabajos de los canales, calzadas y calles, así como para el suministro de agua, la mano de obra indígena fue reclutada mediante el repartimiento. Los funcionarios encargados fueron el virrey y sus subordinados, el obrero mayor de las obras públicas de la ciudad, los jueces repartidores especiales, los gobernadores indígenas de Tenochtitlan y Tlatelolco, los mandones indígenas y otros funcionarios del barrio. Los trabajadores eran llevados por merinos, alguaciles y otros funcionarios de los barrios locales a los jueces repartidores y asignados por ellos a los patronos.

Originalmente los indígenas habitantes de la ciudad tuvieron la obligación de prestar servicios para el mantenimiento de calzadas, acueductos y calles en vez de estar sujetos al tributo, razón por la que no recibieron compensación alguna hasta 1550. La obligación laboral era considerada, portanto, como una justificación de la primitiva exención de tributos de los indígenas de la ciudad.

El repartimiento urbano resultó afectado por la despoblación y otros desórdenes de fines del siglo XVI y principios del XVII. En 1563 al gobierno indígena de Tenochtitlan le era ya difícil cumplir con sus cuotas para las obras públicas. Criminales, condenados y esclavos fueron puestos a trabajar en obras públicas a mediados del siglo XVI, en vista de que Tenochtitlan, que debía aportar 300 trabajadores al mes en 1572, sólo aportaba 200 o 250. En 1590, el barrio de San Sebastián debía aportar 30 carpinteros y 30 albañiles, pero sólo tenía 23 carpinteros y 25 albañiles que ofrecer". (15)

Manuel Rivera Cambas, indica que: "Entre los edificios de servicio público en la capital de la Nueva España sobresales por su importancia el Palacio de los Virreyes (hoy Palacio Nacional), al cual la mayoría de los virreyes le hizo modificaciones y otras obras, varias para mejorarlo; la llamada Casa del Cabildo, situada al costado de la plaza Mayor; la Casa de la Moneda; la Fábrica de Pólvora en Chapultepec, que fue destruida por un incendio y en el mismo lugar se construyó en 1785 el Alcázar de Chapultepec, rodeado de un hermoso bosque; la Pri

(15) GIBSON, Charles.- Los Astecas bajo el dominio español (1519-1810).- ps. 397 y 398.- Siglo Veintiuno - Editores, S. A.- 1967.

sión de La Acordada, empezada a construir el 17 de julio de 1875; la Aduana de la Plaza de Santo Domingo, que fue ejemplo de la arquitectura civil de la época; la Casa Chata, edificio que servía de asiento al Santo Oficio o Inquisición y la Real Fábrica de Puros y Cigarros.

Destacada por su importancia, en el grupo de los templos e iglesias construidas durante el virreinato, la Catedral, considerada como la más importante de América, erigida en el mismo lugar donde estaba situado el Templo Mayor de Tenochtitlan. "El costo que tuvo la construcción del templo, desde que se comenzó en 1573 hasta el día de su segunda dedicación, celebrada el 2 de febrero de 1656, en que ya estaba concluido el interior, fue de \$1 752 000 erogados en su mayor parte por el tesoro real". (16)

Por su parte Antonio García Cubas nos describe que: "Al establecerse en la Nueva España las diferentes órdenes religiosas fundaron sus respectivos conventos y aun ri valizaron con frecuencia entre sí para aumentar el número y la calidad de sus edificios y ello que, de acuerdo con el plano topográfico levantado por orden de Revillagigedo sólo en la ciudad de México funcionaron 41 de ellos en las postrimerías del siglo XVIII. Los franciscanos, agustinos, dominicos, mercedarios, jesuitas, dieguinos, carmelitas, hipólitos, juaninos, benedictinos, antoninos, felipenses, camilos, paulinos y betlemitas se esforzaron por ampliar y enriquecer sus respectivas órdenes". (17)

Josefina Muriel en su obra Hospitales de la Nueva España, refiere que: "La educación en la Nueva España es tuvo, casi en su totalidad, controlada por el clero, de tal ma nera que los establecimientos educativos fueron construidos por órdenes religiosas, exceptuando algunos colegios fundados en el siglo XVIII.

El primer colegio del que existe noticia fue el de San Francisco, fundado en 1525 por Fray Pedro de Gan te y destinado a la educación de los naturales. En 1536 el Obispo Fray Juan de Zumárraga y el virrey Antonio de Mendoza fundaron el Colegio de Santa Cruz de Tlatelolco, para educar

(16) RIVERA GAMBAS, Manuel.- Ob. Cit. ps. 242 y 243.

(17) GARCIA CUBAS, Antonio.- El Libro de mis Recuerdos.- ps. 135 a 136.- Editorial Patria, S.A. 1945.

a los indios nobles.

Para los mestizos, en 1547 empezó a funcionar el Colegio de San Juan de Letrán y, en 1548, la Archicofradía del Espíritu Santo estableció el de Santa María de la Caridad, para niñas mestizas.

Fue el emperador Carlos V quien firmó, el 21 de septiembre de 1551, la cédula real para fundar en la ciudad de México la Real y Pontificia Universidad, inaugurada el 25 de enero de 1553 por el virrey Luis de Velasco. El primer edificio fue el hoy situado en las calles de Seminario y Moneda; posteriormente se cambió al de la esquina de Moneda y Comercio Mayor y, por último, al edificio que estaba frente al mercado de El Volador, en la calle que llevó su nombre y ahora está la Suprema Corte de la Nación.

El doctor Rodríguez Santos fundó el Colegio de Todos Santos en 1572; los misioneros jesuitas, en 1573, el Colegio de San Pedro y San Pablo, para los criollos, y después los de San Bernardo, San Miguel, San Gregorio y el de San Ildefonso. Con aportaciones de Ambrosio Meave, José Aldaco y Francisco Echeveste fue construido el Colegio de las Vizcainas en 1574.

La cédula del 24 de diciembre de 1783 creó la Academia de las Nobles Artes de San Carlos, que abrió sus cursos en 1785, ocupando el edificio que aún se conserva en la calle del mismo nombre. El magnífico edificio que ocupó el Colegio de Minas sirvió para albergar un laboratorio de ensayes, aulas de clases y un asiento para el Tribunal de Minería.

La real cédula de Carlos I, del 7 de octubre de 1541, que ordenaba a los virreyes, audiencias y gobernadores "que con especial cuidado prevean que en todos los pueblos de españoles e indios de sus provincias y jurisdicciones se funden hospitales donde sean curados los pobres enfermos y ejercite la caridad cristiana", impulsó de manera oficial el gran movimiento hospitalario del siglo XVI; a la autoridad eclesiástica también le pidió el rey que fundara hospitales y a través de toda esa centuria se suceden constantemente las cédulas reales con el fin de obligar a las autoridades y al clero a fundar hospitales. Los particulares, cuando pretendieron fundar un hospital, tuvieron que recabar una licencia real, como requisito indispensable. Conforme al Real Patronato, fundar hospitales entraba en la jurisdicción real y por ello a ésta co-

respondía procurar su sostenimiento. Por esta causa, los diezmos no se entregaban al rey, sino a todas las iglesias para su edificación, dotación y defensa y para el sostenimiento de hospitales en cuanto eran instituciones religiosas.

La real cédula del 3 de febrero de 1541 determinó como debían distribuirse los diezmos eclesiásticos, asignando una parte de ellos para el sustento de hospitales: de los correspondientes a cada iglesia catedral se sacarían dos partes de cuatro para el Prelado y Cabildo" y de las otras dos se hicieron nueve partes; de éstas dos serían "para el rey, tres para la fábrica de iglesias catedral y hospitales; y de las restantes cuatro novenos sea dado al salario de los curas que la erección mandare". La ley añadía que cuando los diezmos no fuesen suficientes, debería suplirse de las cajas reales.

Como las necesidades hospitalarias eran enormes, lo asignado en los diezmos no podía satisfacerlas y por ello el rey suplía con su erario dando ayuda para su sostenimiento, a través de mercedes reales que se otorgaban de manera particular en dinero procedente de la Real Hacienda. Por su parte varios prelados contribuyeron de su peculio para fundar y mantener hospitales, pero los particulares acomodados también dotaron a los hospitales de bienes raíces, camas y otras ayudas periódicas.

La ayuda de la gente pobre en los hospitales también fue de gran importancia. Ellos no son los que fundaron, pero con sus humildes aportaciones sostienen hospitales, los reconstruyen, levantan grandes iglesias y cuando a muchas instituciones se les acaban sus bienes, ellos con su ayuda con tanto las hacen subsistir.

Las erecciones por parte de los particulares son numerosas en el siglo XVI, pero su mayor auge lo tienen en los siglos XVII y XVIII. En el siglo XVII, de 23 hospitales fundados, 21 son obra de particulares: familias, cofradías, congregaciones de obreros, etc.

En el siglo XVI la única orden hospitalaria que existía era la de los Hermanos de la Caridad de San Hipólito; en esta época, de 31 hospitales, 7 estaban a cargo de esa orden, en el siglo XVII, de 15 fundados, 13 quedaron a cargo de los frailes, y en el siglo XVII, entre 17 nuevos hospitales

que surgen, sólo uno es fundado por los frailes hospitalarios".
(18)

Ahora bien, José María Marroqui nos dice: -
"Las instituciones de beneficencia que existieron en la capital del virreinato fueron: Casa de Recogimiento Voluntario de San-Miguel de Belén (1683); Casa del Señor San José, para niños expósitos, llamada La Cuna (1766); Las Arrecogidas (1698); Hospital de Pobres (1765) y el Monte de Piedad (1765).

Los habitantes ciudadanos de la época virreinal sólo tenían acceso a unas cuantas áreas verdes dentro de la capital, porque en forma inversa al crecimiento urbano actuaba el de la disponibilidad de agua potable para uso humano y para el riego, lo que ocasionaba dificultades y altos costos para el mantenimiento de jardines y otros sitios arbolados. Fuera de la Alameda, Chapultepec y el Paseo de Bucareli, para encontrar mejores aires tenían que salir a la periferia en busca del Paseo de la Viga o Santa Anita o las huertas y chinampas que había en Xochimilco, Tlalpan, Coyocacán o San Angel.

Para que la población de la capital pudiera abastecerse de los alimentos y artículos de ornato y de lujo, existían varios mercados. Desde antiguo se remataron en el cabildo por determinada cantidad. Revillagigedo hermoseó la ciudad suprimiendo jacales sucios y desordenados, tejados y hierros pintados, que a manera de telones cubrían los tejados, - las puertas y las tiendas.

Los más importantes mercados eran el de El Volador, el de Santa Catarina Mártir, y el de la Cruz del Factor. Había otros mercados de menor cuantía, tanto por su tamaño como por su tráfico comercial. En el de Jesús se vendía cal, materiales para construcción, ladrillo, piedra, vigas, zacate y demás: otro estaba situado en la Plazuela de la Cal, que junto con la de las Vizcainas formaba una misma plaza; en el de la Plazuela de la Paja se vendían forrajes para los animales; en el de la Plazuela del Marqués o Plaza Chica estaban los chapineros, que hacían toda clase de composturas de zapatos y vendían artículos de cuero. Además había ventas diversas en la Alcaicería, en la Plazuela de la Candelaria y en la Plaza Mayor.

(18) MURIEL, Josefina.- Hospitales de la Nueva España.- T. II.- pp. 259 a 262.- Editorial Jus, S. A. 1960.

Las "tablas", así como las tiendas donde se vendía carne, ubicadas frente a las Casas Consistoriales, desaparecieron por un incendio en 1692. En su lugar fue construido el Parían, que abarcaba gran parte de la Plaza Mayor, que tenía 42 cajones exteriores, 38 interiores, 22 en la primera manzana interior y 24 en la segunda manzana también interior y 4 en el centro, es decir, 130 en total. Rendía anualmente al Ayuntamiento \$ 28,000.00. Como continuación de El Parían, había "cajones" en el Portal de las Flores y en el Portal de Mercaderes que rendían elevados ingresos al Ayuntamiento.

El gobierno novohispano vigiló los precios y trató de prevenir la escasez de los artículos de primera necesidad, sobre todo del maíz, a través de la alhóndiga (casa pública destinada para el almacenamiento, la compra y venta de granos), y el pósito (almacén, asociación de cooperación o mutuo auxilio); los establecidos en la ciudad de México en 1580 fueron resultado de su desarrollo urbano. La primera normaba los precios de los cereales y el segundo tenía por fin prevenir la escasez y frenar la especulación.

La casa de Rodrigo de Baeza, cerca del templo de la Santa Veracruz, fue el primer lugar que ocupó la alhóndiga. En 1559 cambió de sitio, estableciéndose cerca del mercado de la Merced, al fin del Puente de la Leña (hoy 4a. calle de la Soledad), que más tarde llevó el nombre de la calle de la Alhóndiga.

"El Pósito se fundó aquí con dos mil pesos de renta que producían los portales que había al lado del poniente de la Catedral, frente a la casa de Hernán Cortés en el Empeñadillo, llamados, por sólo su situación, muy impropiamente, portales del Marqués renta que se cobraba a veces por asiento o contrato con alguna persona. Diéronse naturalmente sus Ordenanzas, aprobadas primeramente por el virrey y confirmado por Felipe II en cédula de 22 de mayo de 1581. En los capítulos primero y segundo de estas Ordenanzas se desprende que la ciudad haga el nombramiento de las personas que habían de atender en su administración, y sin embargo, apenas confirmadas por su Majestad el Virrey Marqués de Villamanrique, impidió a la ciudad la administración del pósito y nombró personas para ello; se quejó el rey de este atropello, y por cédula de 13 de mayo de 1750, mandó su Majestad que se observara la costumbre. Los maíces que entraban al pósito conforme a su fundación eran los que a su Majestad se daban de tributo de los pueblos de quince leguas en contorno de esta ciudad, allí se recibían por un precio puesto-

de acuerdo con el virrey; y como el fin del pósito era tener suficiente para darlo barato a los hombre en tiempos de carestía, una vez que tenía cantidad suficiente de este grano pasaba el excedente a la alhóndiga para que lo vendiese al precio de plaza, que siendo por lo general mayor, dejaba al pósito una utilidad, que formaba una parte de su fondo". (19)

Así pues, la ciudad de la Nueva España contaba también con otros servicios públicos, destacando entre ellos, los de limpia y drenaje, alumbrado público y policía.

Al respecto, aparecen en la Guía de las Actas de Cabildo de México, referencias, al servicio de limpieza y la manera en que las autoridades encararon este problema. En la de 18 de septiembre de 1526 se menciona la orden de mantener limpias las propiedades, de evitar muldares o basuras en las mismas, y de lanzar agua sucia o "cosas mortecinas" a la calle, so pena de \$ 3.00 de oro, y, la de 18 de marzo de 1581 ordenaba al procurador mayor llevar a confirmar la ordenanza sobre los lugares donde debían tirarse las inmundicias, que se marcarían con un pilar, progonarla y entregar copia a la diputación para que se ejecutase. Por hacer la limpieza de las calles, la costumbre era pregonar el contrato de la misma, para adjudicarla a quien ofreciera el precio más reducido; para ese efecto, las autoridades proporcionaban los carretones y las mulas correspondientes, así como los pertrechos necesarios, que quedaban al cuidado del contratista, quien debía responder por ellos, puesto que eran propiedad de la ciudad. El pago se hacía en tercios, después de verificar que el trabajo había sido ejecutado satisfactoriamente. El costo del servicio era pagado con cargo a la cuenta de propios de la ciudad. Los regidores por su antigüedad, comenzando por el alguacil mayor, estaban obligados a cuidar que se hicieran limpiar las calles cada semana.

Según acta del 12 de junio de 1600, el procurador mayor presentó un mandamiento del virrey de Zúñiga y Acevedo, para que le dieran 24 indios para los carretones y limpieza a Francisco Hidalgo, encargado de ello, de los cuales 12 deberían ser del repartimiento de México, 6 de Tacuba y 6 del de Tacubaya y a quienes se les pagaría su trabajo y se les daría buen trato; disposición que sugiere que los contratistas podían disponer de mano de obra indígena en forma regular, recurriendo a las autoridades para que les asignaran parte del servicio per

(19) MARROQUI, José María.- La Ciudad de México.- T. 1.- ps. 297 a 298.- Jesús Medina, Editor.- 1969.

sonal que en forma obligatoria debían proporcionar los indígenas. (20)

Sobre este particular, Manuel Rivera Cambas, afirma "Si de los mercados volvemos la vista hacia las calles en ese mismo año de 1789, las encontramos intransitables por el desaseo, pues al menor descuido se ensuciaba los pies el transeúnte y se pasaban muchos meses sin que fueran barridas; había en todas las calles caños llenos de pestilente lodo, que por la evaporación y el calor del sol después de llover, despidían miasmas daltéreas y repugnantes presentándose además otra porción de motivos para disgustar al transeúnte.

"Excepto en una que otra calle, veíanse en todas muladares, de mayores proporciones en las que tenían casas de venidad, pues arrojada la basura a la calle, nadie la recogía. Sentados en los poyos de las puertas aparecían hombres y mujeres casi desnudos, y de los chiquillos ningún cuidado se tenía en las accesorias para conservar el aso. Por los balcones y accesorias también arrojaban agua sucia a la calle. Y por las puertas de los figones no era posible pasar, pues había verdaderos charcos de grasa".

La limpieza de la ciudad era contratada en \$ 9,000.00; los carros de ella se dividían en dos secciones, acudiendo a los rumbos y parajes en que se consideraban más necesarios, pues siendo pocos no podían recorrer diariamente por todos los barrios; por este motivo había sitios determinados en que los vecinos arrojaban las inmundicias y semanalmente pasaban los carros a recogerlas, y en cuanto a los muladares grandes, no se hacía más que "recortarlos" para que no interrumpieran el tráfico, según se hizo con el que, por mucho tiempo, permaneció en la plazuela de Juan Carbonero". (21)

En consecuencia, se desprende de lo anterior la eficacia del servicio de limpieza en las calles de la ciudad.

En el Boletín del Archivo General de la Nación correspondiente a octubre y diciembre de 1963, Ernesto Le moine Villacaña, escribió en cuanto al alumbrado público que: "Durante los 2 primeros siglos de la Nueva España, la capital-

(20) DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.- Guía de las Actas de Cabildo de la Ciudad de México.- Siglo XVI.- p- 1045.- Fondo de Cultura Económica.- 1970.

(21) RIVERA CAMBAS, Manuel.- Ob. Cit. T. I. p. 104.

careció de toda clase de alumbrado público que: "Durante los 2 primeros siglos de la Nueva España, la capital careció de toda clase de alumbrado público, como no fuera el que proporcionaban los vecinos sacando faroles a la calle. Para resolver este problema, el virrey Marqués de Cruillas publicó un bando, el 23 de septiembre de 1763, que ordenó que en cada balcón, en cada puerta y a costa del dueño o habitante de la casa, fueran colocados faroles de vidrio, con luz suficiente, que duraría desde las oraciones hasta después de la queda. Como la mayor parte de los habitantes tomó esta orden con negligencia y pocos eran los que la cumplían, pronto la ciudad volvió a quedar tan obscura como antes.

Alguna mejoría experimentó el alumbrado público en tiempos del virrey Matías de Gálvez y gracias a un nuevo decreto, de 1787, fueron iluminadas las calles principales, mediante el arbitrio de los vecinos de elegir a un sujeto encargado de la fábrica de los faroles, prorrateado su costo entre los vecinos, distribuyéndolos por una y otra acera a proporcionadas distancias y para que cuidara su limpieza y hacer que se encendiesen, contribuyendo para esto y el aceite cada uno con una corta cantidad mensual proporcionada a sus facultades.

Por fin, fue Revillagigedo el que coronó la obra iniciada por Cruillas, creando una oficina ad hoc para el servicio de alumbrado público, con su respectivo Reglamento, aprobado el 7 de abril de 1790. Esta oficina o departamento dependía del Intendente Corregidor, quien designaba al jefe de la misma: Guarda Mayor, el que percibía dos mil pesos anuales de sueldo, y tendría las siguientes atribuciones: pagar a su teniente (algo así como subjefe de oficina), guardar en su casa el aceite y las mechas, suministrando éstas y las varias medidas de hoja de lata necesarias para proveer las candilejas, según las horas que hayan de alumbrar los faroles con respecto a las en que salga la luna, y llevar la cuenta y razón de los guarda-faroleros. En el reglamento se especifican también los deberes del teniente y de los guarda-faroleros, y las penas para los que rompan, roben o intenten robar los faroles, o hiciesen armas contra los guardas. Estos guarda-faroleros son el origen de los serenos, que hasta hace poco existían en la capital y en las ciudades de provincia. En tiempo de Revillagigedo debían andar provistos de chuzo, pito, linterna, escalera, alcuza y paños, con la obligación de pasar la palabra, o lo que es lo mismo, anunciar la hora y reunirse cuando necesi-

ten auxilio. En cuanto a las penas que prescribía el reglamento, los serenos estaban estrictamente salvaguardados, pues quien atentase contra ellos -sufría doscientos azotes y cinco años de prisión, y si el delincuente era español, tres años en Ullá o destierro a veinte leguas de la ciudad-. (22)

Por último, tratándose del servicio de policía y vigilancia, Diego López Rosado apunta lo siguiente: El ayuntamiento se regía, hasta la llegada del visitador Gálvez, por las juntas que eran de Policía, Pósito, Fiestas, Municipal y Aranceles del escribano de Cabildos, cuyos reglamentos reunidos formaban las ordenanzas de la ciudad.

En esta materia se inició un movimiento notable desde entonces, pues en tanto que en 1713 había sido dividida la capital en 9 cuarteles por el Duque de Linares, en 1720 la Sala del Crimen propuso que fueran solamente 6, y en 1744 una real cédula ordenó que los alcaldes practicaran las rondas por cuarteles que a poco se mandó que fueran 7, debiendo residir precisamente los alcaldes en sus respectivos cuarteles para evitar desórdenes; todas estas disposiciones quedaban sin efecto por diferentes razones, hasta que en el gobierno del virrey Martín de Mayorga fue nombrado un comisionado especial para que entendiera en esos asuntos y formara un reglamento que pudiese ser práctico y entonces fue dividida la ciudad en 8 cuarteles mayores a cargo de los alcaldes del crimen, corregidor y alcaldes ordinarios y subdivididos en 32 menores, con otros tantos alcaldes subalternos, división que subsistió por muchos años.

Formados desde 1782, las ordenanzas de alcaldes de barrio fueron aplicadas en los 8 cuarteles mayores que estaban sujetos a los alcaldes del crimen, el corregidor y alcaldes ordinarios, para establecer rondas y cada juez mayor pasaba diariamente al virrey un parte de lo ocurrido en el distrito de su cargo, según las noticias de los alcaldes inferiores.

Estos cargos eran honoríficos y a los que los tenían se les concedió uniformes, la insignia de bastón y goce de fuero pasivo, excepto en causas de real hacienda, conculado y jurisdicción criminal; debían rondar por la noche, auxiliar a los otros alcaldes y a los recaudadores de tributos, formar padrones, evitar perjuicios a los indios e impedir que éstos se avocindaran en el centro; tomar razón de los vecinos que

(22) LEMOINE VILLACANA, Ernesto.- "El alumbrado público durante la Segunda Mitad del Siglo XVIII".- En boletín del Archivo General de la Nación.- Oct.-Dic. de 1963.- ps. 788 a 790.

mudaran de habitación; hacer que los enfermos miserables fueran conducidos al hospital; procurar que hubiera escuela para ambos sexos y que los jóvenes tuvieran oficio o destino; recoger huérfanos, recomendaban a las personas honestas para que se les facilitaran limosnas o costuras; promovían los medios para fomentar la industria y las artes, persiguiendo la holganza, la embriaguez y el juego. Este reglamento fue aprobado en 1782, se imprimió y publicó añadiéndole un plano de la ciudad y se hicieron las primeras elecciones de alcaldes.

Revillagigedo estableció un cuerpo de guardias, llamado "vivaques" en diversos lugares para auxiliar a los serenos, cuyas funciones básicas estaban relacionadas con el alumbrado público; patrullas de infantería y dragones recorrían la ciudad, yendo a rendir su jornada en el "principal", y con este arreglo los crímenes disminuyeron y la seguridad pública comenzó". (23)

d) CARACTERÍSTICAS SOCIALES Y JURÍDICAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Gordon Schaeffer, nos refiere que a través de su larga historia, la administración del imperio español siempre evidenció una política relativamente clara de selección de personal. Los monarcas españoles casi como si hubieran sido uno sólo, parecían comprender la importancia de una adecuada selección de personal para mantener el control de sus territorios. No obstante, el mayor interés no se cifraba en conseguir hombres que administraran bien, sino preferentemente hombres leales al rey y a la madre patria. Durante el primer siglo del imperio, el control sobre el personal se ejercía tanto sobre los funcionarios como sobre los particulares que llegaban al Nuevo Mundo. Se estableció una cuidadosa criba por medio de la Casa de Contratación, para impedir que fueran a las colonias quienes no pudieran ser considerados súbditos leales y cristianos de la Corona de Castilla. Con el tiempo el privilegio de trasladarse a las colonias se hizo extensivo a todos los habitantes de España; pero, respecto a los funcionarios importantes, continuó la selección cuidadosa hasta que ocurrió la independencia.

En los primeros tiempos de la conquista, la política real favorecía la concesión de amplios poderes y privilegios a quienes emprendían las expediciones de exploración.

(23) LOPEZ ROSADO, Diego.- Los Servicios Públicos.- En Historia y Pensamiento Económico de México.- T.V.- ps. 103 a 110.- Editorial Porrúa, S.A.- 1976

Como consecuencia de esto, la primitiva organización política - amenazó con llegar a ser de naturaleza feudal; sin embargo, no pasó mucho tiempo antes de que se propiciara una deliberada burocratización y los poderosos conquistadores y adelantados quedaron sujetos a una autoridad administrativa reglamentada. Al cabo de 50 años después de la conquista, los altos puestos gubernamentales de la Nueva España estaban firmemente acaparados por españoles peninsulares, escogidos por sus hojas de servicios - y su lealtad al rey.

Ninguna técnica existía para reclutar a los funcionarios de mayor jerarquía. La selección permaneció en gran parte sobre la base de favoritismo cortesano, del rango nobiliario, de los servicios a la corona y de las ligas con el Consejo de las Indias. Necesariamente tenía que ocurrir así, dada la importancia en que se tenían la confianza y la lealtad personales. (24)

Por su parte Andrés Lira y Luis Muro señalan que además de la autoridad del virrey existía en la Nueva España la de la Real Audiencia, cuerpo colegiado encargado principalmente de las funciones judiciales. Para los acuerdos de este organismo, el virrey era el presidente. En los distritos o jurisdicciones de justicia había alcaldes mayores y corregidores, como jueces y autoridades distritales y, bajo éstas, localmente, en villas y ciudades de españoles y pueblos de indios, - estaban los cabildos. Las decisiones de las autoridades locales podían rechazarse apelando a las distritales y las de éstas podían llevarse en apelación ante las autoridades centrales novohispanas, el virrey y la audiencia, cuyas decisiones eran apelables en última instancia ante el Consejo de Indias. A menudo, la audiencia y el virrey entraban en pugna.

Junto a las autoridades antes mencionadas debe considerarse a las eclesiásticas: el arzobispo de México, - los obispos de Puebla, Valladolid, Oaxaca, Guadalajara, Ciudad Real, Mérida, Durango; los prelados de las órdenes religiosas y, en menor jurisdicción, los párrocos y vicarios. Todos estos - hombres de iglesia ejercían un poder efectivo en sus jurisdicciones y con frecuencia se enfrentaban a las autoridades centrales y distritales. A veces eran auxiliadas del rey y del Consejo de Indias para controlar los actos de otras autoridades, comenzando por el virrey mismo y hubo eclesiásticos que llegaron a ocupar este alto cargo.

(24) GORDON SCHAEFFER, WENDELL KARL.- Ob. -
Cit. Ps. 219 y 220.

Dentro de la jerarquía de las autoridades civiles y eclesiásticas había mas divisiones que concierto. Los celos de autoridad entre prelados y oficiales reales fueron frecuentes y trajeron agrias disputas. A veces llegó a enfrentamientos violentos, el más famoso de los cuales fue el de 1624 entre el arzobispo de la Serna y el virrey Conde de Gálvez. Estas divisiones eran utilizadas por el rey y el Consejo para limitar el poder que adquirirían los funcionarios en la tierra, debido a la lejanía de las autoridades centrales. Las pugnas, es cierto, aseguraban al Consejo y al rey, a través de las quejas y demandas, el conocimiento de muchos hechos; pero también lo es que en muchos ocasiones complicaban innecesariamente los más sencillos problemas de justicia y administración.

Además de los altos puestos en las Indias, casi todos los puestos menores, como los de gobernador, oidor y funcionarios del tesoro, eran cubiertos con españoles peninsulares. En su carácter de vicepatrón el virrey era responsable de la selección de funcionarios de la jerarquía eclesiástica, en la cual también predominaban los peninsulares.

El esfuerzo de los españoles para controlar al personal mediante una selección hecha desde la metrópoli quizá logró sus propósitos durante un tiempo, pero a la larga ello resultó contraproducente. El número de españoles americanos, es decir, de criollos, creció constantemente y el hecho de que no fueran elegidos para puestos más importantes del gobierno creó en ellos un amargo resentimiento que fructificó plenamente en el movimiento de independencia.

Si los criollos lograron algunas posiciones de menor importancia en los ayuntamientos, fueron admitidos en muchos puestos eclesiásticos y en ocasiones pudieron elevarse hasta los tribunales importantes y aún hasta la audiencia, ello obedeció fundamentalmente a la práctica de poner en venta los puestos públicos a los mejores postores, con excepción generalmente de los judiciales. Todo el procedimiento para anunciar vacantes, recibir posturas y otorgar concesiones, estaba rigurosamente reglamentado por la ley y bajo la supervisión del virrey.

Conforme empezó a desarrollarse este sistema, los empleos públicos pudieron adquirirse por breves períodos o como cargos vitalicios. Estaba permitida su reventa con la condición de pagar al tesorero real un porcentaje determinado sobre el precio de venta. Eventualmente llegó a ser posible pa

ser los puestos a los hijos y aún a generaciones subsecuentes. Haring, afirma que a principios del siglo XVII, la mayoría de los empleos municipales eran hereditarios y propiedad privada. Otras fuentes mencionan que entre 1701 y 1750 la cuarta parte de los nombramientos fueron comprados; durante la década de 1740, dos quintas partes de sus puestos fueron ocupados por criollos, en cargos no otorgados en su mayoría, sino vendidos.

En los cabildos de españoles, cuerpos importantes para el orden de las ciudades y villas de vecinos activos en la economía novohispana, se introdujo desde 1591 la venta de los oficios, debido a las penurias del real erario. Si el cabildo no pesaba ya mucho políticamente debido al control central de la corte que enviaba sus corregidores (funcionarios reales que se adjuntaban al cuerpo colegiado del ayuntamiento y fiscalizaban su actuación), sí tenía importancia social. Criollos y españoles con poder local competían por los puestos; las familias con posibilidades lograban adueñarse de ellos, para perpetuar su influencia como élites locales. A más del prestigio para sus miembros, el cabildo tenía influencia en el comercio y otras actividades económicas de las villas y ciudades. En la esfera local podían modificar y desvirtuar muchas disposiciones generales.

Otros oficios vendibles eran los de ensayador y maestro en la casa de moneda. Para obtenerlos había que acudir a las subastas públicas en las que eran rematados y, obtenido el puesto, había que asegurar su buen desempeño con una fianza. La compra y el afianzamiento eran posibles sólo a las familias ricas y poderosas localmente.

Mayores consecuencias tuvieron las adquisiciones de las alcaldías mayores y corregimientos (que no eran legalmente ventas, sino arreglos con los virreyes). Los virreyes podían designar tales autoridades distritales; debían hacerlo en atención a los méritos del designado; pero la práctica de arreglos y componendas desvirtuó su función. Mediante la designación del virrey eran creados los "repartimientos perpetuos", es decir, el oficio en favor de tal o cual persona, quien lo disfrutaba de por vida, salvo remoción por actuación notoriamente injusta. Para lograr el puesto y evitar la remoción, estaba siempre la componenda. El alcalde mayor y el corregidor era un verdadero gobernador y juez dentro de su distrito; utilizando sus facultades y poderes imponían en la producción y el mercado de su jurisdicción los bienes que mayor provecho les traían; controlaban la extracción e introducción de los artículos. De ahí que ciertas alcaldías mayores, como la de Oaxaca

-por la producción de grana cochinilla- fueron muy ambicionadas. Los alcaldes organizaban la explotación de los indígenas para su provecho y enriquecimiento.

Bajo los alcaldes mayores y los corregidores, que eran por lo general españoles peninsulares, estaban sus "tenientes". Los tenientes se vendían también y fueron particularmente poderosos en las distintas localidades. Del estudio de los tenientazgos podrían sacarse valiosas noticias sobre las familias de criollos y mestizos que se encaramaron en distintas zonas, con un poder inmediato sobre la población; verdaderos grupos de poder que se perpetuaron como élites locales, bajo la apariencia de un gobierno bien centralizados en Nueva España. - (25)

Hasta las reformas borbónicas de fines del siglo XVIII, la corona española dependía de unos cuantos oficiales funcionarios para gobernar el imperio americano. La burocracia judicial de toda la Nueva España, es decir, los miembros asalariados de las audiencias de México y Guadalajara, estaba constituida por 20 personas. Igualmente escasa era la burocracia fiscal, pues aparte de tinterillos y simples escribanos, la Tesorería y la Corte de Auditoría no contaba con más de 60 empleados. Salvo las patrullas fronterizas y la guardia del puerto, las fuerzas armadas eran casi inexistentes. Los magistrados de distrito, los alcaldes mayores y los corregidores no tenían ningún criterio conocido de burocracia.

Para hacer del imperio americano una posesión más lucrativa, Carlos III y sus ministros se apoyaron en los instrumentos clásicos. Se organizó un destacamento de 10 000 hombres para el servicio permanente en la Nueva España, reclutando al soldado raso en la misma región donde estaría acuartelado. La burocracia fiscal tuvo una expansión sin precedente, al ampliarse las viejas instituciones como la Tesorería y la Corte de Auditoría, así como la creación de nuevas dependencias; el monopolio del tabaco, las intendencias y el servicio de alcabalas. El censo de 1790-1792 listó a 311 personas como empleados de la Real Hacienda en la ciudad de México y a otros 105 en la intendencia de Guanajuato, cifras superiores al total combinado de abogados, doctores y notarios en cada distrito. Como consecuencia de las reformas borbónicas se calcula que los puestos burocráticos bien remunerados se cuadruplicaron y que persistió

(25) LIRA, Andrés y MUÑOZ, Luis.- "El Siglo de la Integración".- En Historia General de México.- T. 2.- ps. 171 a 173.- El Colegio de México.- 1976.

el énfasis en la recaudación de impuestos. Además del nombramiento de 12 intendentes como gobernadores provinciales, se puso poca atención en el gobierno local, cediéndolo a subdelegados, nueva versión de alcaldes mayores, que debían subsistir con una comisión del 5% del tributo cobrado a los indígenas y mulatos del distrito.

Carlos III y José de Gálvez, Ministro de las Indias, intentaron reducir la participación del criollo en la Iglesia y el Estado. Los nuevos funcionarios del monopolio del tabaco y del servicio de alcabala vinieron directamente de España. Por medio de diversas artimañas, la participación criolla en las audiencias disminuyó a una tercera o cuarta parte de la totalidad de los miembros. Asimismo, una tercera parte de las prebendas del cabildo de la catedral fueron ocupadas por europeos. Con todo, el aumento de las actividades gubernamentales indudablemente dió empleo a muchos criollos que antes quizá lo hubiesen solicitado en vano.

La excusión criolla funcionaba principalmente en los niveles más altos, pues casi todo el clero parroquial provenía de la propia parroquia. El caso del ejército es ilustrativo. Los documentos oficiales de 1798 a 1800 indicaron que 6 regimientos y un batallón de la fuerza central estaban comandados por 268 oficiales cuyo rango iba desde el alférez hasta capitán. De ellos, 112 eran peninsulares, 28 eran americanos de otras colonias y 128 eran nacidos en México; pero todos los coroneles, menos uno, eran europeos.

En las primeras décadas del siglo XVIII, la Audiencia de México seguía siendo la única que surtía de servidores públicos confiables y capaces de administrar las complejas operaciones de la casa de moneda y el monopolio del mercurio. Después de la visita de Gálvez surgió un nuevo tipo de servidor público, contadores y hombres de antecedentes militares, sin poseer grado universitario, contaban con una formación y una disciplina perfectamente adecuada para la administración del Estado.

La institución más importante de ese período fue probablemente la fuerza armada, lo que significó una transición de tal importancia que los últimos virreyes e intendentes tuvieron ya una formación militar. Sobre decir que, dada la desconfianza de Gálvez en la capacidad y la lealtad de los criollos, gran parte de esta nueva burocracia fue traída

de la península. (26)

e).- RELACIONES LABORALES ENTRE EL PODER PUBLICO Y SUS SERVIDORES.

De hecho, el primer contacto de los funcionarios públicos con el gobierno se establecía en el momento de su reclutamiento, el cual generalmente estaba sujeto a ciertas normas y requisitos. A lo largo del gobierno de los Habsburgo, la selección estuvo basada, en gran parte, en el favoritismo cortesano, el rango nobiliario, los servicios prestados a la corona y las ligas con el Consejo de Indias; condiciones indispensables, dada la importancia que para este efecto tenía la confianza y la lealtad personales.

Los altos puestos en las Indias, casi todos los puestos menores, como los de gobernador, oidor y funcionarios de la real hacienda, eran cubiertos con españoles peninsulares. En su carácter de vicepatrón, el virrey era responsable de seleccionar a los funcionarios de la jerarquía eclesiástica y en ella también predominaban los españoles. Debido a la prohibición de servir en lugares donde tuvieran intereses en propiedad o negocios y al sistema de rotación del personal administrativo, que fijaba períodos relativamente cortos del mandato, estando por lo tanto sujetos a frecuentes transferencias, el número de personas elegibles, por poseer los requisitos anteriormente mencionados, tendía a reducirse de manera correlativa.

La práctica de vender puestos públicos, considerada por los Habsburgo como una fuente de cuantiosos ingresos al erario, desvirtuó con el transcurso del tiempo las normas primitivas de reclutamiento de los funcionarios públicos. - Con excepción de los cargos judiciales, la mayor parte de los cargos públicos se vendían al mejor postor y todo el procedimiento para anunciar vacantes, recibir posturas y otorgar concesiones, estaba cuidadosamente reglamentado por la ley y bajo la supervisión general del virrey.

A medida que fue desarrollándose este sistema, los empleos públicos pudieron adquirirse por breves períodos o como cargos vitalicios; estaba permitida su reventa, con la -

(26) BRADING, David A.- "Gobierno y Elite en el México Colonial durante el siglo XVIII".- En revista Historia Mexicana.- ps. 629 a 632.- El Colegio de México.- Abril-junio de 1974.

condición de pagar a la hacienda real un porcentaje determinado sobre el precio de venta y también era posible pasar los puestos a los hijos y aun a generaciones subsecuentes. Haring advierte que, a principios del siglo XVII, la mayoría de los empleos municipales eran hereditarios y de propiedad privada. No obstante que de manera oficial los requisitos básicos de reclutamiento de personal no fueron abandonados, la venta a los cargos públicos impidió aplicarlos en la práctica.

Los funcionarios que habían heredado o comprado sus puestos, difícilmente podían ser sujetos a supervisión toda vez que resultaba obvio su propósito de recuperar el precio pagado y obtener algo más, de modo que esos cargos públicos no podían dejar de ser considerados como un medio de enriquecimiento personal. Gracias a la existencia de puestos comprables, el elemento criollo pudo abrirse paso hacia la administración pública, pasando por encima de la prohibición inicial y a mediados del siglo XVIII, 2/5 partes de los cargos públicos de la Nueva España ya estaban en su poder.

Quando los borbones llegaron al gobierno de España, resultaba ya evidente el deterioro sufrido por el sistema de reclutamiento del personal administrativo y de las graves consecuencias que trajo consigo para las finanzas y la estabilidad política del imperio español. Todas las reformas borbónicas tuvieron como sentido político final, el de cancelar una forma de gobierno e imponer otra; pero en el conjunto pueden distinguirse las encaminadas a transformar el régimen político-implantado por los Habsburgo, los que afectaron el cuadro administrativo encargado de aplicar esa política y las destinadas a modificar la economía y la hacienda coloniales.

Recuperar los hilos de independencia de la metrópoli movían desde hacía más de un siglo los mecanismos económicos, políticos y administrativos de la colonia, colocarlos bajo la dirección y vigilancia de hombres adeptos a la corona y hacerlos servir a ésta por sobre cualquier otra consideración, tal fue el triple propósito de estas reformas. Dentro de las principales medidas tomadas por José Gálvez en cuanto a la hacienda pública se refiere, cabe destacar el esfuerzo desplegado por los borbones para eliminar a los criollos que ocupaban elevado puestos administrativos para sustituirlos por españoles peninsulares, seleccionados entre el nuevo cuadro de administradores profesionales al servicio del rey.

La acción depuradora en materia de recluta-

miento alcanzó a casi todos los niveles administrativos, creando un profundo descontento, que habría de aflorar con fuerza en el movimiento de independencia. A la resistencia opuesta al establecimiento del nuevo sistema, vinieron a sumarse los efectos desastrosos de la crisis agrícola de 1779 y 1785-1786, las devastadoras epidemias de esos y otros años y las guerras entre España e Inglaterra, para producir una sensible baja en las actividades económicas novohispanas y por lo tanto en los ingresos del erario, que impedían pagar sueldos a los nuevos funcionarios.

No obstante la profusa reglamentación expedida durante esta época, no fue posible crear un cuerpo de funcionarios eficiente y honesto, leal a la corona y respetado por la comunidad donde operaba. Al contrario, la regla fue el funcionario venal y el reforzamiento de la concepción patrimonialista de los cargos públicos. De ahí que este problema pasara entero al siglo XIX. (27)

Ahora bien, en cuanto a las fuentes de recursos para la jerarquía eclesiástica José Miranda señala que tomando en cuenta la Santa Sede los progresos que hacía la religión católica en las nuevas tierras descubiertas y colonizadas y los elevados gastos que ello suponía, les concedió y donó perpetuamente a los reyes de España, el derecho de pedir y cobrar el diezmo de los cultivos que produjesen las tierras adquiridas, sin excepción de persona alguna, a condición de que se diera y asignara dote suficiente a las iglesias que en las Indias fueran a erigirse y que sus prelados y rectores pudieran sustentarse debidamente y pagar los derechos episcopales que les correspondieran según la bula de Alejandro VI de 16 de diciembre de 1501. Para la distribución de diezmos se dictaron varias providencias, que estaban enlazadas íntimamente con este ramo, aunque a veces recibieran los nombres de novenos mayores y menores y excusados.

A través del tiempo y de numerosas ordenanzas de los reyes españoles, el diezmo fue abarcando no sólo los productos agrícolas sino también los ganaderos, industriales y aun los arrendamientos de predios rurales para estos fines. La Ley 23, Tit. 16 Libro 1 de la Recopilación de Leyes de Indias, expresa la forma de distribuir el producto de los diezmos: "Ordenamos y mandamos que, de los diezmos de cada igle

(27) FLORESCANO, Enrique y GIL SANCHEZ, Isabel.- Ob. Cit.- Ps. 211 a 215.

sia catedral, se saquen dos partes de cuatro para el prelado y el cabildo, como cada erección lo dispone, y de las otras dos se hagan nueve partes: las dos novenas de ellas sean para Nos, y de las otras siete, las tres sean para la fábrica de la Iglesia catedral y hospital, y las otras cuatro pagado el salario de los curas que la erección mancare, lo restante, de ellas se dé al mayordomo de cabildo, para que haga de ello lo que la erección dispusiere; y se junte con la otra cuarta parte de los diezmos que pertenecen a la masa capitular..."

Por disposición del emperador Carlos I, el 16 de julio de 1540, de la gruesa de diezmos, lo primero que debía sacarse debía ser el "excusado", que eran diezmos de una casa, en la cabeza de cada partido del obispado, y que ésta no fuera la mayor ni la menor. Sus productos debían destinarse a la fábrica de iglesias metropolitanas y catedrales; por ejemplo el excusado de la Mitra de México era el diezmo de las haciendas ubicadas en Toluca, nombradas San Nicolás, San Agustín, - Zazacualla, Almoloya, Santiaguito, Tepemajalco, y Vaquería e - Isla, pertenecientes todos al vínculo del Conde de Santiago. - Llamábanse espolios, los bienes que los arzobispos y obispos dejaban al tiempo de su muerte, habiéndolos adquirido de las rentas de la Mitra y eran consideradas vacantes, las rentas de la Mitra que correspondían al tiempo que mediaba desde el fallecimiento del prelado, hasta el día en que entraba su sucesor.

Habían de aplicarse los productos líquidos de los espolios y vacantes al socorro de las necesidades de las iglesias catedrales, colegiadas y parroquiales de la diócesis, en todo lo que mira la decencia del culto y su servicio, - al de las casas de los niños expósitos, huérfanos y desamparados y de las destinadas a recoger mujeres de mal vivir y otras gentes perjudiciales; como también de los hospicios, de los hospitales para curación de enfermos, al de los labradores que estuvieran apurados por esterilidad de la tierra y otros infortunios; al de las familias o personas honradas que no puedan adquirir sustento con el trabajo ni mendigando y otras. El colector general era quien debía arreglar la distribución de esos productos, atendiendo a las necesidades más urgentes.

El noveno y el medio de hospitales también se tomaba de la gruesa de los diezmos. De acuerdo con la distribución antes mencionada de los 3 novenos destinados para la fábrica de las iglesias y hospitales, se tomaba un noveno y medio para el hospital que fundó en México Fray Juan de Zumárraga y posteriormente fue aplicado al Hospital del Amor de Dios

y al de Querétaro, con algunas deducciones para gastos. Según los principios y normas de la colonización, las cargas religiosas debieron haber recaído sobre la corona y los encomenderos. Nunca hubo vacilación en la Nueva España sobre quien debía correr con los gastos de la religión. La corona pudo dudar un momento acerca de si convenía establecer, como en España, una contribución especial para sufragarlos. Pero resulta pronto a que ni "por vía de diezmo, ni por nombre de la iglesia ni cosa eclesiástica", se impusiese nada a los naturales, no dejaría de estimar, siguiendo el parecer de los religiosos, que aquellos gastos debían ser cubiertos con el tributo.

Para los que gozaban de repartimiento, soportar la carga religiosa era un deber inherente a su misión; -- pues, como dice la Ley 1, Tit. IX, libro VI de la Recopilación de las Indias, "el motivo y origen de las encomiendas fue el bien espiritual y temporal de los indios y su doctrina y enseñanza en los artículos y preceptos" de la religión católica y con esta calidad inseparable la corona hacía merced de encomendarlos. Sin embargo, durante algún tiempo, ni los encomenderos ni los oficiales reales, en representación del monarca, contribuyeron apenas a soportar las referidas cargas y, debido a ello, tuvieron los religiosos que hacerlas gravitar casi completamente sobre los indígenas. (28)

En cuanto a las prestaciones sociales, afirman Fonseca y Urrutia en su Historia General de Real Hacienda: "No pudiendo las católicas entrañas del Sr. D. Carlos tercero, feliz memoria, ver con indolencia el desamparo a que quedaban reducidas las viudas, huérfanos y madres de los que morían en su real servicio, y deseando hacer a éstas no sólo el más noble obsequio póstumo, sino dar el último ensayo de su piadoso y verdaderamente augusto corazón, proyectó y se redujo a práctica varios establecimientos llenos de humanidad y grandeza, para acudir a tantos daños y honrar las cenizas de sus fieles vasallos, erigiéndolos con el dulce nombre de montepíos".

Los montepíos se establecieron obedeciendo a la necesidad de prestar ciertas garantías de lo que hoy se llama seguridad social, a una burocracia al servicio del Estado, que iba en constante aumento. Fueron creados bajo el patrocinio del Estado para proteger de la miseria a las viudas y huér

(28) MIRANDA, José.- El tributo indígena en la Nueva España durante el siglo XVI.- ps. 10 y 11.- El Colegio de México.- 1952.

fanos de los empleados públicos, militares y civiles, que durante su vida contribuyeron con un tanto de su sueldo para formar el fondo de los montes. Así, a lo largo de la segunda mitad del siglo XVIII, fueron establecidos los montepíos, cada uno con su propia reglamentación, como organismos de seguridad social para los trabajadores del Estado; el Montepío Militar, en 1761; el de Ministros, en 1761; el de Vestuario de inválidos, en 1773; el de Inválidos, en 1775; el de Oficinas, en 1784; el de Pilotos y el de Maestranza, en 1785; cuyos fines en realidad van más allá del otorgamiento de pensiones para viudas, huérfanos y madres de los empleados, pues también se otorgaron a éstos cuando quedaban incapacitados para seguir trabajando.

En principio el rey aporta cantidades para construir los fondos iniciales de los montes, afectando en algunas ocasiones algunos ramos de la hacienda que tenían fines pignosivos; dicta normas para su administración y establece los cargos que dentro de ella deben desempeñarse. Lo más importante en el aspecto fiscal es la contribución personal de los empleados beneficiarios; se trata de un impuesto personal que difiere de los otros sectores, pues establece un principio de progresividad en la tasa. El principio de progresividad se realiza plenamente en los montepíos de inválidos (establecidos en beneficio de militares lisiados en las guerras), ya que para constituir el fondo de esos montes, el soldado contribuía con una cantidad proporcionalmente menor de su sueldo (un total de \$3.00), a los que recibían sueldos mayores, como los sargentos, cuyo descuento ascendía a \$5.00.

En los demás montepíos puede advertirse una tasa regresiva al lado de un principio de progresividad; los empleados contribuían con un tanto correspondiente al valor de su día paga mensual de su sueldo al año, que les era descontada en 6 mensualidades, además de 8 maravedíes por cada peso de su salario; la tasa aquí es regresiva, pues la proporción descontada era la misma en los salarios bajos y altos. Pero para aquellos empleados que eran ascendidos en su puesto, con aumento de sueldo correspondiente, les imponían la obligación de pagar una cantidad equivalente al total de la diferencia líquida percibida por el aumento de sus ingresos. El gasto que registraban los montes estaba expresado en sus propios fines: pensiones para las viudas, huérfanos y descendientes que dependían económicamente de los empleados públicos cuando éstos morían, y las pensiones de jubilación para los mismos, cuando quedaban imposibilitados.

para trabajar. (29)

Del libro de Adolfo Lamas sobre "Seguridad Social en la Nueva España", mencionaremos exclusivamente a los beneficiarios, los beneficios y prestaciones que recibían en cada uno de los montepíos.

Montepío Militar. Fueron beneficiarios de este monte y sus servicios, el personal militar de tropa, de ejército y de la armada. El reglamento incluía específicamente a: 1) Los oficiales generales de la planta mayor del ejército de España e Indias; 2) Los del Real Cuerpo de Guardias de Corps; 3) Los oficiales de plana mayor de la Real Compañía de Alabarderos; 4) Los oficiales de los regimientos de las Reales Guardias de Infantería Española y Walona, incluyendo a los sargentos y demás graduados del ejército; 5) Los de la Brigada de Carabineros Reales; 6) Los oficiales de los regimientos de infantería, caballería y dragones, cuerpos y compañías sueltas regladas; 7) Los regimientos suizos de infantería de Shwalver, Hading y Bestchar; 8) Todos los oficiales de los cuerpos de artillería e ingeniería; 9) Todos los oficiales generales y los particulares del Cuerpo General de la Armada Real; 10) Los oficiales de los Cuerpos de Inválidos, los retirados adscritos, los Estados Mayores de Plaza y los retirados en la clase de dispersos; 11) Los capitanes generales de provincia, comandantes, gobernadores, tenientes del rey y demás empleados en los Estados Mayores de Plaza; 12) Los gobernadores y correidores de las Ordenes militares y los que obtuvieran destinos políticos o de cualquier otra clase, en España y las Indias; 13) Los intendentes de ejército y provincia, Comisarios y ordenadores de guerra, contadores y tesoreros de ejército, veedores y pagadores; 14) Los intendentes, comisarios y ordenadores de guerra y provincia de marina, contadores y tesoreros de los departamentos, oficiales de primera, segunda y supernumerarios, contadores de navío y de fragata, y 15) Al contador y tesorero del Monte Militar, sus oficiales los de su secretaría.

Los beneficios de las pensiones eran otorgados en primer lugar a las viudas, en segundo a los huérfanos y en tercero a las madres viudas de los oficiales y militares de cualquier graduación de las comprendidas en él, que se hallaban casados antes del 20 de abril de 1761 en que se fundó. En igual condición quedarían los que, después de esa

(29) LIRA GONZALEZ, Andrés.- "Aspectos Fiscales de la Nueva España en la Segunda Mitad del Siglo XVIII". En revista Historia Mexicana. No. 67 Vol. XVII. No. 3. ps. - 381 a 383.- El Colegio de México.- Enero-marzo de 1968.

fecha, contarán con la real licencia para casarse siempre que tuvieran el grado mínimo de capitán en la carrera militar o el sueldo de 40 escudos de vellón al mes en las demás clases políticas. Existían varias limitaciones para el goce de las pensiones, tales como el no ser acumulables, como podía ser el caso de viuda de militar y con hijo muerto en el servicio y afiliado al Monte; el cambio de estado, como el de una viuda de militar vuelta a casar, pero podían conservarlas los hijos menores; los hijos gozarían de la pensión hasta la edad de 24 años o hasta que tuvieran un puesto con sueldo fijo y las hijas hasta que se casasen o tomaran estado de religiosas; a los pensionistas que desearan vivir fuera de los dominios españoles les era reducida la pensión a la mitad de la que tenían asignada.

Las pensiones para los familiares de los capitanes generales de ejército y marina ascendían a \$1 125.00 al año; las de los tenientes generales de ejército y marina, \$750.00; las de mariscales de campo y jefes de escuadra, \$625.00; las de brigadieres y coroneles de los direrantes cuerpos, \$500.00; a los sargentos mayores de regimiento, \$319.00; a los capitanes, \$118.00; a los subtenientes del ejército, \$94.00. Una progresión similar correspondía a los miembros de marina.

En ocasiones, como en 1777 y 1796, el Monte registró déficit, que tuvo que cubrirse, en el primer caso, con una asignación de 600 000 reales del fondo de temporalidad y otros arbitrios y, en el segundo, no obstante las contribuciones provenientes del ramo eclesiástico de España y las Indias, tuvieron que reducirse las pensiones en un 25%.

Montepío de Ultramar o de Ministros. Según su reglamento, eran beneficiarios en Nueva España:

1.- Los oidores, fiscales y alcaldes del crimen de la Real Audiencia; los contadores mayores y los ordenadores de resultas; los 3 oficiales de aquellas cajas matrices, el archivero y todos los demás del distrito del virreinato.

2.- La Real Audiencia de Guadalajara, incluso su alguacil mayor, el superintendente, contador y tesorero de la Real casa de Moneda de México; el superintendente director de aduanas y el administrador general, contador principal y el de viento y tesorero del Ramo de Alcabalas, Barlovento Viento y Pulques de la Real Aduana de México; los contadores -

generales de los ramos de alcabalas del reino, tributos y aso-
gues.

Las viudas y pupiles tendrían derecho a una pensión calculada en la cuarta parte del sueldo que disfrutaban sus maridos o padres. El sueldo sería calculado sobre el que tenían en la plaza que sirvieron, sin entrar en el cálculo las comisiones, sobresueldos ni ayudas de costo.

Regían las obligaciones y limitaciones para-
- las pensiones:

1.- La viuda gozaba sola de la pensión en ca-
so de no haber hijos, pero en caso de haberlos estaba obligada a sustentarlos y educarlos, hasta que los varones tuvieran 25 años o las mujeres tomaran estado o murieran. Esta obligación era válida con los hijos del ministro nacidos en matrimonio an-
terior;

2.- Cuando la viuda tomase nuevamente estado o muriese, la pensión recaería en los hijos no mayores de 25 años y en las hijas que no hubieren tomado estado, y

3.- Los beneficios sólo podían percibirlos -
las personas que habitaran un territorio metropolitano y en los dominios.

Montepío de los Empleados en Las Escribanías de Cámaras, de las Reales Audiencias y en otras reales oficinas. Aunque fue creado desde 1776, no empezó a funcionar sino hasta 1784, al ser expedido el reglamento respectivo. La finalidad de este monte fue llegar, con la asistencia de pensiones a los empleados de menor jerarquía de la administración pública, ya que el de militares cubría a todos los funcionarios dependientes de la guerra y marina y el de Ministros a los funcionarios de cierta jerarquía administrativa. Así lo declara expresamente la introducción que el virrey Matías de Gálvez redactó al -
dar a conocer el reglamento, al señalar que era "para proporcionar a los empleados en oficinas igual beneficio al que gozan -
los ministros".

Los beneficiarios del Monte serían:

1.- Escribanos de cámara, relatores, agentes fiscales, contadores y tesoreros de penas de cámara de la Real Audiencia y Sala del Crimen;

- 2.- Los oficiales de las oficinas de los tribunales de cuentas, de las cajas reales y las de comisaría, pagaduría y factoría;
- 3.- Los contralores, sus ayudantes, guarda almacenes provinciales y ordinarios del ministro político de artillería, guardas mayores y alguaciles mayores de las cajas reales;
- 4.- Los ensayadores, juez de balanza, fiel a la moneda, guarda-
cuños, fundidor de oizalla, el grabador y sus ayudantes, el
guarda materiales y sus ayudantes, contadores de moneda, -
los de contaduría y tesorería, el escribano y el merino de
la Real Casa de Moneda;
- 5.- Los de la dirección y contaduría de alcabalas y pulque, los
de las aduanas de México, comandante de resguardo, abogado-
fiscal, el alcalde y el guarda almacenes, y
- 6.- Los de contaduría y tesorería de la Dirección General de la
Renta del Tabaco, visitantes, tenientes y cabos, escriba-
nos, oficiales de almacenes generales, fiel de almacenes y
contador, administrador y oficiales de la fábrica de ciga-
ros.

No podrían ser afiliados de este monte los -
que por grado o carácter estuvieran o les correspondiera estar-
en el Monte Militar o en el de Ministros. Las pensiones a que
tenían derecho las viudas o pupilos de los empleados de dichas
oficinas al tiempo de su muerte recibirían el mismo tratamiento
que las de los ministros, de acuerdo con el reglamento de 7 de
febrero de 1770. La pensión correspondiente sería del 74% del
sueldo del empleado, sin incluir en el cálculo las comisiones, -
sobresueldos ni ayuda de costa.

Tenían derecho a esta pensión los familiares
cuando el afiliado hubiese cubierto un año o más de descuentos;

- 1.- Las madres, cuando no hubiera mujer e hijos;
- 2.- Las viudas, mientras no tomaren nuevo estado;
- 3.- Los hijos, cuando fueren del mismo matrimonio;
- 4.- La viuda debería mantener a los hijos del mismo matrimonio
y a los hijos de su marido de otro matrimonio, hasta la - -
edad de 25 años;

- 5.- Las hijas gozarían de la pensión en caso de fallecer la madre, hasta que cambiaran de estado;
- 6.- Cuando la viuda tomase estado o muriese, los hijos gozarían de la pensión, y
- 7.- Cuando los beneficiarios vivieran fuera de los dominios, perderían la pensión (30)

Por su parte, Manuel Yáñez Ruiz en su obra nos habla sobre el Montepío de Pilotos, en el cual para atender a los pilotos de la real armada fue autorizada la fundación de este monte de acuerdo con su reglamento del 20 de agosto de 1785. Serían beneficiarios del mismo todos los pilotos primeros, graduados o no de oficiales; segundos pilotos; prácticos de esta clase o pilotines, incluso los ayudantes de maestros, así como también a los jubilados, a los cuales les sería descontado por la tesorería de marina 8 maravedíes por escudo de tierra; estando embarcados en Europa, 12 y en Indias, 16, desde que salieran de España con este destino.

Antes de efectuar los descuentos anteriores, deberían descontárseles media paga desde el día primero de septiembre de 1785, distribuido el pago en seis meses para que fuese menos gravoso, para beneficio del capital del monte; también debería cubrir, en el primer mes después de su ascenso a otra clase de empleo, la diferencia que existiera de uno a otro sueldo. No tendrían derecho a la pensión las viudas de los pilotos que se casaran en la clase de pilotines, a menos que no fallecieran en funciones de guerra y tampoco las de los pilotos de la real armada que navegaran en buques particulares, a menos que pagaren triple cantidad de su haber mensual.

Montepío de Inválidos. A semejanza del de España, Bucarelli formó en la Nueva España el Cuerpo de Inválidos, cuyo reglamento fue aprobado el 13 de junio de 1773, incorporando a los inválidos de guerra en compañías sueltas de hábiles e inhábiles, para que disfrutaran de alojamiento, vestuario y otros auxilios indispensables.

La fuerza de esta tropa habría de consistir en 200 plazas, repartidas en 3 compañías, 2 de hábiles y una de inhábiles. La primera de hábiles debería establecerse en Méxi-

(30) LAMAS, Adolfo.- "Seguridad Social en la Nueva España".- ps. 221 a 263.- Instituto de Investigaciones Sociales.- UNAM.- 1964.

co y estaría compuesta por 67 hombres, la tercera parte de sargentos y las dos restantes de soldados, incluso un tambor; la segunda compañía de la misma clase debería existir en Veracruz, bajo igual pie y la tercera de inhábiles en México, con 66 plazas, en los mismos términos que las demás. El prest que gozaría esta tropa, sin distinción, sería el de \$10.00 para los sargentos y \$8.00 para los cabos, tambores y soldados, pagaderos mensualmente. De este prest descontados mensualmente 5 reales a los sargentos y 4 a los soldados, destinándose un real para utensilios y lo restante para el fondo de vestuario.

Del prest que resulte líquido a la clase de soldados, habría de invertirse un real en el rancho diario, entregándoles en especie los 30 restantes para sus desahogos, entretenimientos, prendas menores y lavar ropas; pero a los que fueren casados, les sería entregado íntegro. Quedaría a la tenería el importe del descuento por concepto de vestuario, tanto en México como en Veracruz, a disposición del capitán general, para vestir a la tropa cada 40 meses, con la proporción que a cada cual corresponda.

Para proteger a los militares de avanzada edad y a los heridos que carecían de recursos, el rey les concedió la misma gracia que a los inválidos, y para cubrir los gastos de este servicio ordenó descontar 8 maravedíes de plata por cada peso de Indias a todos los individuos del ejército que recibieran sueldo o prest militar, así como sobre cualquier gratificación que recibieran por razón de armamento, vestuario, fornicatura y plazas. Posteriormente fueron incluidos para efectos de estos descuentos las que disfrutaran los empleos mixtos o puramente civiles. (31)

Control y vigilancia.

La administración novohispana se consideraba como un proceso legal; comprendía la aplicación de una abundante legislación a gran variedad de grupos especiales y la resolución de controversias que inevitablemente surgían de ello, pues resultaba virtualmente imposible separar las funciones judiciales de las estrictamente administrativas. En términos generales, la administración era lenta y engorrosa por necesidad, debido a que estaba fragmentada la autoridad y a las muchas demoras inherentes a los litigios judiciales, lo cual se agrava por el requerido turno de muchos asuntos al gobierno de la metrópo-

(31) YANEZ RUIZ, Manuel.- Ob. Cit. T.1.- ps. 202 a 218.

li para su resolución final. Al mismo tiempo, teóricamente - esto servía para limitar la independencia del administrador e impedirle concentrar demasiada autoridad. En la práctica, la ineficacia resultante tal vez excedía a las ventajas derivadas de mantener controles a la mejor inefectivos.

Haring hace notar que: "No había demarcación claramente definida entre las funciones de varias dependencias del gobierno encargadas de los problemas coloniales. - Por el contrario, se fomentaban intencionalmente muchas interferencias para impedir que los funcionarios adquirieran prestigio personal indebido o incurrieron en prácticas fraudulentas o corrompidas".

En tan complejo sistema orgánico no es posible diferenciar con precisión entre la línea política, el personal directivo y las funciones auxiliares; por lo menos, tal diferenciación no podría hacerse sobre bases organizativas. - Una de las prácticas de control consistía en un sistema de rotación del personal administrativo. Los términos del mandato, - aún para los virreyes, eran relativamente cortos; los gobernadores y corregidores estaban sujetos a frecuentes transferencias y la ley les prohibía servir en lugares donde tuvieran intereses en propiedades o negocios. Recuérdense, por otra parte, las prohibiciones para los altos funcionarios de dar ocupación a sus parientes y sirvientes.

Las anteriores medidas tenían por objeto impedir el peculado, la explotación y la insubordinación. Todos los funcionarios judiciales y en general los funcionarios públicos de cierta categoría eran responsables ante el rey por su actuación en el desempeño del puesto que tenían asignado. - Esta responsabilidad se hacía efectiva a través del "juicio de residencia" y "la visita".

Ambos sistemas fueron aplicados en los dominios españoles casi tan pronto como empezaron los primeros descubrimientos y los funcionarios tuvieron oportunidad de servir durante algún tiempo en ultramar. La "residencia era una especie de juicio público, que tenía lugar con el objeto de averiguar si un funcionario que dejaba su puesto había cumplido con sus deberes y tareas de modo satisfactorio y honesto. Cualquier persona, incluso los indios, podía formular cargos ante el juez designado para conducir el juicio contra el funcionario saliente. Era obligación del enjuiciado permanecer en el lugar de residencia del puesto que había desempeñado hasta que concluyera el proceso; de aquí el nombre de "juicio de residencia".

Naturalmente, los principales objetivos de la investigación eran el uso de los fondos gubernamentales y el abuso del cargo en beneficio personal. Si había déficit, el enjuiciado tenía que cubrirlo y además podían aplicarse penas de prisión y confiscaciones de sus propiedades. Los jueces de residencia especiales eran designados por la autoridad originalmente responsable del nombramiento del funcionario que debía someterse a juicio, casi siempre mediante recomendación del Consejo de Indias o de la Audiencia de la colonia respectiva. Fue práctica común el que el funcionario entrante sometiera a residencia a su predecesor. Con el tiempo también fueron incluidos funcionarios de menor jerarquía y aun las personas que obtuvieron cargos por herencia o puestos vitalicios, que debían ser investigados cada 5 años.

Existen varias discrepancias de opinión acerca del valor del juicio de residencia como instrumento administrativo de control. Para unos, los funcionarios tenían poco que temerle, sobre todo los ricos y bien relacionados en la corte de España; en tanto que otros los consideran como dilatado y costoso, al mismo tiempo que habría la oportunidad para enderezar acusaciones calumniosas de enemigos políticos y de aspirantes resentidos. De esta manera, afirman, la residencia asfixió de hecho el espíritu de iniciativa e independencia, el peculado y el uso indebido de los puestos públicos en las colonias españolas. (32)

En cuanto a la "visita", Gordon Schaeffer nos dice, que ésta era algo más que una investigación especial realizada por un funcionario designado exclusivamente para practicarla. Una visita podía ser específica, sobre determinado puesto o funcionario o general o relativa a toda la administración y a todos los asuntos públicos de alguna región. Los funcionarios principales que por lo común eran visitados resultaban ser los encargados de la administración judicial o fiscal. Teóricamente, la visita debía efectuarse en secreto, se iniciaba casi siempre en respuesta a las quejas recibidas y era sólo una investigación sin carácter judicial. Era realizada durante el ejercicio del funcionario afectado, más que al término de su mandato.

En ocasiones la visita adquiría caracteres mayores, como la del visitador José Gálvez a la Nueva España,

(32) ALAMAN, Lucas.- "Historia de México"
.T. I. Documento No. 14- ps. 78 a 82.- Editorial Jus, S.A.- -
1972. (Colección México Heródico).

entre 1765 a 1771. Esta no tuvo un carácter secreto, aunque - pudiera serlo en extremo el método de conducir la investigación y reunir informes. Los visitadores generales, como Gálvez, estaban investidos de poderes suficientes para sustituir virtualmente al virrey y administrar la colonia durante el período de la visita. Posteriormente eran redactadas actas de las averiguaciones. Salvo muy pocas excepciones, las visitas generalmente no eran particularmente venturosas. Surgía mucho resentimiento contra ellas, porque los funcionarios visitados no tenían modo de conocer los cargos en su contra si los había, y quienes los formulaban. Priestley afirma que "este carácter inquisitorial de la visita convirtió a ésta en instrumento tan impopular que cualquier medio para contrarrestarla se consideraba legítimo. La situación que se creaba entre el visitador y el virrey era particularmente espinosa, porque se suponía que el virrey debía facilitar el trabajo del visitador cuando el primero sabía que quizá él mismo era el objeto de la investigación secreta".

Otra medida de control consistió en que, desde principios del siglo XVIII, se exigió a los regidores que presentaran un inventario de sus bienes y propiedades al tomar posesión de sus cargos y que depositaran una fianza en la ciudad principal de su jurisdicción. De este modo, al aplicarse el juicio de residencia, una vez terminado el tiempo de su encargo, el enriquecimiento indebido podía descubrirse con mayor facilidad y la fianza constituía un fondo para cubrir las multas en que incurriera el enjuiciado. La fianza servía también para mantener al funcionario en el lugar donde había prestado sus servicios mientras durara el juicio de residencia". (33)

(33) GORDON SCHARFFER, Wendell Karl.- Ob. -

Cit. ps. 222 y 223.

C A P I T U L O III

México Independiente: a) Organización Política y Administrativa; b) Origen de los Recursos Públicos; - - c) Obras y Servicios Públicos; d) Características Sociales y Jurídicas de los Servidores Públicos; e) Estructura Interna del Personal de la Administración Pública; f) Los Empleados Públicos y el Conjunto de los Trabajadores en el Pafe; g) Relaciones Laborales entre el Poder Público y sus Servidores.

México Independiente.

Martín Quirarte en su obra, nos refiere: -
"Los motivos que produjeron la lucha por la independencia de México se han dividido en intrínsecos y extrínsecos. Entre las causas internas podemos citar los progresos logrados en Nueva España, la desigualdad económica y social de sus habitantes, - además de las limitaciones al comercio y la industria por parte de España a la Colonia. Como causas externas puede señalarse la decadencia del Imperio Español, el influjo de la Ilustración el ejemplo de la Independencia de los Estados Unidos y la Revolución Francesa, la intervención de la Gran Bretaña y los Estados Unidos, para favorecer la emancipación de los países hispanoamericanos y la invasión francesa a España".

"El sucesor de Carlos III fue Carlos IV, - hombre débil, que confió la dirección política de España a su ministro Godoy. El omnipotente funcionario distribuyó los cargos públicos entre sus parientes y amigos. Dos virreyes de no muy buena memoria envió a México: Iturrigaray y Branciforte.

A muy graves problemas tenía que enfrentarse el gobierno de Iturrigaray. Uno de ellos fue el producido por la necesidad de aplicar la Real Cédula de 26 de diciembre de 1804 (llamada de consolidación). Dicha cédula tenía por objeto, exigir que se vendieran las fincas de fundaciones piadosas y se recogiesen aquellos capitales que éstas hubieran facilitado a los particulares en forma de préstamos. Tal disposición del gobierno español causó graves perjuicios a comerciantes, mineros y agricultores de la Nueva España, más que a los intereses de la Iglesia misma.

Durante muchos años, en una sociedad que carecía de bancos, la Iglesia había hecho préstamos sobre bienes raíces en condiciones ventajosas para los solicitantes. El interés era bajo y cuando los plazos para pagar el capital se vencían, no se recurría a las medidas extremas. Le bastaba al acreedor seguir cobrando réditos, para no hacer obligatoria la



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

exhibición del capital.

La cédula de 26 de diciembre, que exigía el pago inmediato de las hipotecas vencidas arruinó sobre todo a los agricultores. Hubo protestas, pero la autoridad se sobrepuso a ellas y pudo reunir más de diez millones de pesos, que fueron enviados a la Península.

Iturrigaray estaba lejos de poseer las grandes virtudes que habían distinguido a virreyes como Antonio María Bucareli y Revillagigedo. De una manera poco escrupulosa aprovechaba Iturrigaray cuantas posibilidades encontraba para enriquecerse. Creía que mientras pudiera mandar grandes sumas de dinero a España y su amo Manuel Godoy fuese omnipotente, no tenía ningún motivo para temer nada. Más la noticia de la invasión francesa a España, del motín de Aranjuez y de la abdicación de Carlos IV transformaron la situación política. Durante el mes de julio de 1808 se tuvieron noticias en Nueva España de la invasión francesa a la Península y de los levantamientos populares en contra de la injusta agresión. Hubo un sentimiento unánime de parte del pueblo y de las autoridades, para rechazar el gobierno espurio de José Bonaparte. Pero se trataba de determinar que norma de política iba a seguirse en lo sucesivo.

El ayuntamiento de México, organismo de los criollos, consideraba que la soberanía residía "en todo el reino y las clases que lo forman y con más particularidad en los tribunales superiores que lo gobiernan y administran justicia y en los cuerpos que llevan la voz pública".

El pensamiento del Ayuntamiento fue dado a conocer al Virrey que lo aceptó con agrado, no así la audiencia que manifestó su oposición. Se procedió a convocar una Junta de Gobierno, la cual se reunió el 9 de agosto de 1808. A ella concurren el Virrey, los miembros del Ayuntamiento, la Audiencia y la Inquisición así como figuras prominentes del clero. El licenciado Francisco Primo de Verdad, tomó la palabra como síndico del Ayuntamiento para sostener la falta de autoridad del Rey, en tanto que éste no recobrara su libertad, la soberanía recaía en el pueblo. Debía de reconocerse como autoridad legítima la del Virrey y no se debía de obedecer ninguna otra orden proveniente de la Península ni aún de las juntas de España. Secundaba esta política el regidor Juan Francisco Azcárate. Tal proposición fue sin embargo, rechazada por los miembros de la Audiencia y por el inquisidor Fernando de Prado y Ovejero que la declaró herética.

Hubo nuevas reuniones que no sirvieron sino para ahondar el abismo entre el Ayuntamiento y la Audiencia. -- El primero pedía la convocatoria a un Congreso mexicano. El Virrey estaba dispuesto a convocarlo. Los peninsulares vieron clara la situación. La línea política que pretendía seguir el Ayuntamiento representado por los criollos conducía a la Independencia.

Los peninsulares procedieron a emplear la violencia. Un grupo de conspiradores acaudillados por Gabriel Yermo derribaron al Virrey, disponiendo que fuese enviado a España. Se puso en su lugar interinamente a Pedro Garibay. Había detrás de esta política una corriente muy poderosa de intereses. Yermo era representante de los comerciantes y en cierto modo también de quienes tenían en ese momento altos puestos burocráticos.

El licenciado Francisco Primo de Verdad, -- que había defendido brillantemente como miembro del Ayuntamiento el principio de la Soberanía Popular, fue tomado prisionero. Lo mismo aconteció con Fray Melchor de Talamanca, comprometido en aquella tentativa para crear un gobierno mexicano. Este último pereció en la prisión de San Juan de Ulúa. Francisco Primo de Verdad murió o fue muerto misteriosamente en la cárcel.

¿Qué razones había para que los peninsulares escogieran como virrey a don Pedro de Garibay? Por su edad y su falta de energía, el hombre designado creyeron que sería un fácil instrumento de sus ambiciones. El nuevo Virrey contribuyó económicamente para el sostenimiento de la guerra y reconoció la junta Central Gubernativa del Reino. Fue sin embargo, depuesto por la misma Junta que designó para sustituirlo al Arzobispo Francisco Javier Lizana Beaumont.

El arzobispo Virrey, hombre de notable benevolencia, si no fue un aliado de los criollos, los supo tratar con generosidad. Se conspiraba, pero faltaba coordinación entre los diferentes grupos que aspiraban a derribar al gobierno virreinal. En diciembre de 1809 se denunció la conjuración de Valladolid y se procedió a la prisión de los comprometidos entre los cuales destacaba don José Mariano Michelena.

Lizana fue generoso con los prisioneros a los que puso bien pronto en libertad. Tal conducto no convenía a los intereses de los peninsulares. En 1810 la Regencia dió órdenes para deponer al Arzobispo-Virrey; el 8 de mayo Francia

co Javier Lizana entregaba el poder a la Real Audiencia, un poder que en verdad no deseaba. Cuatro meses ejerció el mando la Audiencia. El 30 del mismo mes don Manuel Abad y Queipo, hombre de gran inteligencia y de fino sentido analítico, en una Representación dirigida a la Regencia, vaticinaba un cataclismo en caso de que no se pusiese remedio a ciertos males. "En todas partes, dice Abad y Queipo, se desea con ardor la Independencia".

Para evitar una guerra en perspectiva, ¿qué proponía Abad y Queipo? Que se intensificase la libertad de comercio, cesaran los monopolios y se estableciera un sistema equitativo de impuestos. Nada de esto podía ya intentarse. El 14 de septiembre de 1810, Francisco Javier Venegas comenzó a ejercer sus funciones virreinales, dos días después tenía lugar la insurrección acudillada por don Miguel Hidalgo y Costilla.⁽¹⁾

Respecto a la demografía, Moisés González Navarro, señala que dada la forma en que se logró la independencia, aseguró la supremacía de los criollos y derogó definitivamente las prohibiciones para que las castas y los indígenas ocuparan cualquier puesto. Por esta circunstancia, ya no fue necesario continuar con el registro minucioso y la elaboración de los padrones que durante el virreinato tuvieron enorme importancia económica, política y social. A pesar de ello, la variedad de los grupos étnicos, su fuerza numérica y económica, todavía entrañaba agudos problemas políticos y sociales, acerca de cuya solución existían divergencias profundas.

El grupo indígena que en 1805 representaba un 40% de la población de la Nueva España, mantuvo su posición preponderante medio siglo después de consumada la independencia, de aceptarse como válidas las estimaciones que para 1861 hizo José María Pérez Hernández, que de un total de 8 369 524 habitantes, registra 5 121 899 personas de "la variedad americana o india pura"; es decir, el 61%, frente a los 2 138 549 de la raza caucásica o blanca pura (25.5%). Según García Cubas en 1885 su maban 3 500 800, el 34.3% del total y los censos oficiales de 1900, el 13.2% y el de 1910, el 11.1%.

Varios autores expresan su inconformidad -

(1) QUIRARTE, Martín. Visión Panorámica de la Historia de México. Ps. 44 a 49. Editorial Libros de México, S. A. 1976.

con estos datos, por considerar que son notoriamente inferiores a la realidad, atribuyendo los errores a los métodos empleados para clasificar étnicamente a la población. Como consecuencia del marcado contraste que ofrecía la extensa superficie territorial con la escasa y deficiente población, a lo largo de este período prevaleció el criterio de que era necesario atraer inmigrantes extranjeros que ayudaran en el aprovechamiento de las legendarias riquezas del país.

El régimen del General Porfirio Díaz estableció una política colonizadora que en términos generales se caracterizaba por: atraer por cuenta del gobierno a los colonos, dotarlos de tierras, compradas a los particulares primero y después, tomarlas de los baldíos, pagarles el transporte y refaccionarlos con implementos necesarios. Más tarde y ante los fracasos de la colonización oficial y la prosperidad de algunas de las colonias creadas por particulares, el gobierno aseguraba que la colonización oficial sólo había buscado dar ejemplo y estímulo a las empresas privadas y hasta inducir a los colonos a que vinieran por cuenta propia, como ocurría en Argentina. El gobierno renunció a la colonización oficial al final, reconoció su fracaso y afirmó que ayudaría con la remoción de los obstáculos mayores, es decir, con medidas indirectas que facilitarían la colonización privada. (2)

a) Organización Política y Administrativa.

Lucio Mendieta y Núñez nos refiere que la estructura de la organización administrativa virreinal sufrió frecuentes modificaciones, para adaptarla a las cambiantes formas de gobierno que tomaban los partidos políticos que llegaban al poder. El 8 de noviembre de 1821, la Regencia del Imperio Mexicano expidió un decreto que reglamentaba el gobierno interior y exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, que en su artículo 1o. establecía: "Denominación y número de empleos: cuatro son los ministros que se titulan Secretarios de Estado y del Despacho Universal, con la adición, uno, de Relaciones Exteriores, otro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, otro de Hacienda Pública y otro de Guerra, con el cargo de los pertenecientes a Marina". De hecho, este decreto es el punto de partida de la Administración pública en México.

(2) GONZÁLEZ NAVARRO, Moisés. La colonización en México. 1877-1910. Pag. 1. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores. 1960.

Correspondía a la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores: 1) Todas las relaciones diplomáticas de las cortes extranjeras. 2) La Dirección General de Correos, composiciones de caminos, calzadas, puentes y demás..., con la provisión de todos los empleados de este vasto ramo, incluso los correos del gabinete, y 3) Todo lo demás que sea puramente de Estado. También le correspondían los ramos económicos y políticos, como eran los jefes políticos de las provincias, ayuntamientos constitucionales, mayordomías de propios y arbitrios y la provisión general de todos los empleados de este ramo. La Secretaría de Relaciones, de acuerdo con este decreto, era la primera en categoría y por conducto del ministro deberían despacharse todos los asuntos del reino "mientras dura la ausencia del emperador o Regencia de la corte".

Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos. Pertenecían a ella todos los asuntos de justicia y como tribunales, jueces y demás autoridades civiles del reino y la provisión de los empleados correspondientes. Los asuntos eclesiásticos, tales como la presentación de arzobispados, obispados, canónjías, curules, beneficios y "demás empleos de este vasto ramo". Lo perteneciente a todas las religiones seculares y regulares, provisión de empleos y definición de capítulos; lo correspondiente a "las tres juntas supremas que deben haber de cirugía, medicina y farmacia, con el albeiterado" y la servidumbre general del palacio imperial, tanto eclesiástico como regular.

Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina. Le correspondía exclusivamente los asuntos pertenecientes a las armas y guerra de mar y tierra y la provisión de los empleos correspondientes. Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda. Tenía encomendados todos los negocios pertenecientes a la hacienda pública, con sus diversas rentas, la provisión de los empleados respectivos y la distribución de las rentas del Estado para la atención de los servicios públicos. (3)

Por su parte, Stephen Spencer Goodspeed, --relata que durante la breve administración de Agustín de Iturbide, éste creó un Consejo de Estado, integrado por 30 miembros, que recordaba a la antigua audiencia y, con fines admi-

(3) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. La administración Pública en México. Págs. 68 a 70. Imprenta Universitaria. 1942.

nistrativos, dividió al país en 5 capitanías generales. A la caída de Iturbide, el Congreso Constituyente depositó la jefatura del Estado en 3 hombres, que integraron el poder ejecutivo, que debían alternarse cada mes en el control de los asuntos y estarían auxiliados por un gabinete integrado por los ministros de Guerra y Marina, de Asuntos Extranjeros y Gobernación, de Hacienda y Cultos y Justicia.

Después, la Constitución de 1824, que estableció la Primera República Federal, encargaba el poder ejecutivo a un presidente y un vicepresidente, durante un período de 4 años. Las facultades presidenciales fueron concretadas en el artículo 110; debían publicar y ejecutar las leyes; nombrar o destituir a sus 4 secretarios o ministros; vigilar la recaudación y decretar el desembolso de las contribuciones generales; prorrogar el Congreso durante 30 días laborables; proveer la justicia; negociar concordatos con la Sede Apostólica; dirigir las negociaciones diplomáticas y recibir a los ministros. Era necesaria la aprobación del Congreso para declarar la guerra, designar ministros de hacienda, comisiones generales, altos oficiales del ejército y para celebrar tratados, etc.

El artículo 112 señaló concretamente varios frenos a la actividad del Ejecutivo. Se prohibía expresamente al presidente mandar al ejército o la marina sin el consentimiento previo del Congreso o durante los recesos de éste, de dos tercios del Congreso. Aún entonces, cuando mandara las fuerzas armadas, el presidente estaba obligado a dejar su investidura y a turnar las riendas del gobierno al vicepresidente. En épocas normales, ninguna persona podía ser privada de su libertad, ni ser castigada por el presidente; tampoco podía ocupar la propiedad de ninguna persona o corporación, salvo autorización del Senado. Tanto el presidente como el vicepresidente tenían prohibido salir del país durante el término de su gestión. El presidente podía ser acusado por delitos cometidos durante su administración sólo dentro del término de un año después de su período; la acusación sólo podía elevarse ante cualquiera de las Cámaras del Congreso.

Finalmente, todos los acuerdos presidenciales debían ser firmados por el ministro competente (Relaciones Exteriores, Gobernación, Hacienda y Guerra y Marina). Se exigía al presidente y a los ministros que informaran anualmente al Congreso sobre la situación del país y de las diferentes dependencias de la administración.

Continúa apuntando el citado autor que tal como puede advertirse, la nueva organización política presuponia un cambio completo de la estructura administrativa. La administración se convirtió en una función separada bajo el nombre del Ejecutivo. Ya no fue compartida, junto con las funciones legislativas y judiciales, por el virrey, la audiencia, los intendentes y los funcionarios especiales de hacienda. Además, se confirió a los Estados autoridad administrativa local, y así disminuyó el número de asuntos al cuidado responsable de las autoridades nacionales. Llegó a su fin la descentralización de funciones del período virreinal y terminó la autoridad autorreguladora de muchos grupos de status social. Por vez primera, ministerios centralizados y responsables ante el Ejecutivo se convirtieron en depositarios del poder administrativo.

Santa Anna, al dar su apoyo al Plan de Guernavaca, dió el triunfo a los centralistas y después de disolver el Congreso y las legislaturas estatales y destituir a los ministros, convocó a un nuevo Congreso Constituyente, gobernando entre tanto como dictador. La nueva Constitución de 1836, llamada Las Siete Leyes, reemplazó la estructura federal del gobierno con una organización centralista que implicaba nuevo sistema y nueva teoría de gobierno.

El presidente podía servir durante 8 años, en lugar de 4, con el privilegio de la reelección. La designación de candidatos presidenciales era totalmente controlada por el presidente del Congreso de Gobierno, el Senado y la Suprema Corte. La presidencia no era renunciable y si llegara a quedar vacante, debía ser ocupada por el presidente del Consejo de Gobierno. Las facultades presidenciales incluían la promulgación de leyes y derechos exclusivos para designar ministros. El presidente no podía ser acusado de actividades delictuosas mientras ocupara el cargo, ni durante un año después de abandonarlo; podía proponer un número ilimitado de decretos prolongar las sesiones extraordinarias, así como nombrar a todos los jueces. Cualquier funcionario designado por el presidente que infringiera la ley estaba sujeto a que éste lo suspendiera por tres meses y además le redujera su salario en un 50%.

Tenía prohibido el presidente mandar al ejército y la marina sin el consentimiento del Congreso. Cuando tenía el mando, asumía el grado de general y dejaba la presi-

dencia; no podía privar a nadie de su libertad, pero cuando lo exigía el bien público tenía facultades para arrestar a personas sospechosas y llevarlas ante la justicia. Le estaba prohibido enajenar la propiedad inviolable o las tierras de la nación, ocupar propiedades privadas sin causa justificada de necesidad nacional y abandonar el país durante su mandato y hasta un año después. Por último, tenía vedado concreta y enfáticamente detener o interferir de cualquier modo las reuniones y actividades del "poder conservador".

El Supremo Poder Conservador fue una invención que no ha vuelto a aparecer. Estaba compuesto de 5 miembros cuya edad no debía ser menor de 40 años y a cada uno se le exigía percibir una renta anual de \$3,000.00 cuando menos para ser elegible. La duración del cargo era de 10 años, las elecciones eran indirectas y cada 2 años era elegido un miembro. Este "supergobierno" tenía la responsabilidad de mantener el equilibrio entre los tres poderes, asegurar el cumplimiento riguroso de las leyes e interpretar la voluntad nacional en ocasiones extraordinarias.

Santa Anna, al encabezar el Plan de Tacubaya de 28 de septiembre de 1841, exigió abolir la Constitución de 1830 y crear una Junta de Notables que debía elegir presidente provisional. Santa Anna fue el nuevo presidente y la Junta redactó una nueva ley básica, con el nombre de Bases Orgánicas de la República Mexicana, que estableció un sistema aún más centralizado. El poder Conservador fue abolido; el jefe del Ejecutivo permanecería en su puesto durante 5 años y debía ser miembro de la Iglesia; podía destituir de sus puestos no sólo a los funcionarios que él mismo hubiera nombrado, sino también a cualquier empleado de gobierno; se le facultaba para imponer una multa de \$500.00 a quien desobedeciera sus órdenes o que no mostrara el debido respeto a las leyes del país; podía declarar la guerra sin la aprobación previa del Congreso, así como mandar en persona las fuerzas armadas sin dejar la presidencia; todos los extranjeros que fueran considerados como peligrosos podían ser expulsados del país por su mandato y estaba facultado para aumentar o disminuir las fuerzas de policía, según lo exigieran las necesidades o emergencias.

El presidente no podía ser enjuiciado por ninguno de sus actos mientras ocupara la presidencia o durante un año después de haberla abandonado, salvo por traición o por intentar cambiar la forma de gobierno. Entre las pocas limita

ciones impuestas al Ejecutivo estaba la prohibición de salir del país mientras ocupara el puesto y el requisito de que permaneciera constantemente dentro de un radio de 5 leguas alrededor de la capital.

La administración pública del país se modificó sustancialmente con el establecimiento del centralismo, ya que los Estados pasaron a ser departamentos administrados por gobernadores, nombrados por el presidente de la República y a él estaban subordinados; para el auxilio de los gobernantes fueron creadas las juntas departamentales. El cambio de sistema exigió necesariamente de nuevos esfuerzos de organización política y gubernamental. Se establecieron una Junta Consultiva de Hacienda y el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre; quedó unida la Dirección de Marina a la Secretaría del Despacho de Guerra; fueron definidas las facultades de los gobernadores en el ramo de hacienda; se creó el Tribunal de Revisión de Cuentas y el ejército aumentó a 60 000 plazas.

Las bases de la organización para el Gobierno Provisional de la República, del 28 de septiembre de 1841, de hecho pusieron fin a la vigencia de las Siete Leyes Constitucionales, al disponer que cesaran los poderes por ellas establecidos y se convocara a un Congreso extraordinario para dar nueva organización al país. Dichas bases mantuvieron cuatro ministerios: Relaciones Exteriores e Interiores; Instrucción Pública e Industria; Hacienda y Guerra y Marina. A partir del 18 de octubre de 1841, el Ministerio de Instrucción Pública e Industria pasó a llamarse de Justicia e Instrucción Pública.

El Congreso Constituyente derivado del Plan de Tacubaya no llegó a cumplir su cometido de expedir una nueva Constitución y sólo fue creada la Junta Nacional Legislativa en diciembre de 1842, que el 12 de junio de 1843 expidió las Bases de Organización Política de la República Mexicana. En sus artículos 93 mantuvieron 4 ministerios: Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; Hacienda y Guerra y Marina. Debido en gran parte a los onerosos impuestos exigidos por la extravagante y corrupta administración, Santa Anna fue desterrado del país en 1845, pero la guerra con los Estados Unidos hizo que sus partidarios reclamaran su vuelta para "salvar al país", y al regresar proclamó el federalismo.

El Congreso promulgó una Ley de Reforma de 1847, que confirmó el restablecimiento de la Constitución de 1824 sobre lineamientos un tanto modificados. Santa Anna duró esta vez poco tiempo en la presidencia y después abandonó el

país para dirigirse a Cuba. Vuelto a llamar en 1853, su permanencia en el poder fue breve.

Ante la evidente necesidad de una reorganización radical, surgió el Plan de Ayutla de 1853, que sustentaba como principios fundamentales las garantías de libertad, gobierno constitucional y fraccionamiento de las propiedades territoriales del clero.

Juan Alvarez fue el presidente provisional previsto en el Plan y resultó electo por un consejo integrado por un representante de cada entidad. La oposición clerical a varias de sus reformas provocó la renuncia de Alvarez, y su sucesor, Ignacio Comonfort, promulgó el Estatuto Orgánico, que fue ley fundamental de gobierno durante el período preconstitucional. En la Constitución de 1857, el artículo 50 estipuló la separación de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que nunca podrían reunirse dos o más de ellos en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un sólo individuo.

Según el artículo 78, estaba prohibido a los miembros del clero ocupar la presidencia, así como a quienes no fueran mexicanos por nacimiento o menores de 35 años y no residieran en México en la época de la elección. La Constitución no menciona al vicepresidente. Al expirar su período, el presidente debía dejar su encargo al presidente de la Suprema Corte, que debía tomar el Poder Ejecutivo hasta que se instalara por ley el nuevo presidente.

Conforme al artículo 85, el presidente podía promulgar y hacer ejecutar las leyes expedidas por el Congreso; recibir a los representantes diplomáticos extranjeros; nombrar y destituir a los jefes de las dependencias del Ejecutivo, representantes diplomáticos y funcionarios principales de hacienda y designar y destituir otros funcionarios federales cuyo nombramiento o destitución no estuvieran previstos en la Constitución o en las leyes. La aprobación del Congreso era necesaria para las designaciones de altos jefes militares que hiciera el presidente, para las declaraciones de guerra, la concesión de patentes y el nombramiento de la Comisión permanente del Congreso.

De acuerdo al artículo 86, las dependencias del Ejecutivo debían crearse por decreto del Congreso, el cual designaría también a los diferentes departamentos los diversos

asuntos que cada uno tendría a su cargo.

El artículo 103 señalaba que el presidente sería responsable por los delitos comunes que cometiera durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas y omisiones en que incurriera durante su ejercicio. Durante el tiempo de su encargo sólo podría ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves de orden común. En caso de acusación, el artículo 107 estipulaba que el Congreso actuaría como gran jurado y la Suprema Corte como tribunal.

Ignacio Comonfort fue elegido presidente bajo la nueva Constitución y Benito Juárez fue presidente de la Suprema Corte y casi enseguida se desató un fuerte antagonismo contra la nueva Constitución y el general Félix Zuloaga lanzó el plan de Tacubaya, al que secretamente pretendía apoyar Comonfort y, enterado el Congreso de ello, anuló su autoridad presidencial y pronto estalló la guerra civil. Juárez mantuvo el gobierno civil en Veracruz y hacia fines de 1860, al recuperar la ciudad de México los liberales, decidió quebrantar definitivamente el poder de la iglesia e impedir su dominio sobre gran parte de la vida económica y política del país, promulgando las leyes de Reforma, que fueron incorporadas formalmente a la Constitución de 1873, un año después de su muerte.

Correspondió a Juárez la tarea de reconstruir y reorganizar la administración pública. Junto a un destacado grupo de ministros progresistas, logró reorganizar las diversas dependencias del gobierno, principalmente las de Educación Pública y Hacienda. En marzo de 1861, al efectuarse nuevas elecciones, Juárez triunfó, y al exponer al Congreso su programa de gobierno, subrayó la necesidad de hacer economías en la administración y señaló los problemas creados por la escasez de ingresos. En julio, Juárez logró que el Congreso suspendiera los servicios de deudas públicas durante 2 años, pero este paso provocó de inmediato la intervención europea y la invasión francesa y Maximiliano de Habsburgo instaló su gobierno en México, mientras Juárez tuvo que trasladar la sede del suyo de un lugar a otro, mientras combatía al invasor en la medida de sus posibilidades.

Con la derrota del ejército francés y el fusilamiento de Maximiliano en 1867, Juárez volvió a la capital e inició la ardua tarea de reconstruir al país, reformó el Gabi-

nete, formuló un nuevo programa financiero, reorganizó los gobiernos de los Estados y redujo los efectivos del ejército.(4)

También, Rodrigo Moreno Rodríguez, nos refiere en su obra que en el ámbito de la administración pública, Santa Ana fue quien primero modificó el número original de Secretarías de Estado, al establecer 5 de ellas en abril de 1853, en un decreto de bases para la administración de la República: 1) Relaciones Exteriores. 2) Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública. 3) Fomento, Colonización, Industria y Comercio. 4) Guerra y Marina, y 5) Hacienda. El Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio quedó encargado de la estadística, la colonización, el fomento de la industria y el comercio, las patentes, las exposiciones públicas agrícolas, mineras y fabriles, las vías de comunicación y las obras públicas de utilidad y de ornato realizadas con fondos públicos.

Santa Anna efectuó adiciones a las fases anteriores, en mayo de 1853, para crear la Secretaría de Estado y de Gobernación, a cuyo cargo quedaron las relaciones con el consejo de Estado, el gobierno interior, la policía de seguridad, los montepíos y establecimientos de beneficencia, las cárceles, la libertad de imprenta, las festividades nacionales y las diversiones públicas. Con ésta el número de secretarías subió a 6. Además, el nombre de la Secretaría de Hacienda fue adicionado con el de Crédito Público y, en el mismo mes, fue expedido un decreto en el que por primera vez fueron establecidas las materias que correspondía atender a cada una de las secretarías, salvo la de Guerra y Marina y la de Hacienda y Crédito Público, que no fueron incluidas en el decreto.

Como anticipo a la Constitución de 1857, - el presidente Comonfort expidió el 15 de mayo de 1856, el Estatuto Provisional de la República Mexicana, en el cual se mantuvieron los ministerios de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia, Fomento, Guerra y Hacienda. La relaciones entre el gobierno del México Independiente y la Iglesia fueron inciertas durante mucho tiempo. Las primeras constituciones continuaron la unión entre la Iglesia y el Estado, permitieron a los religiosos ejercer autoridad fiscal y les concedieron privilegios judiciales especiales; sin embargo, tales relaciones-

(4) GOOLDSPEED, Stephen Spencer. "El Papel del Jefe del Ejecutivo en México". En revista Problemas Agrícolas e Industriales de México. Vol. VII No. 1 Enero-febrero-marzo de 1965. Págs. 20, 21 y 24 a 32.

fueron inestables y la Guerra de Reforma culminó con la completa separación del Estado y la Iglesia, fue derogado el estatuto especial y cesó la autoridad que el clero había ejercido durante tanto tiempo.

Como consecuencia de la separación del Estado y la Iglesia derivada de las Leyes de Reforma, el 18 de Febrero de 1861 se modificó el nombre de la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública por el de Secretaría de Justicia e Instrucción Pública. Los requerimientos de la guerra llevaron a Juárez el 3 de abril de 1861, a reducir a 4 el número de Secretarías de Estado, uniendo la de Relaciones Exteriores con la de Gobernación y la de Justicia con la de Fomento, aunque el 12 de junio del mismo año estableció las 6 Secretarías anteriores. Durante el periodo de guerra, Juárez expidió un decreto que señalaba los ramos de la administración pública, distribuidos entre las 6 secretarías de Estado existentes.

Las dificultades económicas provocadas por la guerra, dieron por resultado que en diciembre de 1861 volvieron a reducirse a 4 las secretarías, restableciendo la vigencia del acuerdo semejante dictado en abril de 1861. Las secretarías de Fomento y Gobernación fueron restablecidas el 20 de julio y el 29 de noviembre de 1867, respectivamente, después que Juárez volvió a establecer la sede de su gobierno en la capital del país, el 15 de julio de 1867.

Ocupado en su lucha contra los conservadores primero y contra los invasores franceses después, Juárez tuvo poco tiempo para reorganizar la administración pública, ya que su mayor preocupación fue la de restablecer el orden y fortalecer el Poder Ejecutivo, para lo cual propuso reformas constitucionales para restringir las facultades del Poder Legislativo, así como para establecer la Cámara de Senadores. La propuesta no fue aceptada porque Juárez pretendía que fuera modificada la Constitución mediante un referéndum, en el cual los electores manifestarían su aceptación para que los diputados que iban a elegir llevaran a cabo las reformas. (5)

En las elecciones de 1871, Porfirio Díaz y Sebastián Lerdo de Tejada se enfrentaron a Juárez, pero éste fue elegido por un margen muy pequeño y su victoria fue la se-

(5) MORENO RODRIGUEZ, Rodrigo. La administración pública federal en México. Págs. 195 a 200. Edición personal del autor. 1979.

más de la secretaría o departamento de Estado correspondiente.

En febrero de 1926 una reforma a la ley de Secretarías de Estado de 1917, precisó las atribuciones del Departamento de Contraloría: Inspección de las oficinas recaudadoras y pagadoras; contabilidad y glosa de egresos e ingresos; contabilidad de la nación; contral previo de los egresos; deuda pública; relación con la Contaduría Mayor de Hacienda. También fue expedida una nueva Ley Orgánica del Departamento de Contraloría.

La ley que creó el Departamento de Estadística Nacional, por la reforma de 1926, le encargó editar el Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos y elaborar el censo de población, el agropecuario y el industrial, así como estadísticas del movimiento de población, de instituciones sociales, agrícolas, ganaderas, industriales, de comunicaciones, de comercio y financieras.

Correspondió a Pascual Ortiz Rubio expedir la Ley Sobre Planeación General de la República, con la finalidad de coordinar y encauzar las actividades de las dependencias del gobierno y conseguir así el desarrollo material y constructivo del país. El instrumento para lograr estos objetivos era el plano Nacional de México, que contendría la división del territorio nacional en zonas de red de planeación y zonificación urbana y regional; la determinación de la red de vías de comunicación y transporte; de ubicación y caracteres de los puertos y de los aeródromos; el programa de aprovechamiento de aguas federales; los lineamientos del programa de reforestación y, la clasificación y ubicación de los edificios federales.

De particular importancia fue el decreto de 16 de diciembre de 1931, que creó la Comisión Jurídica del Poder Ejecutivo Federal, formado por el Procurador General de la República y por todos los jefes de departamentos y oficinas consultivas de las secretarías de Estado y departamentos administrativos, con el objeto de unificar el criterio de los diversos órganos de la administración para la elaboración adecuada de leyes, decretos, reglamentos y circulares.

El presidente Abelardo L. Rodríguez introdujo varias modificaciones importantes a la estructura de la administración pública. En diciembre de 1932 creó el Departamento de Trabajo, encargado de aplicar las leyes federales-

cretarías de estado en la cual fueron establecidas 7 Secretarías y 5 departamentos; las primeras fueron: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas e Industria, Comercio y Trabajo, y, como departamentos; Universitario y Bellas Artes; Salubridad Pública; Aprovechamientos Generales; Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares, y el de Contraloría.

En enero de 1918 fueron expedidas las leyes orgánicas del Departamento de Aprovechamientos Generales y el de Contraloría; este último fue el encargado de llevar las cuentas generales de la nación, establecer métodos y procedimientos para rendir cuentas del manejo de fondos y bienes.

Alvaro Obregón creó la Secretaría de Educación Pública, encargada entre otras cosas, de la Universidad Nacional, la Escuela Nacional Preparatoria, las escuelas sostenidas por la Federación, la Escuela Superior de Comercio y Administración, el Departamento de Bellas Artes, el Conservatorio Nacional de Música y los Talleres Gráficos de la Nación. También estableció el Departamento de Estadística Nacional, encargado de compilar y publicar periódicamente los datos concernientes a la estadística, así como formar censos. Con posterioridad fue publicado el Reglamento para Formación de la Estadística Nacional, que ordenó elaborar censos de población industrial, agrícola, comercial y de propiedad urbana y rústica, así como el monetario, el anuario de estadística nacional y el boletín mensual de estadística.

Durante su gobierno, el general Plutarco - Elías Calles reformó la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, que suprimió el Departamento de Aprovechamientos Generales y facultó a las Secretarías y departamentos de Estado para adquirir, por compra y fabricación, todos los elementos necesarios para su funcionamiento. Para el mejoramiento general de la administración pública, expidió el decreto del 25 de agosto de 1926, que ordenó el establecimiento de comisiones especiales y de eficiencia en las secretarías y departamentos de Estado, encargadas de realizar estudios e investigaciones para la organización técnica de los servicios públicos, procurando la modernización de los sistemas de trámite, contabilidad y archivo, así como cuidar que los empleados reunieran características adecuadas a los puestos que desempeñaran. Las comisiones debían integrarse con un representante de la Secretaría de Hacienda, otro del Departamento de Contraloría y uno

medida, su funcionamiento y eficacia. (5)

En cuanto a la organización de las diversas Secretarías de Estado, Rourigo Moreno Rouríguez, manifiesta que con el triunfo de la Revolución, Francisco I. Madero, asumió la presidencia, después del período provisional de Francisco León de la Barra, organizando la administración pública con ocho secretarías: Relaciones Exteriores, Gobernación; Instrucción Pública y Bellas Artes; Justicia; Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Hacienda, Crédito Público y Comercio y, Guerra y Marina.

En los 14 meses que estuvo al frente del Ejecutivo, fue elaborado un proyecto para el desarrollo de Baja California; un proyecto de Ley Forestal; constituyó la Comisión del Lago de Texcoco; organizó política y municipalmente al Distrito Federal; buscó la forma de reorganizar el gobierno de los territorios; creó la Caja de Ahorros; fueron organizadas estaciones agrícolas experimentales; creó la Academia Nacional de Medicina; reorganizó la Dirección General de Correos; instituyó el Directorio Postal; reorganizó la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura y reorganizó el servicio de faros.

Por otra parte, reorganizó el ejército mediante una nueva Ordenanza General; creó la Junta Superior de Guerra y estableció el servicio militar obligatorio. La comisión Nacional Agraria fue creada para solucionar el problema de la pequeña propiedad, así como la conservación y fomento de los bosques, el uso de las aguas y la colonización; reorganizó la Escuela Nacional de Agricultura y Veterinaria y ordenó estudiar la forma de organizar y establecer escuelas rudimentarias en todo el país. Dentro de la Secretaría de Fomento se creó el Departamento del Trabajo.

De conformidad con la Constitución de 1917, el gobierno debía promover en vez de conservar; proveer en lugar de mantener la base económica y social de la nación. Este cambio del énfasis fue más notorio en la rama ejecutiva. Ministerios que habían existido sólo de nombre durante mucho tiempo y en realidad desempeñaban funciones secundarias, se

(5) CHAN ES NIETO, José. "Estructura administrativa y poder político; el papel del Ejecutivo en México". En Política y Administración Pública. Ps. 75 a 77. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. 1973.

ca, la liberación de los explotados, de ahí que se convierta en un programa que tiene por finalidad sustituir esos sistemas por otro considerado más justo. La realización efectiva del programa implica disponer del instrumento más importante; el poder democrático. En consecuencia, el poder público deja de ser enemigo del que hay que defenderse, para convertirse en poder al servicio de la justicia, un poder para sustituir la sociedad existente por otra más justa.

La magnitud de esta tarea ha incrementado la intensidad de los medios puestos a disposición del poder público. Los gobernadores entregan su confianza a los gobernantes a cambio de que éstos construyan la sociedad justa, mediante el establecimiento de condiciones materiales suficientes para transformar la libertad formal en real. Los fines perseguidos implican la renovación de las bases y las formas de organización política y administrativa, en función, muy particularmente, del ejercicio democrático del poder.

Para salir de la miseria y contar con derechos reales, los hombres han querido que la satisfacción de sus necesidades materiales sea un derecho. Les importa más que éstas sean satisfechas que quien las satisface; más que el respeto a las formas constitucionales les interesa la realización de los fines. Para ello se rompe la tradición de los derechos liberales, concebidos como abstención del poder, para exigir una acción concreta de éste, con los derechos sociales, que deben garantizar un mínimo vital, que no se restringe a las relaciones de trabajo, al abarcar la satisfacción de necesidades materiales y espirituales.

Los críticos y defensores de las estructuras gubernamentales y administrativas de México, coinciden en reconocer como fuerza única al presidente de la República, en cuyas manos se deposita la construcción de la sociedad justa, en la que el hombre pueda desarrollarse íntegramente, con sus derechos garantizados y con libertad efectiva.

La administración pública federal está condicionada por el régimen político mexicano, al cual recíprocamente condiciona, en su estructura y funciones. La administración pública se presenta como una pluralidad de órganos compuestos, unidos en forma más o menos estricta. La dimensión de los órganos y las relaciones que se establecen entre ellos, así como entre sus componentes, determinan en amplia

Por otra parte, José Chanes Nieto, nos refiere que en abril de 1917, Venustiano Carranza convocó a nuevos comicios, resultando electo como primer presidente de la República bajo la nueva Constitución. Durante su administración, logró establecer su autoridad en la mayor parte del territorio nacional y el ejercicio de la función pública inició su etapa de regularización y ajuste, de acuerdo con algunos de los conceptos teóricos y las demandas populares expresados en los planos de los grupos revolucionarios e incluidos en la Constitución de 1917.

La caída de Carranza se produjo en 1920, cuando apoyó la campaña presidencial de Manuel Bonillas, enfrentándose al candidato Alvaro Obregón. La rebelión estalló después de la huelga ferroviaria de Sonora y fueron inútiles las tentativas de Carranza para sofocarla. Obligado a huir de la capital, fue muerto en Tlaxcaltongo el 21 de mayo de 1920.

De 1920 a 1924, Obregón dió a México el primer gobierno estable desde los tiempos del general Díaz. Su política y procedimientos en la presidencia pusieron las bases y establecieron la norma para los presidentes que le sucedieron.

A partir del 10. de diciembre de 1924, el gobierno de la República estuvo en manos de los siguientes presidentes: Plutarco Elías Calles, a 30 de noviembre de 1928; Emilio Portes Gil, 30 de noviembre de 1928 a 4 de febrero de 1930; Pascual Ortiz Rubio, 5 de febrero de 1930 a 4 de septiembre de 1932; Abelardo L. Rodríguez, 4 de septiembre de 1932 a 30 de noviembre de 1934; Lázaro Cárdenas; 10. de diciembre de 1934 a 30 de noviembre de 1940; Manuel Avila Camacho, 10. de diciembre de 1940 a 30 de noviembre de 1946; Miguel Alemán Valdés, 10. de diciembre de 1946 a 30 de noviembre de 1952; Adolfo Ruiz Cortínez, 10. de diciembre de 1952 a 30 de noviembre de 1958; Adolfo López Mateos, 10. de diciembre de 1958 a 30 de noviembre de 1964; Gustavo Díaz Ordaz, 10. de diciembre de 1964 a 30 de noviembre de 1970; Luis Echeverría Alvarez, 10. de diciembre de 1970 a 30 de noviembre de 1976; José López Portillo, 10. de diciembre de 1976.

El autor referido afirma que la Revolución posibilitó, con su instrumento, la Constitución Política Mexicana, la superación de la sociedad liberal y su forma económica

Sección II. De la iniciativa y formación de las leyes; artículos 71 a 72.

Sección III. De las facultades del Congreso; artículos 73 a 77.

Capítulo III. Del Poder Ejecutivo; artículos 80 a 93.

Capítulo IV. Del Poder Judicial; artículos 94 a 107.

TITULO CUARTO:

De las responsabilidades de los funcionarios públicos; artículos 108 a 114.

TITULO QUINTO:

De los Estados de la Federación; artículos 115 a 122.

TITULO SEXTO:

Del trabajo y previsión social; artículo 123.

TITULO SEPTIMO:

Previsiones generales; artículos 124 a 134.

TITULO OCTAVO:

De las reformas de la Constitución; artículo 135.

TITULO NOVENO:
artículo 136.

De la inviolabilidad de la Constitución; -

Artículos transitorios: 16 artículos. (4)

(4) CONSTITUCION, 1917. Texto Integro con sus Reformas Vigentes. Talleres Gráficos del Sudeste, S.A. Febrero 1970.

cito constitucionalista, las fuerzas de la Convención fueron obligadas a abandonar la capital, en donde quedó instalado - el gobierno constitucionalista, el cual, en su nueva etapa - sedentaria, pudo ser organizado de manera permanente. (3)

Cabe señalar, que nuestra actual Constitución fue promulgada en Querétaro el 5 de febrero de 1917, tomando como ejemplo la Ley Suprema de 1857, estatuyéndose básicamente la misma estructura gubernamental, pero en ella se incorporó un espíritu y un concepto diferentes del Estado con respecto al individuo y con el bien de la colectividad.

Sobre este punto, indicamos, la manera en que se encuentra clasificada la Constitución Mexicana de 1917:

TITULO PRIMERO:

artículos 1 a 29. Capítulo I. De las garantías individuales;

30 a 32. Capítulo II. De los Mexicanos; artículos -

33. Capítulo III. De los extranjeros; artículo

artículos 34 a 38. Capítulo IV. De los ciudadanos mexicanos;-

TITULO SEGUNDO:

Capítulo I. De la soberanía nacional y de la forma de gobierno; artículos 39 a 41

Capítulo II. De las partes integrantes de la Federación y Territorio Nacional; artículos 42 a 48.

TITULO TERCERO:

artículo 49. Capítulo I. De la división de poderes; artículo

50. Capítulo II. Del Poder Legislativo; artículo

Sección I. De las elecciones e instalaciones del Congreso; artículos 51 a 70.

(3) ROMANO IÑARRA, Julio. "Estructura de Gobierno en el Período Armado". En Revista Pensamiento Político. No. 67. Vol. XVII. ps. 353 a 362. Cultura y Ciencia Política. A.C. Nov. 1974.

por el Pacto de la Ciudadela, celebrado entre Victoriano Huerta y Félix Díaz. Madero renunció a la presidencia y fue sustituido por el Secretario de Relaciones Exteriores, quien entregó de inmediato el mando al general Victoriano Huerta. Los actos del gobierno de Huerta se destacaron por su orientación antipopular y fundamentalmente estuvieron encaminados al fomento y desarrollo de las fuerzas armadas para reprimir el movimiento revolucionario. Huerta actuó contra las garantías constitucionales y contra la estabilidad del gobierno federal, desconoció a los gobernadores estatales de filiación maderista y disolvió al Congreso.

Un día después del golpe de Estado efectuado por Huerta, el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, quedó facultado por el Congreso de su entidad para ejercer en todos los ramos de la administración los actos necesarios para el restablecimiento de la legalidad en el país. Con base en esta medida de orden legal y con el apoyo de los signatarios del plan de Guadalupe, expedido en marzo de 1913, Carranza se constituyó en el Primer Jefe del Ejército Constitucional y en aspirante al cargo de presidente interino, una vez derrocado Huerta.

Los triunfos frecuentes de las fuerzas revolucionarias sobre las federales en el transcurso de 1914, obligaron a Huerta a renunciar en julio del mismo año y en forma inmediata ocupó el interinato Francisco Carbajal, Secretario de Relaciones Exteriores del gabinete Huertista. Un mes duró en el poder Carbajal y después huyó ante la presión del ejército constitucionalista.

Con la toma de la ciudad de México por el ejército de la Revolución, Carranza ocupó interinamente la presidencia y poco después, en octubre de 1914, fue convocada la Convención de generales constitucionalistas, con el fin de llegar a un arreglo unánime en cuanto a la integración y organización del gobierno federal. Los frecuentes ataques de las tropas de los generales Francisco Villa, en el norte, y de Emiliano Zapata en el sur, a Carranza, condujeron a éste a desconocer la Convención, la que a su vez retiró su apoyo al gobierno constitucionalista y nombró presidente provisional a Eulalio Gutiérrez. Por su parte, Carranza fijó en Veracruz la sede de su gobierno. La constante divergencia de los caudillos revolucionarios obstaculizó la estabilidad y la acción de los gobiernos de la Convención; en el breve lapso de un año, se sucedieron tres presidentes. Ante el empuje del ejér

a).- Organización Política y Administrativa:

Julio Romano Ibarra, nos habla sobre este tema diciendo que como consecuencia del triunfo del movimiento revolucionario de 1910, el general Porfirio Díaz presentó su renuncia en mayo de 1911 y Madero, en su carácter de presidente provisional, procedió a nombrar a su primer gabinete, conforme a la división funcional del gobierno porfirista; sin embargo, por efectos de una transacción entre los revolucionarios y el gobierno, se acordó que el cambio del Ejecutivo fuera hecho por la vía institucional.

En atención a que lo previsto para el caso era el ascenso al poder del Secretario de Relaciones Exteriores, Madero aceptó y desistió de su intento y fue nombrado presidente interino Francisco León de la Barra, quien conservó la estructura gubernamental del porfirismo y su gabinete quedó integrado con elementos de filiación maderista, aunque no todos ellos identificados con la causa revolucionaria, incluyendo al mismo presidente, lo cual obstaculizó la coordinación necesaria para el restablecimiento del orden en la función pública fundamentalmente, los cambios estructurales que demandaba la Revolución.

Se convocó a elecciones y la fórmula Madero Pino Suárez, postulada por el Partido Constitucional Progresista, triunfó en los comicios de octubre de 1911 y en noviembre inició su gobierno contando con un respaldo popular y en un aparente ambiente de tranquilidad política.

El gobierno maderista tuvo serios problemas para llegar a una constitución orgánica sólida, lo que impidió que adoptara un programa completo y constructivo. Además, la inclusión en los puestos de mando de personas no identificadas con la Revolución dió lugar a la defeción de numerosos grupos armados. La escisión de los grupos revolucionarios con el gobierno socavó la fuerza popular de Madero; por otro lado, los intereses extranjeros intervinieron en los asuntos internos del país, propiciando y facilitando las acciones contrarrevolucionarias de los partidarios del régimen porfirista incrustados en el gobierno maderista. La combinación de ambos factores dió como resultado la usurpación del poder público y el enfrentamiento del gobierno y las fuerzas federales contra los grupos revolucionarios.

Madero fue desconocido en febrero de 1913 -

fiscal de los mismos y, por último, la abolición de los monopolios.

El empuje más vigoroso de los elementos campesinos se hizo sentir en el norte de la República, en Chiuhuahua, y en el sur, en el Estado de Morelos. En el primero existía el enorme latifundio de los Terrazas y las tierras del segundo estaban absorbidas por un reducido grupo de hacendados españoles.

La renuncia del dictador y los tratados de Ciudad Juárez vinieron a burlar, una vez más, el anhelo de reivindicación económica del pueblo mexicano. En ellos sólo se atendía a buscar arreglos de una paz inmediata, sin plantear los problemas tan profundos que causaban el malestar de las masas". (1)

En el aspecto relativo a la población Gilberto Loyo, refiere que la Revolución Mexicana produjo profundos cambios en la población. Durante la etapa de mayor intensidad se desarrollaron importantes movimientos migratorios en las zonas de las grandes ciudades y en las poblaciones de importancia comercial e industrial y a lo largo de las vías férreas. Los grandes grupos que allí combatieron estaban formados por hombres que venían desde los poblados más pequeños, que poco a poco iban engrosando y formando corrientes más nutridas, hasta constituir ejércitos de importancia.

Desde el sur los hombres se movieron - - hacia el centro y hacia el norte y viceversa, saturando, en ocasiones, zonas lejanas del centro del país. La Revolución hizo, por un lado, descender la nupcialidad, baja la natalidad y aumentar la mortalidad en general; propagó enfermedades y facilitó los cruzamientos entre individuos de distintas regiones del país. También elevó violentamente a las capas sociales más bajas y muchos hombres ascendieron a un nuevo equilibrio de las clases sociales. Las ciudades mayores se engrandecieron con la emigración de las poblaciones menores, y la gente de la clase media, sobre todo la pudiente, quedó con centrada principalmente en la capital de la República. (2)

(1) MANGISIDOR, José. Síntesis Histórica del Movimiento Social en México. Editorial Popular de los Trabajadores. 1976. Ps. 34 a 36.

(2) LOYO, Gilberto. La Política demográfica de México. Ps. 122 y 123. Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos del P.N.R. Secretaría de Prensa y Propaganda. 1935.

C A P I T U L O I V

México Postrevolucionario; a) Organización Política y Administrativa; b) Origen de los Recursos Públicos; c) Obras y Servicios públicos; d) Características Sociales y Jurídicas de los Servidores Públicos; e) Estructura Interna del Personal de la Administración Pública; f) Relaciones Laborales entre el Poder Público y sus servidores; g) Formas de Organización y de Lucha de los Empleados Públicos; h) La Reforma Administrativa.

México Postrevolucionario.

"En 1910 se celebró, señala José Mancisidor aquí en México, la Convención del Partido Antirreeleccionista, que se declaró por la No-Reelección y el Sufragio Efectivo, y por la Candidatura de Madero para la presidencia de la República. En el programa de este partido no existía un postulado de reivindicación económica para obreros y campesinos. Más los acontecimientos que se desarrollaron fueron de tal naturaleza, que muy pronto se tuvo que rectificar a través del Plan de San Luis.

Encarcelado Madero y burlado el voto popular en una nueva reelección del viejo dictador, no quedó otra salida a los opositoristas que la rebelión. Pero la rebelión necesitaba de la masa campesina para ser fortalecida, por lo que el "Plan de San Luis", que convocaba al pueblo a las armas planteaba también, en uno de sus artículos, la cuestión de las tierras, aunque en uno de sus aspectos menos interesantes.

Con esta bandera la Revolución se extendió por todo el país. Madero escapó, y, encabezando los grupos revolucionarios del norte de la República, inició la lucha armada. El movimiento revolucionario se propagó con tal rapidez, que en la misma capital se organizó un núcleo de descontentos quienes elaboraron un plan que, fechado el 18 de marzo de 1911, reclamaba: Federación de la enseñanza; protección a los indios; devolución de propiedades a sus legítimos dueños; aumento de jornales a los trabajadores del campo y de la ciudad, en relación con los rendimientos del capital; regularización de las horas de trabajo, a no menos de ocho ni más de nueve; el empleo en toda empresa, cuando menos, de un 50% de mexicanos, tanto en cargos inferiores como superiores, con sueldos iguales, consideraciones y prerrogativas a los extranjeros; reajuste en los precios de alquiler de las habitaciones; entrega por los propietarios de los terrenos no cultivados a quienes los solicitaran para cultivarlos, con derecho al 6% anual sobre el valor -



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

También sobre este punto Emiliano Busto, comenta, que el 10. de octubre de 1869 fue expedido el Reglamento Económico del Ministerio de Hacienda, que fijó las atribuciones y deberes de los funcionarios y empleados de la propia Secretaría.

Los funcionarios y empleados que tuvieran a su cargo fondos del tesoro o el cobro de las multas y condenas pecuniarias que pudieran decretarse en contra de algunas personas en ejercicio de ciertas funciones, estaban obligados a caucionar su manejo, según las instrucciones sobre Fianzas del 20 de mayo de 1871. Las cauciones eran determinadas por la ley y respecto de los empleados que manejaban fondos del tesoro, el monto de las mismas ascendía al doble del haber o sueldo anual que disfrutasen; las fianzas podían ser hipotecarias y generales, respondiendo con todos sus bienes habidos o por haber los fiadores necesarios, uno por cada \$ 2 000.00 si el sueldo u honorario fuese mayor de esa cantidad. Anualmente tenían el deber los empleados responsables de acreditar la supervivencia e idoneidad de sus respectivos fiadores.

Conforme al artículo 25 de la ley de 30 de mayo de 1881, la responsabilidad pecuniaria de los empleados o agentes que manejaban caudales de la Federación subsistía por el término de 5 años, contados desde el día en que rindieran la cuenta que los produjera.

De acuerdo con la Iniciativa de Egresos para el año fiscal de 1911-12, presentada en diciembre de 1910, era "de la competencia del Ejecutivo de la Unión, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fijar el importe de las cauciones que deban prestar los empleados federales por manejo de fondos, depósitos y valores y otras responsabilidades pecuniarias, cualquiera que sea el ramo de la Administración Pública en que presten sus servicios". (64).

cohecho desde el puesto más elevado hasta el más bajo, desde el alcalde que despacha el más trivial proceso, hasta el ministro que por su soberana voluntad decreta una tarifa, y con sólo una palabra paraliza el curso del comercio arruinando a millares de hombres; y aunque esperamos que este carácter mejorará con el tiempo, tememos que la época es muy lejana a no ser que sobrevenga una alteración repentina, lo que no es muy probable, o que un acontecimiento violento purgue a la administración de los humores enfermizos".

El primer esfuerzo importante para reformar y arreglar las aduanas marítimas y fronterizas, lo dió el decreto del 17 de febrero de 1837, relativo a los Puertos de Comercio Extranjero y de Cabotaje, Clasificación de Aduanas Marítimas y Fronterizas, que entre otros aspectos mencionaba la parte relativa a la provisión de empleados y las sanciones o beneficios a que se harían merecedores por su comportamiento.

La Pauta de Comisos para el Comercio Interior del 20 de marzo de 1837, en su artículo 37 fijaba sanciones mayores: "Todo empleado o funcionario público de cualquier clase, fuero y condición, que auxilie o contribuya a las introducciones clandestinas, o a sabiendas los tolere, será privado de su empleo o cargo, inhabilitado perpetuamente para obtener otro y castigado con la pena correspondiente al robo doméstico con abuso de confianza, publicándose su nombre y delito en todos los periódicos oficiales de la República por 30 días consecutivos, quedando además, sus bienes obligados al resarcimiento de los daños y perjuicios que haya causado al erario".

A pesar de las disposiciones anteriores, al fraude fiscal seguía dañando al erario público y en la Memoria de Hacienda de 1840 se asienta que: "La inseguridad de los empleos, con la mala dotación de éstos, con la impunidad y con la falta de responsabilidad de los empleados, han dado impulso al contrabando, sistemándolo de manera que no es peregrino ver repentinamente progresar y ver enlazadas y ostensibles la riqueza del empleado y la del que defraudó los derechos de la hacienda pública..." Dadas estas graves acusaciones, resulta inexplicable que el decreto de 6 de septiembre de 1841, suspendiera la Pauta de Comisos de marzo de 1837. (63).

(63) SIERRA, Carlos J. y BLANKINER, Rogelio. Historia y Legislación Aduanera de México. Ps. 13 a 18. Dirección General de Prensa, Memoria, Bibliotecas y Publicaciones. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1973.

Para estimular a los administradores principales de la Renta del Timbre, con arreglo al decreto del 23 de junio de 1886, les fue concedido el derecho de abonarse el 1% al fin del año fiscal, sobre el exceso que en el total de las ventas resultara respecto de las del año económico anterior.

Los empleados de la oficina de Contribuciones Directas del Distrito, además del sueldo que tenían asignado en la Ley de Presupuestos, disfrutaban de un honorario, con forme a la parte final del artículo 132 de la Ley de 9 de abril de 1895. (62)

Respecto al control y vigilancia Carlos J. Sierra y Rogelio Martínez, nos señalan, al ser el comercio exterior la fuente más importante de los ingresos públicos, resultaba evidente que para promoverlo y desarrollarlo, el gobierno dictara una copiosa legislación para asegurarse que las mercancías pagasen los derechos establecidos en los aranceles, en las aduanas correspondientes, y de manera específica, para evitar que disminuyeran fraudulentamente por vía de contrabando.

El contrabando fue preocupación constante de los secretarios de Hacienda, junto con la crónica penuria de los recursos del erario.

Para contener el contrabando, el Reglamento de la Distribución de Comisos, del 4 de septiembre de 1823, establecía penas para los empleados a quienes se les probara cohechos u omisión que facilitaran el contrabando.

No obstante los esfuerzos que las autoridades realizaban para organizar las aduanas marítimas y fronterizas, estableciendo comisarios y otros funcionarios para organizar la vigilancia, al mismo tiempo que se volvían más rígidas y severas las penas y sanciones para los empleados infractores, los fraudes y cohechos eran cada vez más frecuentes.

Mora señalaba al respecto de los empleados públicos: "Pero hay otro motivo más justo que hace odiosa a esta clase y deprime mucho el honor de la República y es el cohecho y el soborno tan generalizado en ella y tan públicamente sabido. Se puede asegurar con poquísimas excepciones, que no hay uno solo que no se preste a él del modo más indecoroso. Veamos (dice con razón el autor de la Revista de Filadelfia), el -

XI.- El Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda, dictará las disposiciones reglamentarias que estime conveniente para la mejor observancia de los preceptos contenidos en este artículo.

Art. 19.- Las gratificaciones a que se refiere el artículo 18 de la ley de 12 de mayo de 1906, no podrá exceder: para el administrador y contador adscritos a la Aduana de Veracruz, del 100% sobre el sueldo de que respectivamente disfrutan; del 50% para los adscritos a la Aduana de Tampico; del 25% para los adscritos a cada una de las Aduanas de Lerdo y Progreso, y del 20% para los demás administradores y contadores de las clases expresadas en dicho artículo. Los empleados de la Dirección General de Rentas dejarán de percibir las gratificaciones a que se refiere el artículo 10. de la ley de 2 de julio de 1903.

México, 14 de diciembre de 1910. Por ausencia del Secretario, el Subsecretario, R. Núñez. (61)

Sobre otra clase de prestaciones, también nos habla Emiliano Busto al señalar que resulta de interés consignar que en el año de 1870, entre las medidas propuestas por la Secretaría de Hacienda para conseguir el aumento de las rentas federales, se consideraba que "convendría poner en juego el móvil del interés personal de los empleados federales de hacienda, con el objeto de redoblar su vigilancia en favor de la exacta recaudación de los productos de las rentas federales. Esto podría hacerse con mayor ventaja respecto de las aduanas marítimas o bien señalándoles por total retribución el tanto por ciento de los ingresos que directamente hubiese en las oficinas correspondientes como sucede actualmente con los recaudadores de contribuciones directas en el Distrito Federal, repartible entre los empleados respectivos en la proporción que se fijase o bien dándoles un sueldo pequeño, que se aumentara con el tanto por ciento de los mismos productos repartibles proporcionalmente".

Esta medida tuvo aplicación en la Ordenanza General de lo. de marzo de 1887, que establecía que los empleados de las aduanas marítimas y fronterizas, además de sus sueldos, tendrían participación en los comisos y multas arancelarias tanto como los denunciadores, de acuerdo con los artículos 432 a 442.

(61) SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 25 de mayo de 1911. 22 de febrero de 1913. Ps. 290 a 293. Publicaciones Históricas. 1949.

tare absuelto por sentencia judicial ejecutoria, o si se declarasen desvanecidos los datos que motivaron su enjuiciamiento, se le reintegrará el importe de la pensión que hubiere dejado de percibir.

VIII.- Las pensiones se extinguirán:

a).- Por la revocación que de ellas haga el Presidente de la República, en uso de la facultad que le confiere el inciso I de este artículo.

b).- Por muerte del agraciado.

c).- Por no comunicar a la Tesorería de la Federación, dentro de los 10 días de aceptado un cargo o comisión, si se opta por la pensión o no.

d).- Por ser condenado en juicio de una pena mayor de seis meses de arresto a \$1 000.00 de multa.

e).- Por la pérdida de la nacionalidad mexicana.

f).- Por la pérdida de los derechos de la ciudadanía.

g).- Por ausentarse del país durante más de seis meses consecutivos, o por varias ausencias que en total, duren más de seis meses en un período de tres años.

IX.- Para el otorgamiento de la pensión de retiro se instruirá el expediente de la Secretaría de Estado de que depende el funcionario o empleado; y una vez formado dicho expediente, se pasará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que se compulsen los documentos y constancias respectivas, y que por su conducto se haga la declaración que corresponda, comunicándose ésta al interesado.

X.- Excepcionalmente, la inutilización para todo servicio del Gobierno por razón de edad avanzada o por accidentes sobrevenidos en el desempeño de los deberes del cargo, podrá ser motivo para que el Presidente de la República acuerde una pensión de retiro, siempre que el funcionario o empleado que sea objeto de dicha gracia, tenga cuando menos 20 años de servicios y reúna todas las demás condiciones que requiere el presente artículo.

para las pensiones de retiro de que se habla en este artículo, cuando las disposiciones respectivas no tomen en cuenta el tiempo de servicios prestados en otros distintos, para el otorgamiento de las recompensas que ellas conceden.

b).- A los que no hayan sido destituidos ni suspendidos en sus funciones, bien sea en virtud de sentencia judicial o de resolución administrativa.

c).- A los que no hayan sido condenados como autores, cómplices o encubridores por algún delito contra la Hacienda Pública Federal, por robo, abuso de confianza, fraude contra la propiedad, quiebra fraudulenta, falsedad por cualquier otro delito, que a juicio del Presidente de la República inhabilita al interesado para obtener esta gracia.

d).- A los que durante su carrera de servicios a la Federación nunca hubieren presentado renuncia de sus cargos o empleos, o en caso contrario siempre que haya sido en causa justificada.

VI.- El otorgamiento de la pensión implica, ipso facto, para el agraviado, la renuncia de todo empleo o cargo de la Federación por el que reciba sueldo o emolumento. Ninguna pensión será compatible con la percepción de emolumentos de la Hacienda Pública Federal, de los Estados o Municipal. El pensionista en quien recayere un nombramiento o a quien se confiara el desempeño de una comisión o trabajo que deban ser remunerados en cualquier forma por el Erario Público Federal, Local o Municipal, debe optar dentro del plazo de 10 días, entre el goce de la pensión o el goce del sueldo, honorario o emolumento correspondiente a su nuevo cargo o comisión.

VII.- Las pensiones se suspenderán:

a).- Cuando el pensionista a quien se refiere el inciso anterior, optare por disfrutar el sueldo, honorarios o emolumentos con que estuviere remunerado el cargo o comisión aceptados por él; y la suspensión durará, en este caso, hasta el día en que cese el pensionista de disfrutar el sueldo correspondiente a dicho cargo o comisión; y si se tratare de emolumentos que no se reciben periódicamente, hasta que esté terminado el trabajo que motive la comisión.

b).- Por el solo hecho de dictarse un auto de formal prisión en contra del agraviado; pero si éste resul-

sino que serán acordadas graciosamente por el Presidente de la República, quien podrá revocarlas, suspenderlas o disminuirlas en cualquier tiempo.

II.- Dichas pensiones no serán transmisibles ni estarán sujetas a embargo, a menos que se trate de hacer efectiva la obligación legal de suministrar alimentos. Tampoco podrán ser gravadas con impuestos o contribuciones locales de los Estados o Municipios.

III.- Las pensiones de retiro se fijarán, cuando más, en suma anual equivalente a la mitad del último sueldo disfrutado por el agraciado, siempre que el empleo o cargo a que corresponda este sueldo se haya disfrutado por más de dos años en propiedad, y no con carácter de interino ni en virtud de sustitución por ministerio de la ley, pues cuando el empleo se hubiere desempeñado por menos de dos años, o por más de dos años con carácter de interino, o por ministerio de la ley, la pensión se calculará sobre el sueldo inmediatamente anterior. Sin embargo, si la remuneración del empleo desempeñado por el agraciado fuere inferior a lo correspondiente al empleo desempeñado por el agraciado fuere inferior a lo correspondiente al empleo anterior de éste, se tomará por base para calcular la pensión del sueldo actual, aun cuando el empleo se hubiere desempeñado por menos de dos años.

IV.- Para determinar el monto de la pensión se atenderá exclusivamente al sueldo fijo y no a los honorarios por sobresueldos o gratificaciones, a menos que se trate de empleados que sólo disfruten de honorarios, pues en este caso, se tomará por base el sueldo que tengan asignado otros empleos que, en concepto del Presidente de la República, sean de categoría igual o análoga al que se trate de pensionar. En caso de desempeño de dos o mas empleos, la pensión se regulará sobre el sueldo mayor.

V.- Sólo se podrá conceder la pensión de retiro:

a).- A los que tengan por lo menos 30 años de servicios prestados a la Federación en empleos o cargos de nombramientos del Ejecutivo de la Unión y se encuentren en actual servicio. Si una parte de dichos servicios se hubiere prestado en algún ramo de la Administración Pública, en el que por virtud de leyes especiales se otorgan jubilaciones o pensiones, sólo se computará el tiempo de servicios en aquel ramo,

yes especiales, en la inteligencia de que estuvo autorizado el Ejecutivo para expedir los reglamentos necesarios, según la ley del 7 de junio de 1887, para revisar las declaraciones de montepío y pensiones militares dentro del plazo de 6 meses.

Los pensionistas del erario estaban divididos, según la clase a que pertenecían, en dos categorías: clases pasivas civiles y clases pasivas militares. A la primera, correspondían los empleados cesantes o jubilados, los pensionistas y los que disfrutaban montepío civil; y a la segunda, las pensiones militares, montepíos, retiro de jefes, oficiales y tropas y jefes y oficiales con licencia ilimitada que disfrutaban de una pensión vitalicia; así como los cesantes, jubilados, retirados o licenciados del servicio.

Esas pensiones eran declaradas por la Secretaría de Hacienda o la de Guerra, de conformidad con las leyes de la época. Las pensiones podían dividirse en pensiones por antigüedades en el servicio; en montepíos en favor de viudas y huérfanos y en pensiones vitalicias, por eminentes servicios a la patria o a la humanidad (con arreglo al artículo 72 de la Constitución de 1857).

Estando separados la Iglesia y el Estado, en virtud de la ley de Reforma y conforme a la adición constitucional decretada el 25 de septiembre de 1873, no existían como en Francia pensiones eclesiásticas y todas las pensiones inscritas a cargo del Estado eran pagadas por el tesoro federal o de los Estados de la Federación, en el caso de que fueran decretadas por sus gobiernos respectivos. (60)

En la memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, existen los siguientes informes: La iniciativa de egresos para el año fiscal 1911=1912 en su artículo 18 estipulaba: "Queda facultado el Ejecutivo de la Unión para ordenar que, con cargo a las partidas respectivas de este Presupuesto, se paguen pensiones de retiro a los funcionarios y empleados del orden civil, de cualquiera de los ramos de la Administración Pública Federal, sujetándose para el otorgamiento de esa gracia, a las condiciones que en seguida se expresan:

I.- Las pensiones de retiro a que alude este artículo no constituyen derecho alguno en favor del agraciado, ni para obtenerlas, ni para disfrutarlas una vez obtenidas

(60) BUSTO, Emiliano, La Administración Pública en México. Ps. 200 a 202. Imprenta Administrativa de Pablo Dupont. 1889.

enero de 1856, tienen derecho a la pensión de montepío por estos servicios, bajo las reglas y condiciones establecidas en las leyes vigentes en aquella época, con la condición de que el goce de esa pensión ha de ser por el sueldo del último empleo que sus deudos servían, antes de la fecha mencionada. Las familias de los jefes y oficiales que se encuentran en el caso del artículo 40 de la Ley de febrero de 1839, están comprendidas en la parte relativa a estas disposiciones.

TERCERA.- Las familias de los individuos de las clases de tropa, tienen derecho a la pensión que les asignaron las leyes vigentes antes del 1.º de enero de 1856, por servicios anteriores a esa fecha y bajo las reglas y condiciones determinadas en dichas leyes.

CUARTA.- Han perdido derecho al montepío o pensión; 1.º Los que hubieren bonificado sus descuentos o capitalizado sus pensiones con arreglo a los artículos 11 y 12 de la ley de 31 de diciembre de 1855 y la ley de 14 de febrero de 1861. 2.º Las viudas y huérfanos cuyos maridos o padres fallecieron al servicio de la reacción o del Imperio, quienes sólo conservan el derecho de ser reintegrados de la suma que constituyó el depósito, formado por los descuentos que los maridos o padres sufrieron mientras estuvieron al servicio de la República; observándose en estos casos lo dispuesto por las leyes del 23 de abril de 1868 y 9 de diciembre de 1874.

QUINTA.- Las familias de los militares que hayan sucumbido en campaña, sosteniendo la constitución y las autoridades legítimas que de ellas emanan y las de los que sucumban en lo sucesivo a consecuencia de la misma causa, tienen derecho a una pensión mensual igual a la mitad del sueldo del empleo que disfrutaba al morir el deudo a quien representen.

SEXTA.- Las familias de los militares que fallecieron peleando contra las fuerzas francesas y las de la intervención, tienen derecho a una pensión vitalicia, igual al haber que corresponda al grado inmediato superior, respecto del que tenía la persona que representen.

El goce de las pensiones que tratan las anteriores bases, por las personas que deban disfrutarlas, debe sujetarse a las reglas que sobre montepío militar tienen establecidas las leyes comunes.

Continúan gozando sus pensiones, las familias de los militares a quienes hayan sido concedidas por le-

rante los meses de junio, julio, agosto y septiembre siguientes, sólo percibieran 2/3 partes de sus sueldos los empleados civiles y militares de la República; otra ley, de 6 de octubre del mismo año, prorrogó esta medida hasta el 31 de diciembre.

Fueron retenidos los sueldos y asignaciones de los empleados públicos, conforme a la ley del 15 de junio de 1893, por considerar, entre otras cosas: "Que atenta la desproporción que entre los ingresos y los gastos públicos ha venido acentuándose, a medida que el año fiscal se acercaba a su término, y deseoso el ejecutivo de no imponer nuevos gravámenes en las actuales circunstancias a los habitantes del país, no queda otro recurso para nivelar los presupuestos y atender a los servicios públicos urgentes, que el penoso pero ineludible de retener una parte de las asignaciones y sueldos de los servidores de la nación". Otro sistema utilizado para nivelar el presupuesto fue el de disminuir los sueldos de los empleados públicos como sucedió en 1892. (59)

En cuanto a las prestaciones sociales, Emiliano Busto menciona que en 1899, la "Deuda Vitalicia" estaba constituida únicamente por las pensiones concedidas por diversos motivos a los servidores de la Nación. Respecto a las familias de los empleados civiles, sólo podían disfrutar de montepío aquellas que tuvieran derecho a él por servicios prestados por sus ascendientes con anterioridad a la ley de 31 de diciembre de 1855; pues los militares, una vez que quedaron suprimidos los descuentos que hacían a unos y otros para la creación del fondo del montepío, estaban sujetos a las siguientes bases:

PRIMERA.- Las familias de los jefes y oficiales que obtuvieron sus empleos de conformidad con la ley de 21 de mayo de 1852, o que ascendieron de los que antes de ella servían, y a quienes no se hizo descuento alguno, no gozan del derecho de montepío por tales empleos y ascensos y conservan sólo el que pudiera corresponderles por servicios anteriores a esa fecha y conforme a las leyes anteriores vigentes.

SEGUNDA.- Las familias de los jefes y oficiales cuyos empleos no tengan origen en la citada ley de 21 de mayo de 1852 y cuyos servicios sean anteriores al 10. de

(59) PRALTA ZAJOA, Gloria La Hacienda Pública. En la vida económica. T.II. Historia moderna de México-el porfiriato. Editorial Hermes. 1965.

a los años de 1833 y 1909, es posible establecer las variaciones ocurridas en los sueldos anuales que percibían los principales funcionarios y empleados públicos federales en esas fechas.

A diferencia del procedimiento utilizado para las fuerzas armadas, fueron los altos funcionarios civiles los que resultaron beneficiados con elevaciones sustanciales en sus remuneraciones, en comparación con la modesta mejoría que recibieron los empleados subalternos, en particular los de sueldo más bajo. (58)

Gloria Peralta Zamora nos relata que los trabajadores al servicio del Estado con frecuencia tuvieron que padecer suspensiones, reducciones e impuestos diversos sobre el pago de sus sueldos.

En 1823, un decreto creó una contribución directa, en forma de cuota anual, sobre el importe de los sueldos, utilidades o cualquier otro ingreso, correspondiente a 3 días de las percepciones de cada uno de los habitantes del país. En el año fiscal de 1829-1830, fue establecido un impuesto temporal consistente en un descuento sobre los sueldos que percibían los empleados civiles y militares y los que disfrutaban de alguna pensión por parte del erario.

La ley del 27 de febrero de 1837 autorizó al Ejecutivo para abonar la mitad de sus sueldos a los empleados públicos. A continuación se hicieron algunas excepciones y después fue derogada esa medida. Por la ley de 7 de mayo de 1846 se redujo a las 3/4 partes de su monto legal todo sueldo, jornal, pensión, jubilación o gratificación pagados por el tesoro público, exceptuando solamente los sueldos de los militares en servicio activo, los de los resguardos marítimos y terrestres y los sueldos que no excedieran de los \$300.00 anuales. Esta reducción debería hacerse por un año, contando desde el primero de junio de 1846 y tendría el carácter de préstamo reembolsable por el erario; sin embargo, el decreto del 15 de agosto del mismo año derogó la disposición anterior.

Como un auxilio al gobierno para cubrir los gastos de guerra, la ley de 19 de mayo de 1862 dispuso que du-

(58) MORA, José María Luis, México y sus revoluciones. T.1. ps. 381 a 401 Editorial Porrúa S.A. 1950.

para los demás servicios". (56)

La situación anterior, manifiesta José María Pérez Hernández, continuó repitiéndose a lo largo de todo este período y los gastos militares consumían la mayor parte - de los egresos gubernamentales, al grado de que podría afirmarse que la preocupación fundamental de las autoridades era la de arbitrarse los fondos necesarios para cubrir los haberes de la tropa, para contar con el apoyo del ejército, y así mantenerse en el poder.

Facultado el Congreso, el general Porfirio Díaz procedió a reorganizar el ejército, reduciendo las fuerzas militares, procediendo al licenciamiento y desarme de las guardias de los Estados, sustituyéndolas por una policía rural, de manera que aun siendo todavía elevados los gastos de guerra, - éstos representaron porcentajes cada vez menores hasta llegar a ser alrededor de una quinta parte del total de los egresos federales. (57)

Correspondiendo a la jerarquía civil, fueron muy reducidos los recursos presupuestales que podía destinar el gobierno federal al personal administrativo, mientras - los apremiantes gastos para sostener al ejército y el continuo deterioro de la economía no le permitieron elevar sus ingresos. Por otra parte, los sueldos que recibían eran tan elevados que contrastaban con los de los funcionarios civiles.

No debe olvidarse, además, que durante este primer período, el número de las fuerzas armadas era tres veces mayor que el de los empleados de los servicios públicos.

Con la consolidación de la paz, fue posible dar impulso a las actividades económicas y ello incrementó los ingresos públicos; el gobierno pudo entonces reorganizar y reducir a las fuerzas armadas y destinar buena parte de sus ingresos a mejorar los servicios y las obras públicas, lo que permitió aumentar el personal administrativo y mejorar también sus percepciones. Utilizando los presupuestos correspondientes

(56) AGUILAR, Gustavo F.P. 21 S.H.C.P. 190.

(57) PEREZ HERNANDEZ, José María. Ob.Sir.-

P.S. 215 a 224.

Existía también un número considerable de clérigos particulares que no estaban adscritos a ningún servicio eclesiástico y eran conocidos como capellanes, que subsistían del rédito de unas fundaciones llamadas capellanías, de las cuales obtenían ingresos que con frecuencia no rebasaban los \$150.00 anuales. Siendo tan bajos sus ingresos, esta clase de clérigos paulatinamente fue desapareciendo. Los conventos y monasterios habían perdido atractivo con la "disminución de vocaciones" y como consecuencia de las Leyes de Cádiz, que suprimieron en 1820 las órdenes monásticas. Para 1833 quedaban sólo 1 423 frailes en 148 monasterios, de manera que cada uno tenía entre 15 y 12 monjes y el número de monjes también disminuyó. Aunque algunos de los conventos incrementaron sus ingresos en pequeña medida, la mayoría vieron disminuirlos constantemente.

Como la ley de 27 de octubre de 1833 suprimió la coacción civil para el pago del diezmo, el importe de este ingreso del clero, así como el de las primicias, disminuyó de manera abrupta; sin embargo, el clero contaba con cuantiosos ingresos derivados de las obviaciones parroquiales, las fincas rústicas y urbanas arrendadas, las limosnas y los legados. (55)

Respecto a la jerarquía militar, durante el período de inestabilidad política, estancamiento económico, guerra civil y frecuentes intervenciones extranjeras no fue posible establecer una política de gasto público que propiciara el desenvolvimiento económico del país y tratar de resolver sus necesidades más apremiantes, porque la mayor parte de los recursos del gobierno estuvo destinada a sufragar los gastos de guerra, principalmente para pagar y equipar al ejército.

En 1827 el ministro de hacienda llamaba la atención, en su informe al Congreso, sobre el elevado presupuesto de guerra, que representaba el 72% del total de los egresos de la Federación. Para el presupuesto de 1832, Gustavo F. Aguilar afirma: "Se ve que efectivamente y a causa de la Revolución, el ramo de guerra absorbió el porcentaje más alto del presupuesto y si se tomara en cuenta que los ingresos líquidos reales sólo estimarían \$11 476 728.00 y dicho ramo importó \$10 450 151.00, quedaría un sobrante de \$ 1 376 000.00-

(55) MORA, José María Luis. Obras Sueltas - ps. 392 y 393. Editorial Porrúa. 1963.

y remover libremente a los demás empleados de la unión, cuyo nombramiento o remoción no estuvieren determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes; por la fracción III, nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Congreso y, en sus recesos, de la diputación permanente; por la fracción IV, nombrar, con aprobación del Congreso, a los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional y los empleados superiores de hacienda, y por la fracción V, nombrar a los demás oficiales del ejército y armada nacional, con arreglo a las leyes.

Respecto al Poder Judicial, el artículo 91 declaraba que la Suprema Corte de Justicia estaría compuesta de 11 ministros propietarios, 4 supernumerarios, un fiscal y un procurador general, y el artículo 92 ordenaba que cada uno de los individuos de la Suprema Corte duraría en su cargo 6 años y su elección sería indirecta en primer grado, en los términos que dispusiera la ley electoral. (54)

En relación a los sueldos y salarios, José María Luis Mora nos hace ver que en el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba garantizaban al clero secular la conservación de todos sus fueros y prerrogativas. De la misma manera, la Constitución de 1824 y las constituciones locales de varios de los Estados estipularon que el gobierno fijaría y señalaría rentas para los gastos del culto.

La renta principal entre los eclesiásticos siguió siendo la de los diezmos, que se cobraba sobre el total y no sobre el líquido de los productos, aplicada no sólo a los frutos de la tierra, sino también a los industriales. De esta contribución se sostenía el llamado clero alto; es decir, el obispo, los capitulares y el culto de las iglesias catedrales, aplicándose en uno y otro obispado una cuadragésima parte a la dotación de los curas, de manera que contrastaban los cuantiosos ingresos de los primeros con los exiguos que recibían los segundos. Desde \$15.00 hasta \$80 000.00 anuales eran el mínimo y el máximo de la congrua que recibían los obispos y otros altos dignatarios, en tanto que los curas y párrocos tenían que subsistir con la pequeña dotación del diezmo y con lo que percibían por concepto de entierros, bautizos, casamientos y misas, ingresos que eran eventuales, toda vez que dependían de los fieles con los que podían contar.

Al aprobarse la Constitución de 1857, el decreto de 17 de marzo del propio año prevenía que todos los empleados y funcionarios públicos debían jurarla, excepto los miembros del clero, quienes no consideraba como funcionarios públicos.

La circular del 14 de abril de 1866 dispuso que ningún empleado público, cualquier que fuese su clase o categoría, pudiese entrar en el desempeño de un cargo o empleo sin la presentación previa del título o despacho respectivo.

En términos generales el reclutamiento del personal al servicio del Estado estuvo enmarcado dentro de los lineamientos que establecía la Constitución de 1857.

Artículo 32. Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para todos los empleos, cargos o comisiones de nombramiento de las autoridades en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.

Artículo 43. Fracción II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que la ley establezca.

Artículo 36. Fracción IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación, que en ningún caso serán gratuitos.

De conformidad con el artículo 72 fracción XI, el Congreso Federal tenía facultades para crear y suprimir empleos públicos de la Federación; señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones; de acuerdo con la fracción XII, tenía facultad para ratificar los nombramientos que hiciera el Ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de hacienda, de los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional, y por la fracción XXIX tenía facultad para nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaría y a los de la contaduría mayor, que debía organizarse según lo dispusiera la ley.

Correspondía al Presidente de la República, de acuerdo con el artículo 85, fracción II, nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, y nombrar

"empleomanía": "Los empleados, entre los cuales deben contarse los cesantes y pensionistas, son los únicos del paisanaje que cada día se hacen más odiosos en la República; en esta clase contamos a los militares retirados y sueltos que se hacen servicio en los cuerpos y a las que han revivido a virtud de la ley de premios. Como el erario no puede cubrir sus atenciones y como forman una parte muy considerable las erogaciones por los sueldos, pensiones y ratificaciones que se pagan por estos títulos, el público que ve el ningún servicio que prestan los más de ellos, los sueldos excesivos de otros y lo innecesario de muchas plazas, se declara contra las personas y los culpe de errores de administración en que por lo general no han tenido parte. La empleomanía que creó el gobierno español en los naturales del país ha tenido ocasión de progresar mucho con el estado de revolución permanente en que se ha hallado la República desde la independencia; la ruina de las fortunas ha hecho, que muchos busquen su subsistencia en un empleo; y de aquí ha provenido esa prodigalidad en crear plazas, ese empeño en solicitarlas, y esa conducta transgresora de las leyes, en proveerlas en otras que en los causantes. Cada nueva revolución del país (y han sido muchas), ha producido la destitución de los jefes y subalternos de los cuerpos y de muchos de los empleados de la administración civil que han quedado con sus sueldos, proveyéndose las plazas que ocupaban en otras a quienes a su vez ha tocado la misma suerte. Cada nuevo gobierno ha creído necesario dar empleos a sus adictos, o para recompensarles la parte que han tomado en su elevación o para formarse un círculo de personas que lo sostengan contra los ataques de sus enemigos. Esta operación repetidas muchas veces ha levantado el presupuesto general de la República y de los Estados, de modo que ya no es posible cubrir ni el de la una ni el de los otros. De aquí la insubsistencia de los puestos y el odio generalmente difundido en México contra los empleados".

Al mencionar como el cohecho y el soborno se han generalizado en forma alarmante en todas las esferas gubernamentales, el autor en cita, asegura: "Tenemos por cierto que si la administración mexicana no procura eficazmente disminuir el número de plazas y empleados, reducir a una justa proporción los sueldos de éstos y vigilar escrupulosamente su conducta, el país se convertirá en un centro de facciones y proyectos revolucionarios que se producirán sin cesar y pondrán en riesgo por muchos años su tranquilidad interior".(53)

(53) MORA, José María Luis. México y sus revoluciones. T.I. Ps. 90 a 92. Editorial Porrúa. S.A. 1950.

Las fuerzas armadas representaban las 2/3 partes del total de los servidores públicos; personal civil - el 23.84%, y el eclesiástico menos del 10%.

A pesar de que en el lapso de 1895 a 1910 hubo un aumento de 639 061 personas ocupadas, la posición relativa de la población económicamente activa descendió en - - 2.3%, como consecuencia del estancamiento económico que enfrentó el país durante la primera década del presente siglo.

El sector de los servidores públicos, que en esta época sólo estaba integrado por las personas ocupadas en los servicios público: y en las fuerzas armadas, creció muy lentamente durante el período de 1895 a 1910, aumentando en 4 844 personas, equivalente a un 8.32%. Representaban una proporción muy pequeña de la población económicamente activa, que rebasaba ligeramente el 1%, y ese porcentaje disminuyó de 1.20% en 1895 a 1.15% en 1910, no obstante haber aumentado su número en términos absolutos.

Las fuerzas armadas representaban el 55.81% del total de los trabajadores al servicio del estado en 1895; el 60.5% en 1900 y el 57.4% en 1910; en números absolutos, - las fuerzas armadas aumentaron en el período 3 494 individuos, pero su posición relativa decreció porque en 1910 las fuerzas armadas redujeron sus efectivos en 1 868 plazas.

Geográficamente, los trabajadores al servicio del Estado estaban concentrados en la zona central del país, que comprende, además del Distrito Federal, a los Estados de Aguascalientes, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, - Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala, ya que en ella laboraban más de la mitad del total. En el Distrito Federal, en 1910, trabajaban 6 184 de los trabajadores civiles, el 22.36% del total, y 9 175 personas de las fuerzas armadas, el 24.99%; es decir, un total de 15 359 empleados públicos, - que representaban el 23.86% del total de trabajadores al servicio del Estado. (52)

g.- Relaciones Laborales entre el poder públicos y sus servidores.

En su obra, José María Luis Mora, apuntaba los graves daños que a la administración pública causaba la -

(52) PEREZ HERNANDEZ, José María. Ob. Cit.

PROFESIONISTAS.

Abogados, 1650; escribanos y notarios, 347; médicos y cirujanos, 1 248; farmacéuticos, 687 flebotomianos, - 1898; parteras, 614; dentistas, 38; corredores de número, 213; arquitectos, 14; agrimensores, 22; mineros teóricos y prácticos, 398; ingenieros civiles, 9; impresores, 128; retratistas, a pincel, 14; escultores, 194; músicos, 896; actores, 106; veterinarios 278.

AGRICULTURA.

Propietarios de fundos rústicos y urbanos, - 262 340; labradores por mayor y menor, 268 984; jornaleros, - 816 230.

COMERCIO.

Comerciantes por mayor y menor con sus dependientes, 146 174; venduteros y sus dependientes, 126; abastecedores menores en los mercados, 18 236; carniceros, 5 641.

INDUSTRIA.

Artesanos mecánicos, 64 348; tipógrafos o cajistas, 778; litógrafos, 14; maquinistas de todas clases, 165; pintores, 336; retratistas a máquinas de Daguerre, 17; dedicados a cosas domésticas como dulceros, fonderos, reposteros, etc. 3 849; fabricantes de todas clases con sus dependientes, 4 390.

SERVICIOS PARTICULARES.

Estudiantes, 4 385; volantines y equitadores, 75 ; cargadores o mandaderos, 6 622; aguadores, 1 891; - criados domésticos, 294 325; evangelistas o escribientes públicos, 134; arrieros, 4 670.

Considerando que el grupo de los servidores públicos durante esta época incluía al personal civil, militar y eclesiásticos (puesto que a pesar de que la Constitución de 1857 excluía a los miembros del clero como empleados públicos, esta disposición no tuvo en realidad vigencia sino hasta 1867), este sector estaría integrado por 23 329 empleados civiles, - 65 178 miembros de las fuerzas armadas y 9 344 personas de del clero secular y regular de ambos sexos, lo que arroja un total de 97 851 individuos, que representaban el 4.8% de la población económicamente activa.

El autor antes citado, basándose en la información del censo de 1877, formuló una "División de la Población según la Diferente Posición Social", que prácticamente contiene sus estimaciones acerca de la población económicamente activa del país en esa época.

De un total de 8 247 657 habitantes, compuesto por 4 182 246 mujeres y 4 064 811 hombres, empieza por segregarse a las primeras; después elimina a 660 878 varones por ser "niños de 5 a 15 años, cuyas ocupaciones son propias de su edad" y 539 552 personas más por ser "ancianos, inválidos, limosneros y gente ociosa que nunca falta en todos los países".-- De esta manera, el total de la población ocupada lo estima en 2 011 760 habitantes, que representaban el 24.39%.

La población ocupada aparece después distribuida en 57 diferentes actividades, las que podrían agruparse siguiendo los conceptos más modernos de clasificación, en la siguiente forma:

SERVICIOS PÚBLICOS:

Del Poder Ejecutivo General y de los Estados, 1 447; del Poder Legislativo General y local de los Estados, incluidos los diputados, 584; del Poder Judicial General y local de los Estados, 2 238; de la Hacienda General y particular de los Estados, 2 119; del Poder Municipal, 8 839; pensionistas del erario público general y local de los Estados, 5 318; instructores de la juventud en primeras letras y ramos superiores, 2 784.

FUERZAS ARMADAS:

Empleados militares, 516; empleados del cuerpo militar y hospitales, 843; generales, coroneles, tenientes coroneles y comandantes de batallón y escuadrón, 485; capitanes; tenientes, subtenientes y alféreces, 2116; tropa permanente de todas armas, 19 678; cuerpos activos con jefes y oficiales, 16 300; Guardia Nacional con jefes y oficiales, 22 000; Marina de Guerra con sus empleados, matrícula y marina mercante, 2 640.

CLERO.

Clero secular y regular de ambos sexos,--

9 344.

restituidos. Inicialmente, a los aspirantes sólo les era exigido el jurar la independencia. Por su parte el gobierno procedió a crear nuevos puestos públicos.

Al producirse las manifestaciones hostiles contra los españoles peninsulares, y presionadas las autoridades para separarlos de los cargos públicas, en tanto España no reconociera la independencia mexicana, procedieron en forma benevolente conforme al decreto de 20 de diciembre de 1827, al continuar cubriéndoles sus emolumentos con cargo al erario público. Los decretos de expulsión de los españoles produjeron en realidad efectos de muy escasa consideración. (50)

Por último, José María Pérez Hernández, al referirse a la población de la República según su diferente posición social en 1862, registra la existencia de 1 447 empleados del poder ejecutivo general y los de los Estados; 584 empleados del poder legislativo general y local de los Estados, incluso los diputados; 2 238 empleados del poder judicial general y los Estados; 516 empleados del poder judicial militar; 2 119 empleados de la Hacienda general y particular de los Estados; 8 839 empleados del poder municipal; 84, empleados del cuerpo médico-militar y de hospitales; 9 344 miembros del clero secular y regular de ambos sexos; 5 318 pensionistas del erario público general y local de los Estados; 485 generales, coroneles, tenientes coroneles y comandantes de batallón y escuadrón; 2 116 capitanes, tenientes, subtenientes y alféreces; 19 678 miembros de tropa permanente de todas armas; 16300 miembros de cuerpos activos con jefes y oficiales y 2 640 miembros de la marina de guerra, con sus empleados, matrícula y marinamercante. (51)

Acerca del número de empleados al servicio de la administración pública durante el régimen de Porfirio Díaz, es muy poca la información de la cual se dispone.

f.- Los empleados Públicos y el conjunto de trabajadores en el país.

(50) MORA, José María Luis. México y sus revoluciones. F.I. Ps. 381-382. Editorial Porrúa, S.A. 1950.

(51) PÉREZ HERNÁNDEZ, José María. Estadística de la República Mexicana, Tipografía del Gobierno a cargo de Antonio P. González. 1862.

tes, 12 pagadores, 20 ayudantes, 27 portas, 59 capitanes, 54-
tenientes y 100 alféreces; la tropa la formaban 4 843 indivi-
duos, con 4 657 caballos y 223 acémilas.

El Estado Mayor del Ejército tenía 5 divi-
siones y las comandancias del Distrito Federal, Veracruz y Ma-
zatlán. El Cuerpo Nacional de Inválidos estaba formado por -
18 jefes y 265 hombres de tropa. (48)

Francisco Bulnes en su obra, nos indica -
que, durante los gobiernos nacionales de Juárez y Lerdo de -
Tejada el ejército federal fue organizado con base en las -
nuevas ideas de libertad e igualdad. Posteriormente, el gene-
ral Díaz y el grupo de los generales Tuxtepecanos, al consoli-
darse en el poder, lograron la pacificación del país.

Con el propósito de lograr la paz, el gene-
ral Díaz empezó a disolver los ejércitos de los Estados y a -
desarmarlos completamente, no permitiéndoles más que exigua -
policía rural, llamadas fuerzas de seguridad, dotadas de arma-
mento viejo sin refacción, reemplazando a 22 000 hombres de -
la guardia nacional de los Estados, por un aumento de igual -
número de unidades en el ejército federal. No prohibió el -
uso de las "veintenas", pero recogió las armas de los pueblos,
lo mismo que las municiones. (49)

En cuanto hace a la jerarquía civil, con -
la independencia, señala José María Luis Mora, el personal de
tal jerarquía, al igual que el eclesiástico y el militar, es-
tuvo sujeto a mínimas modificaciones, toda vez que conforme -
a los términos del Plan de Iguala, serían protegidas las per-
sonas y propiedades de todo ciudadano y todos los ramos del -
Estado quedarían sin alteración alguna, de manera que la gran
mayoría de los empleados permanecieron en sus puestos.

Los españoles peninsulares que por temor a
la reacción popular abandonaron sus cargos fueron exhortados
a regresar a ellos, y los que fueron cesados por haber milita-
do en la insurgencia, por decreto de junio de 1822, fueron -

(48) PEREZ, Juan E. Almacaque estadístico de
las oficinas y guía de forasteros para 1874. Ps. 285 a 291. -
Imprenta del Gobierno en Palacio. 1873.

(49) BULNES, Francisco. El verdadero Díaz-
y la Revolución. Ps. 292 y 293. Eusebio Gómez de la Fuente -
Editor. 1920.

fes inmediatos locales, fue un sentimiento de aislamiento geográfico del país, con respecto al exterior tanto en las fronteras del sur como del Norte, cuando menos hasta antes de la guerra con Estados Unidos. Dicha guerra fue la tragedia mayor que aportó el ejército mexicano por las continuas derrotas que sufrió, atribuyendo dicho autor, la derrota a tres deficiencias básicas que mostró el ejército, en los aspectos siguientes; el material (efectivo del ejército, armamento, fuerza animal, destreza física de los soldados), el intelectual (capacidad de los jefes, instrucción de los mismos) y el moral (deseos de combatir, conciencia nacional, disciplina). (47)

Por otra parte señala Juan E. Pérez, que la Revolución de Ayutla marcó en la vida de México la crisis de la lucha nacional contra las instituciones heredadas en la época virreinal: los privilegios militares y el dominio de la Iglesia católica sobre la vida civil. En 1856 quedaron abolidos los fueros y privilegios de los miembros del ejército; sin embargo, los liberales lograron atraer a su lado a los jefes militares que, siendo grandes señores locales, diferían de la política de Santa Anna. En un principio, los liberales debieron acudir a la leva para reclutar las fuerzas contra los conservadores; no obstante, pronto esas fuerzas conservadoras dieron ellas mismas la solución histórica que atraería a los liberales al favor popular; la Intervención Francesa.

Con la derrota de Maximiliano y de los conservadores fue posible introducir cambios fundamentales en el ejército. Cuando el 11 de marzo de 1867 el último soldado francés partió a Veracruz, el ejército mexicano fue licenciado totalmente; los jefes leales al imperio perdieron hasta la ciudadanía, y por el lado republicano, de los 65 000 hombres que se calcula participaron en la lucha, 39 000 fueron licenciados, pero en el nuevo ejército se dió preferencia a las fuerzas que habían sido guerrilleras, y los jefes leales a la República fueron hechos gobernadores en premio a sus servicios.

Para el año de 1873 el ejército mexicano contaba con 26 batallones de infantería, mandados por 10 generales, 16 coroneles, 20 tenientes coroneles, 25 comandantes, 191 capitanes, 165 tenientes y 338 subtenientes; la tropa sumaba 14 641 hombres, con 465 acémilas. Los 15 cuerpos de caballería tenían como jefes a 13 coroneles, 12 tenientes coroneles, 13 comandan-

(47) LOZOYA, Jorge Alberto. El ejército mexicano (1911-1965). Ps. 24 a 26. El Colegio de México. 1970.

precisas que reglamentaran el reclutamiento ni los poderes del comandante general. Esta situación hizo posible que abusaran de su poder jefes militares sin escrúpulos ni lealtad al gobierno nacional, poniendo en constante peligro la estabilidad y aun la vida misma de las instituciones políticas.

A pesar de que los comandantes generales recibían fondos del erario nacional, no rendían cuentas a la tesorería; en consecuencia, un vicio que provenía de la época virreinal reapareció en el ejército mexicano del siglo XIX: los soldados fantasmas. Como por otra parte, el sistema de leva continuó siendo el método normal de reclutamiento, y por consiguiente era elevado el número de desertiones, el jefe del cuerpo podía fácilmente extraer de la tesorería el haber de un soldado inexistente; el capitán se adjudicaba la cantidad que le correspondía del día de la desertión del soldado hasta completar el mes y el sargento sacaba provecho del uniforme, el arma y el "rancho" o alimento diario del desertor.

La carencia de coordinación nacional de las comandancias generales y el gran poder local de los jefes de éstas invirtieron la relación de autoridad entre el gobierno nacional y las fuerzas armadas. El gobierno debía suplicar y no ordenar a los comandantes que mantuvieran el orden en su territorio y temíase a cada momento la unión de 2 o más comandantes para intentar derrocar al gobierno.

Por otra parte, los altos jefes no tenían una educación basada en la disciplina militar, ya que no provenían normalmente del Colegio Militar, sino que surgían en cada lugar, pues la asonada y la fuerza ejercida directamente en las diversas regiones eran las que creaban a los jefes militares y no el escalafón o los méritos profesionales.

En 1831 el Colegio Militar contaba apenas con 31 alumnos alojados en el incómodo ex convento de Betlemitas en la Ciudad de México. Los alumnos estudiaban allí matemáticas y reglamentos de infantería y caballería únicamente, por lo que su preparación insuficiente no favorecía el cumplimiento de las funciones militares.

La lealtad de los soldados hacia los jefes militares tenía como base la relación personal, pero los jefes locales no cultivaban el espíritu de grupo entre sí; había entonces competencia y no cooperación entre los mismos. Otro factor de gran importancia que contribuyó a la carencia de lealtad hacia el jefe supremo del ejército y hacia los je-

La Constitución de 1857, incluyó la norma de la enseñanza libre; la desautorización de los votos religiosos; la Ley Lerdo y la Ley Juárez consagraron el principio de la intervención del Estado en determinados ámbitos religiosos. Al ser duramente combatida, Comonfort desconoció la Constitución y sobrevino la Guerra de Tres Años o de Reforma (1858-1869), que terminó con el triunfo de los liberales y la derrota de los conservadores.

Las Leyes de Reforma dictadas entre 1859 y 1860 y los decretos expedidos por Juárez sobre la secularización de los hospitales y establecimientos de beneficencia, de 2 de febrero de 1861 y el que extinguió las comunidades de religiosas, de 26 de febrero de 1863.

Durante su gobierno, Maximiliano expidió el 10 de abril de 1865, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, que estableció una "monarquía moderada, hereditaria, con un principio católico"; el artículo 5 consagró el funcionamiento de un Ministro de Instrucción Pública y Cultos y el artículo 58 precisó que el gobierno garantizaría a todos los habitantes el ejercicio de su culto.

Al triunfo de la República, se agregaron a la Constitución de 1857 otras prescripciones en materias eclesiásticas, que quedaron consignadas en las adiciones y reformas del 25 de septiembre de 1873, que elevaban a rango constitucional las principales Leyes de Reforma y los decretos juaristas.

La Reforma del artículo 5, de 10 de junio de 1898, mantuvo las prohibiciones religiosas en su mismo espíritu y la modificación constitucional del artículo 27, de 14 de mayo de 1901, reiteró la incapacidad de las corporaciones e instituciones religiosas y aun de las civiles, para adquirir o administrar bienes raíces. (46)

Sobre la jerarquía militar, Jorge Alberto Lozoya relata que, los militares de las comandancias generales frecuentemente se sublevaron contra el Presidente de la República a lo largo del siglo XIX. Los cuerpos militares eran formados y reemplazados con un número de hombres con que debía contribuir cada Estado, pero nunca hubo órdenes

(46) ENCICLOPEDIA DE MEXICO. T. VII. Iglesia Católica. Ps. 122 a 128. Enciclopedia de México, S. A. - 1977.

6) facultad gubernamental para dar el consentimiento a otros nombramientos eclesiásticos; 7) propósito de excluir al clero de la instrucción; 8) multas de \$400.00 a \$6 000.00 a quienes no acaten las normas y 9) incautación de los bienes del Fondo de las Misiones de Filipinas que había en México. Estos ordenamientos quedaron sin efecto, a causa de la revuelta que tuvo como lema el de "religión y fueros", que marcó el retorno de Santa Anna a la presidencia.

La Constitución de las Siete Leyes, del 15 de diciembre de 1835, además de expresar que la Nación Mexicana no profesaba, ni protegía otra religión que la católica, en su artículo 45 prohibió al Congreso General: "Privar de su propiedad directa ni indirecta a nadie, sea individuo, sea corporación eclesiástica o secular".

En las bases Orgánicas de la República Mexicana, el 14 de junio de 1843, centralista como la anterior, se confirman en lo general las disposiciones anteriores y se vuelve a la idea del patronato.

Tanto las condiciones internas como la guerra con los Estados Unidos, propiciaron el restablecimiento de la Constitución de 1824, junto con el Acta Constitutiva y de Reformas de 21 de mayo de 1847. El artículo 3 confirmó el principio de la pérdida de los derechos ciudadanos por tener el estado religioso. Tras el período de inestabilidad política del presidente Santa Anna (1853-1855), durante el cual previó el centralismo sin una Constitución efectiva, la Revolución de Ayutla instauró el liberalismo.

La Ley Juárez, de 23 de noviembre de 1855, puso las bases para la supresión del fuero eclesiástico; La Ley Lerdo, de 25 de junio de 1856, ordenó adjudicar todas las fincas rústicas y urbanas que tuvieran como propietarias las corporaciones civiles o eclesiásticas a los que las tenían arrendadas y la Ley Iglesias, de 11 de abril de 1857, relativa a los aranceles parroquiales que no podían ser cobrados a los pobres.

El estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, promulgado por Comonfort, el 15 de mayo de 1856, prescribió la pérdida de los derechos ciudadanos por tener el estado religioso y expresamente prohibió que los eclesiásticos seculares pudieran votar ni ser votados para cargos de elección popular.

rior, el grupo de los soldados, los obreros inferiores, los propietarios comunales y los jornaleros. (45)

e) Estructura Interna del Personal de la Administración Pública.

Sobre este aspecto en la Enciclopedia de México se dice, que subsistieron, cuando menos hasta la promulgación de la Constitución de 1857, las tres jerarquías administrativas que existían en la época virreinal; la eclesiástica, la militar y la civil.

Eclesiástica. A través de un largo proceso el Estado mexicano consumó su completa separación legal de la Iglesia. Con la Independencia, cesaron los efectos del antiguo Patronato Regio, pero la Reglamentación Política del Imperio Mexicano, del 18 de diciembre de 1822, en su artículo 3, además de reconocer como exclusiva a la religión católica, declaraba que "El gobierno, como protector de la misma religión la sostiene y sostendrá contra sus enemigos. Reconocen por consiguiente la autoridad de la Santa Iglesia, su disciplina y disposiciones conciliares, sin perjuicio de las prerrogativas propias de la potestad suprema del Estado". Y añadió en el artículo 4: "El clero secular y regular será conservado en todos sus fueros y preeminencias, conforme al artículo 14 del Plan de Iguala".

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 4 de octubre de 1824, en la fracción XII del artículo 50, dispuso que fueran facultades exclusivas del Congreso General: "Dar instrucciones para celebrar concordatos con la Silla Apostólica, aprobarlas para su ratificación, y arreglar el ejercicio del patronato en toda la Federación". Las constituciones locales daban ingerencia a los gobiernos de los Estados aun en asuntos del culto religioso.

En la reforma de 1833, Valentín Gómez Farías introdujo las siguientes modificaciones, relativas a la situación legal de la Iglesia: 1) expulsión de los religiosos desplazados de Centroamérica hacia México; 2) desaparición de la coacción civil para el pago del diezmo; 3) desaparición de la coacción civil para el cumplimiento de los votos religiosos; 4) secularización de las misiones de California; 5) provisión de las parroquias vacantes conforme al patronato nacional; -

(45) MOLINA ENRIQUÉZ, Andrés. Las clases sociales mexicanas durante el porfiriato. En ensayos sobre las clases sociales en México. Pp. 42 a 47. Editorial Nuestro tiempo, S.A. 1968.

Formado por los mestizos amparados por la Iglesia en la época colonial y separados de ella a raíz de la Independencia, el grupo de los profesionistas fue el sucesor del mestizo educado en los institutos, de gran fuerza intelectual, ejerció una influencia poderosa sobre el elemento indígena.

Sucesor de otro grupo mestizo separado de la Iglesia a raíz de la independencia, el grupo de los empleados con sus nuevas unidades, fue el menos favorecido por los esfuerzos de instrucción pública, que los del grupo de profesionistas y encontraron en los presupuestos un cambio de vida y de acción que les permitió existir y prosperar. Los empleados profundamente adictos al grupo director y profundamente devotos a la enseñanza del grupo profesionista, guardaron por su parte, con ambos, la solidaridad del elemento en conjunto, pero exigiendo con toda la fuerza el goce del presupuesto, no a título de los trabajos que a la administración pública pudieran prestar, sino a título de derecho propio y de derecho indiscutible. De allí las condiciones económicas artificiales con que se regularon las partidas de los sueldos en los presupuestos.

El grupo del ejército, desprendido como el grupo director, del anterior revolucionario, estuvo compuesto por los jefes y clases del ejército en general y los soldados de los cuerpos de carácter plenamente nacional, llamados "rurales"; aquéllos, como éstos, fueron reclutados durante el período de paz. Todos ellos guardaron condiciones idénticas a las de los empleados y fueron favorecidos de igual modo. Pudiendo considerarse las unidades del grupo del ejército como inferiores en condición a las del grupo de los empleados, por razón de que el servicio de aquéllas estaban obligadas a prestar, es rudo y penoso, en tanto que el que tienen que prestar éstas, es fácil y cómodo.

Formaban el grupo de los obreros superiores los empleados de ferrocarriles, trabajadores de cierta categoría como constructores, maquinistas, electricistas, mecánicos, maestros de talleres, etc. y el de los principales obreros industriales.

Sirvió de base de sustentación a todos los elementos de raza de la población de la República, el elemento indígena, dividido en el orden acostumbrado, en el clero infe-

Leyes de Reforma y quedaron incorporadas a la Constitución de 1857, en calidad de reformas y adiciones.

Debido al triunfo de los principios reformistas la Iglesia quedó supeditada, en lo temporal, a las normas jurídicas emanadas del Estado y su acción, que desbordaba a terrenos ajenos a su misión puramente espiritual, quedó restringida a los justos límites que le impone, en la esfera civil, - la supremacía del poder regulador estatal. (45)

Andrés Molina Enríquez hace un estudio de las clases sociales durante el porfiriato, considerando que el elemento colocado más arriba, la casta superior, era en realidad el extranjero y, dentro de él, dividido en dos grupos, el norteamericano y el europeo; estaba colocado como superior, el norteamericano. Debajo del elemento extranjero estaba el criollo, dividido por el orden de colocación de los grupos de arriba a abajo, en criollos nuevos, criollos señores y criollos clero. El de los señores estaba dividido, siguiendo el mismo orden, en el subgrupo de los políticos moderados y en el de los conservadores. Los criollos nuevos o liberales, por los méritos de haber traído al elemento extranjero y por sus estrechas relaciones con éste; los demás grupos criollos de sangre española; los criollos conservadores por la influencia de sus grandes fortunas vinculadas en la gran propiedad y los criollos clero, por su influencia religiosa, eran en el país menos que los extranjeros, pero mucho más que los mestizos.

Inmediatamente debajo del grupo de los criollos clero, estaba el elemento mestizo, dividido en el grupo director, parte del que era el revolucionario; en el grupo de los profesionistas; en el grupo de los empleados; en el grupo del ejército, parte restante del que antes era el revolucionario; en el grupo nuevamente formado de los obreros superiores; en el grupo de los pequeños propietarios individuales y el de los rancheros.

El grupo director compuesto de los funcionarios y jefes del ejército, fue el sucesor del grupo autor del Plan de Ayutla, de la Constitución y de la segunda independencia; fue inaugurador del período integral del Plan de Tuxtepec y después sostenedor de la paz porfiriana.

(45) KEYES HERCULES, Jesús. El liberalismo mexicano. T. III. Ps. 211 a 217. Facultad de Derecho. UNAM. - 1957.

Jesús Reyes Heróles, en su obra sobre el liberalismo mexicano, refiere que, el 17 de marzo de 1857 fue expedido el decreto previniendo que, de conformidad con la Constitución, debía procederse a jurarla por parte de los empleados y funcionarios públicos, en los términos establecidos por el propio decreto. El clero quedó excluido del juramento, por no ser sus miembros funcionarios públicos. Pero ya antes del decreto, el arzobispo Lázaro de la Garza había predicado contra la Constitución y en una circular se encargaba a los curas, que inculcasen no ser lícito a los fieles el jurar la nueva constitución, doctrina y derechos de la Iglesia.

Al desencadenarse la Guerra de Tres Años y cuando ya habían transcurrido 18 meses de lucha, el 7 de julio de 1859, fue publicado el manifiesto del Gobierno Constitucional, en el que en síntesis fueron dados a conocer los objetivos programáticos que perseguían los liberales; anunciaba la nacionalización de los bienes de la Iglesia; señalando como regla general invariable la más completa independencia entre los negocios del Estado y los puramente eclesiásticos y tocaba los puntos que iban a ser materia de la legislación reformista en cuanto a las corporaciones de regulares, cofradías, archicofradías, hermanadas y noviciados, así como las relaciones del creyente con el sacerdote, quedando la remuneración de los primeros como "objeto de convenios libres entre unos y otros". La tesis general que iba a precisar la secularización declaraba que las medidas a que aspiraba eran "las únicas que pueden dar por resultado la sumisión del clero a la potestad civil en sus negocios temporales", quedando éste, sin embargo, con los medios necesarios para consagrarse al ejercicio de su ministerio. Fue previsto el establecimiento del registro civil para que los actos celebrados ante la autoridad surtan ya todos sus efectos legales.

El 12 de julio de 1859 fue expedida la Ley sobre Nacionalización de los Bienes del Clero y Separación de la Iglesia y del Estado; el 23 de julio, la del Matrimonio Civil; el 31, la de Secularización de Cementerios; el 11 de agosto, la que fija el Calendario de Fiestas Laicas y el 4 de diciembre de 1860, la de Libertad de Cultos.

Los sectores reaccionarios se sintieron lesionados en sus intereses por la nueva legislación y la guerra civil exacerbó más tarde, con la Intervención Francesa, fue instalado el gobierno de Maximiliano. No fue sino hasta 1873 cuando fueron elevadas al rango de normas constitucionales las

sos, era renunciable, es decir, que a aquéllos se les aplicaría el fuero si querían y en caso contrario, serían juzgados por tribunales ordinarios.

Importancia destacada tuvo la Ley Lerdo, - promulgada el 25 de junio de 1856, conocida también como Ley de desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de Compañías Civiles y Religiosas o simplemente, como Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas. Fue aprobada después, el 11 de abril de 1857, la Ley de Iglesias sobre derechos y objeciones parroquiales, prohibiendo se cobrara en los templos.

La Constitución de 1857 proclamaba como dogma la libertad y la igualdad absoluta del hombre, atribuyendo a estos principios la calidad de derechos naturales inalienables e intangibles. En tal sentido, la Constitución es un compendio de las garantías, las libertades y los derechos que el poder público reconoce y sanciona en favor de la persona humana, del individuo en particular, considerado como la base fundamental de las instituciones sociales. Partiendo de estas premisas, el Código Político de 1857 establecía y consagraba, entre otras; la libertad de pensamiento, la libertad de enseñanza, la libertad de tránsito, la libertad de trabajo, la libertad de asociación y todo un conjunto de garantías en favor de los mexicanos, con miras a protegerlos en contra de las arbitrariedades y atropellos de autoridades despóticas, abusivas e irresponsables. Destacan el derecho de petición, la abolición de la prisión por deudas, la abolición de la pena de muerte, la abolición de las costas judiciales, el establecimiento de las formalidades legales que deben de observarse en los juicios penales y civiles, el pago de la justa y previa indemnización en caso de expropiaciones, motivadas por causa de utilidad pública; la prohibición de los estancos, acaparamiento y monopolios; la abolición de los fueros y títulos nobiliarios; pero sobre todo, la creación de la suprema garantía o sea el juicio de amparo.

Fueron los constituyentes los que introdujeron en la Carta Magna las genuinas innovaciones nacionalistas de carácter revolucionario, tales como el sistema de sufragio universal, la supresión de los fueros y la desamortización de los bienes de la Iglesia, confirmando la prohibición de las corporaciones religiosas y civiles de adquirir bienes raíces y consagraron en definitiva el federalismo como la forma de organización que adoptaba políticamente la República, a la que se atribuyó, además, el carácter de representativa y popular. (44)

insuficientes, por el deterioro de las actividades económicas, el gobierno tenía que recurrir una y otra vez a los empréstitos interiores y exteriores, lo mismo que a las cargas forzosas y nuevos impuestos sobre los habitantes.

Teniendo como marco de referencia este panorama caótico de la economía nacional, grupos identificados como "conservadores" favorecían la centralización gubernamental y administrativa, oponiéndose a los llamados "liberales", que proclamaban el federalismo, se oponían al poder de la Iglesia y abogaban por reformas agrarias.

Ninguno de los partidos o grupos tenía suficiente fuerza para prevalecer en el poder y los participantes eran los jefes más importantes del ejército. La política consistía en controlar el ingreso público, comprar el apoyo del ejército e intentar el dominio de los Estados o provincias por la fuerza de las armas. En todo caso una parte del ejército gobernaba al país y raras veces era posible ejercer control político efectivo sobre la totalidad del territorio nacional. El desorden general prevaleciente hacía imposible toda medida contra la deshonestidad; el peculado era común en toda la administración y podría servir de ejemplo en estas prácticas el general Antonio López de Santa Anna, quien en sus numerosos gobiernos derrochó los fondos públicos con fines meramente personales y para llevar una vida suntuosa.

Como el período de la anarquía militar se distinguió por la muy estrecha cooperación entre los diversos grupos del ejército y la Iglesia, los dirigentes del movimiento liberal, que lograron establecer la Constitución de 1857, combatieron tanto a los militares como al clero. No sólo deseaban separar a la iglesia del Estado, quitándole sus poderes fiscales y el fuero, sino obligarla a comenzar la enajenación de sus vastas propiedades, salvo las destinadas estrictamente al culto; naturalmente, a los militares también les sería suprimido el fuero del que disfrutaban. (43)

Según la Enciclopedia de México, a fines de 1855 fue estudiada y aprobada la ley Juárez, que ordenaba que los tribunales eclesiásticos y militares ya no conocieran de asuntos civiles, los cuales pasarían a manos de jueces ordinarios. Declaraba también que el fuero eclesiástico en delitos comunes en los cuales tuvieran que ver los clérigos y religio-

(43) GORDON SCHAEFFER, Wendell Karl. Ob. Cit.

multiplicarse todos los empleos hasta el grado de hacerlos alcanzar para contentar la ambición de todos los que quisiesen pretenderlos, y satisfacer con su posesión el derecho quimérico de la igualdad absoluta. La propensión insaciable del hombre a mandarlo todo y a vivir a costa ajena con el menor trabajo posible, auxiliadas de estas absurdas y antisociales doctrinas, lejos de disminuirse con el aumento progresivo de los puestos públicos y la creación de nuevos empleos a que aspirar, ha adquirido nuevas fuerzas, y ha hecho de la administración un campo abierto al favor, a las intrigas y a los más viles manejos, introduciendo un tráfico escandaloso e inmoral entre los dispensadores de las gracias y los más viles cortesanos" - (42)

Por otra parte Gordon Schaeffer comenta que, como integrante de la clase oficialista, el ejército desempeñó un papel preponderante dentro de la vida política del México independiente. Después de la Independencia, el ejército continuó absorbiendo la mayor parte del gasto público.

Los presidentes eran generales que si pagaban a sus tropas conservaban el puesto, y si no lo hacían pronto eran derrocados. El Estado de las finanzas públicas hacía casi imposible pagar al ejército en forma regular y el resultado inevitable fue la inestabilidad y el desasosiego permanente. Como el poder político dependía del apoyo del ejército, las luchas políticas eran monopolizadas desde luego por los dirigentes militares en competencia; pero como cada jefe militar contaba con sus propios oficiales y soldados subordinados a él, el efecto de este tipo de organización tuvo dos consecuencias negativas sobre la administración pública: 1) tendía a perpetuar el personalismo en la administración, y 2) convertía toda la estructura administrativa en un sistema de distribución de las prebendas políticas.

Como los cambios del poder político eran frecuentes, a cada uno correspondía otro más o menos completo de personal administrativo. Ninguna continuidad era posible, y la administración, por ello, estaba desorganizada casi por completo. Ningún servicio gubernamental sufrió más por la confusión general, que el hacendario. Un ministro de Hacienda sustituía a otro en rápida sucesión; pocos eran capaces y la mayoría deshonestos. Debido a que las fuentes normales de ingresos era

(42) MORA, José María. Ensayos, ideas y retratos. Pp. 17 y 18. UNAM. (Biblioteca del Estudiante Universitario) 1941. No. 15.

criollos dominaban las últimas actividades y participaron en cierta medida y con gran entusiasmo en empresas industriales; pero comercio e industria fueron acaparados en general por los extranjeros recién llegados y por los españoles que sobrevivieron a las expulsiones o que llegaron después de 1836, cuando se firmó la paz con España.

Tuvo algunos cambios la clase eclesiástica, con el predominio criollo y la radicalización de ideas entre algunos de sus miembros. Había también diferencias de ingresos entre el bajo y el alto clero, pero la tónica anticlerical de la época la hacía aparecer como una unidad.

Estaba formada la clase oficialista por los miembros del ejército y por la burocracia. La enorme y endeble burocracia formaba la "clase media" urbana que vivía del presupuesto en forma bastante raquítica y servía en forma ineficiente e irregular. Debido a los problemas del erario, se turnaba en el servicio gracias a los cambios de gobierno. Como no tenía otra forma de subsistencia que el erario público, era tan inestable como el ejército y estaba pronta a servir a cualquier amo.

La clase popular estaba constituida por todos los que no formaban parte de las clases anteriores; es decir, la mayor parte de la población: rancheros, indígenas, peones, trabajadores de las minas, obreros, sirvientes, vendedores ambulantes, dulceros, vocadores de periódicos, etc. (41)

La clase media, "ante la necesidad de colocarse en la nueva sociedad trató de crear nuevas formas de organización burocrática y ello los conduce a lo que José María Luis Mora llama "Los perniciosos efectos de la empleomanía": "La mala inteligencia que se ha dado al principio de la igualdad legal, ha sido casi siempre el origen de innumerables disgustos y de pésimos resultados en los pueblos que han adoptado el sistema representativo. El título de hombre se ha querido que sea suficiente para ocupar todos los puestos públicos, se ha pretendido pasar el nivel por todos los individuos de la especie humana, y, a la igualdad de derechos se ha sustituido la de condiciones, sosteniendo que la virtud debe descender al nivel del vicio, la ignorancia ocupar al lado de la ciencia, y la miseria tener el mismo ascendiente que la riqueza. Partiendo de tan errado y perjudicial principio, se ha creído debían-

(41) VAZQUEZ, Josefina Zoraida. Los primeros tropiezos. En Historia General de México. T.3.Ps. 50 a 59. El Colegio de México. 1976.

contendientes y los lanzamientos y pronunciamientos continuaron. El Congreso puso a discusión una nueva ley de expulsión que fue aprobada el 29 de marzo de 1829. Básicamente esta nueva ley contiene los mismos principios de su predecesora, excepto en los artículos 2o. y 3o., porque en la primera era difícil su aplicación por ignorarse las personas a quienes iba dirigida y por desconocer todas las circunstancias que mediarían para aplicarse. La nueva ley las especificaba muy claramente, ofreciendo además castigo a los que violaran su cumplimiento.

No es posible precisar el número de españoles que por virtud de esta segunda ley salieron de la República. Diferentes autores se han concretado a informar la salida de "miles" en todos el país.

En relación con las repercusiones sociales y económicas de la expulsión, existen numerosos estudios que los consideraron como muy graves, por la salida de fuertes capitales, las bancarrotas que originaron y la sustitución de los comerciantes españoles por franceses, ingleses y norteamericanos. Desde el punto de vista de la burocracia, en la práctica sólo fueron expulsados aquellos soldados, administradores y eclesiásticos, cuyas actividades fueron consideradas como una amenaza para la independencia. (40)

Josefina Zoraida Vázquez, nos comenta que, aunque las sociedades cambian siempre lentamente, el período de 1821 a 1848 fue una transición entre la colonia y la sociedad "republicana", que significaba un corte con el pasado. La forma en que se logró la independencia aseguró la supremacía de los criollos y abrió las puertas a muchos insurgentes, derogadas definitivamente las prohibiciones para que las castas y los indígenas ocuparan cualquier puesto. Si bien es cierto que en un principio estuvo permitido que los españoles siguieran ocupando cargos importantes hasta 1829, esta posibilidad fue suprimida mediante las leyes de expulsión; sin embargo, las circunstancias empujaron ciertos cambios de actitudes de las clases sociales que permiten agruparlas, después de 1821, en empresarial, eclesiástica, oficialista y popular.

La empresarial estaba constituida por comerciantes industriales, mineros y grandes hacendados. Los

(40) FLORES CABALLERO, Romeo. La contrarrevolución en la independencia. Los españoles en la vida política, social y económica de México. (1804-1838). Ps. 83 a 155. El Colegio de México. 1969.

cio de 1822, fueron restituidos los cesados por haber militado en la insurgencia.

No obstante la copiosa propaganda en favor de la unión, el número de españoles que salía del país llevando sus pertenencias y capitales aumentó, con la ayuda del Consulado de Veracruz y del comandante del Castillo de San Juan de Ulúa.

La conspiración del Padre Arenas, descubierta en marzo de 1827, forzó al Congreso a legislar contra los españoles y el 10. de mayo del mismo año aprobó una ley, en los términos siguientes: Art. 1o. Ningún individuo que sea español por nacimiento podrá ejercer cargo ni empleo alguno de nombramiento de los poderes generales en cualquier ramo de la administración pública, civil y militar, hasta que la España reconozca la independencia de la nación. Art. 2o. Se extiende lo prevenido en el artículo anterior a los cargos y empleos eclesiásticos del clero secular y regular en cuanto al ejercicio de sus atribuciones económicas, gubernativas y judiciales. Esta disposición no comprende a los reverendos obispos. Art. 3o. El gobierno queda autorizado para separar hasta por el tiempo que habla el art. 1o. a los curas, a los ministros y doctórineros del distrito y territorios de la Federación. Art. 4o. Tampoco comprende en los artículos anteriores a los hijos de mexicanos que casualmente nacieron en la Península y se hallan en la República. Art. 5o. Los empleados que se separan del servicio en virtud de esta ley, gozarán todos sus sueldos y se les abonará el tiempo en sus carreras respectivas. Art. 6o. Los empleados vacantes por las disposiciones que contiene esta ley, se desempeñarán provisionalmente conforme a las leyes. Art. 7o. Los curas que separare el gobierno en uso de las facultades que le confiere el art. 3o., continuarán percibiendo todos sus emolumentos en los mismos términos que antes de su separación y los coadjutores o sustitutos serán pagados de la hacienda pública.

Con la aplicación de la ley se calmaron por un tiempo los ánimos y fricciones, pero pronto continuaron los alzamientos en todo el país, tanto a favor como en contra de los españoles, y los yorkinos, con mayoría en el Congreso, exigieron la aprobación de una ley de expulsión. En tanto era examinada esta propuesta, varios Estados de la República, como Jalisco y el de México, decretaron la expulsión y el 20 de diciembre de 1827, ambas cámaras la aprobaron también, con algunas excepciones. La referida ley no complació a los partidos-

cia, establecía que "La junta cuidará que todos los ramos del Estado queden sin alteración alguna, y todos los empleados políticos, eclesiásticos, civiles y militares, en el mismo estado que existían en el día..."; y prometía remover únicamente a los que no estuvieran de acuerdo con la independencia, para ser sustituidos por ciudadanos que más se distinguieran en "virtud y mérito"; finalmente estatuyó la formación de un "ejército protector denominado de las Tres Garantías", a cuya observancia de esos conceptos dedicarían sus campañas. Ocho meses después del Plan de Iguala, fueron firmados los Tratados de Córdoba, que fueron la ratificación del plan; pero el hecho de que el gobierno quedara comprometido a salvaguardar los fueros y los privilegios de los antiguos detentadores del poder, usando ejército, no era garantía para que la tranquilidad pública permaneciera inalterable.

Por otra parte si no fue posible al gobierno no resolver los problemas financieros, tampoco tuvo suerte en solucionar los de carácter político que presentaron. No se había complacido ni a los que respaldaron la idea borbonista del Plan de Iguala, ni a los liberales que sostenían ideas republicanas. Unos y otros, en diferentes formas, fueron los encargados de minar el prestigio de Iturbide.

La presencia de los españoles en el país - dió margen para que un grupo de mexicanos manifestara su inconformidad con el sistema de gobierno adoptado al consumarse la Independencia, que les permitiría participar de las ventajas de la emancipación; pero tropezaron con la alianza de la iglesia, el ejército y la oligarquía, que permaneció indisoluble.

Desde 1820, con motivo de la guerra de Independencia, algunos españoles peninsulares, temerosos de la reacción popular, comenzaron a abandonar sus puestos. El gobierno virreinal, a fin de no comprometerse, publicó las vacantes existentes, especialmente en los ramos de hacienda pública, con la única salvedad de que los aspirantes fueran adictos a la monarquía. Pero consumada la Independencia, la Regencia exhortó a los españoles a regresar a sus empleos, concediéndoles un plazo de 8 días, con la amenaza de despedir los si no cumplían con la orden. Para cubrir las vacantes, la Junta Soberana especificó primero que los empleados serían seleccionados de una terna que incluiría a cualquier persona, pero más tarde exigió que los pretendientes hubiesen jurado la independencia, previniendo la suspensión de salarios a quienes no la hubieran hecho. Pero más tarde, por decreto de ju-

un cambio en el poder político-económico que la favorece, los revolucionarios tienen como objetivo central la destrucción - de todo lo que para ellos representa la Colonia. Aquellos son enemigos de la clase peninsular incrustada en América, pero no de la Colonia en tanto que es estructura económica y social, pero sí de su existencia como clase privilegiada que depende precisamente de esta estructura; (los criollos) son enemigos del régimen gubernamental que permite la constante entronización del grupo rival, pero no tratan de cambiar por eso el régimen social de la colonia, antes bien lo defienden como algo que ellos han construido, consolidado y asegurado, y que, por tanto, les pertenece. Son enemigos del coloniaje, pero no de la Colonia. Los criollos revolucionarios, en cambio tratan de destruir no sólo el sistema económico-social que priva en ella. Más aún, combaten al gobierno peninsular únicamente por que ven en él al fundamento y la garantía de la situación social existente. El régimen político y la estructura social que los ahoga son para los criollos insurgentes una y la misma cosa; pulverizar a uno es aniquilar a la otra; desbaratar el coloniaje, al "gachupinato", es destruir a la Colonia".

Romeo Flores Caballero, apunta lo siguiente: que el primer gobierno independiente habría de enfrentarse con tres problemas que requerían su atención inmediata; - primero, en el aspecto económico, conseguir los fondos necesarios para la marcha del gobierno; segundo, en el aspecto político, buscar los medios idóneos para reafirmar la forma de gobierno con que empezaba su independencia y, tercero, en el aspecto social, la pacificación del país mediante el principio de unión entre europeos y americanos.

Los únicos instrumentos con que contaba el gobierno para resolver sus problemas, eran el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba. Se creía entonces que las garantías de unión, religión e independencia, en ellos contenidas, serían suficientes para resolver los problemas a que se enfrentaba el naciente imperio. No obstante, mientras la garantía de la religión era aceptada por la población entera, no sucedía lo mismo con respecto a las garantías de unión e independencia.

El Plan de Iguala ofrecía además, a todos los habitantes de la nación, el acceso a los puestos públicos, prometía protección a las personas y propiedades de todo ciudadano; conservaba para el clero secular y regular todos los fueros y preeminencias que disfrutaban antes de la independen

"El mal se agrava todavía más adentro del estado eclesiástico, que por su misma índole debe permanecer siempre immaculado. Los fondos económicos que sostienen el cuerpo de la iglesia no tienen otro origen que el mismo pueblo, el cual, necesitado de sabia dirección espiritual, ha creado una renta para la manutención de sus ministros. Sin embargo, no todos esos fondos pertenecen única y exclusivamente al sacerdocio, sino sólo aquéllos que son imprescindibles para su existencia; el resto corresponde por completo a la población menesterosa. Ella es la dueña legítima de ese excedente de las rentas piadosas. Así deben entenderlo los eclesiásticos".

"Y no se hable ya de la situación insostenible que ha creado en los americanos el monopolio europeo de los puestos eclesiásticos".

"Son los criollos y no los europeos quienes deben gobernar en América. Ellos están vinculados al Nuevo Mundo desde su nacimiento; ellos conocen y comprenden los problemas de su país, entienden a sus pueblos, saben sus costumbres, sus hábitos, sus ideas, su especial circunstancia, sus peculiares condiciones".

"En el campo político, los criollos sostenían la idea de la soberanía del pueblo, cuando afirmaban que tenían facultad absoluta de gobernarse así mismos, dándose las leyes y creando las instituciones que crean convenientes. Tienen el derecho soberano de velar por su propia seguridad, tomando para ello las precauciones que se hagan necesarias. Y ello es así porque por encima de toda autoridad e de cualquier persona preeminente, por encima de los individuos, y a pesar de las facultades que se les hayan atribuido, está la autoridad de toda la sociedad, cuyo poder es absoluto.

"Únicamente este cuerpo de la sociedad, representado por un congreso nacional, puede salvar los peligros en caso de crisis y realizar las funciones de gobierno. La representación nacional no es sino la unificación de organismos políticos que están investidos, en cierto modo, de autoridad pública". (39)

A manera de conclusión, el referido autor afirma que "en tanto que la alta clase oriolla busca solamente

(39) LOPEZ CAMANA, Francisco. La génesis de la conciencia liberal en México. Ps. 19 a 80. 2a. Edición. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. 1969 (Serie - Estudios).

res en la industria, peones de las haciendas y en general los integrantes de la gran masa rural y urbana lacerada en los graves problemas de la miseria. (38)

Francisco López Cámara lleva a cabo un estudio, por demás brillante sobre "La génesis de la conciencia liberal en México", resumiendo de la siguiente manera los agravios que los criollos, como clase social, resentían de los españoles peninsulares y las razones que justifican su participación en la guerra de independencia.

Si en todas las naciones del universo se establece como regla general que su administración pública sea llevada únicamente por sus nacionales ¿por qué en América no ocurría lo mismo?

Si los españoles metropolitanos eran considerados "extranjeros" en las Indias, nada tenían que hacer entonces en la administración novohispana, ajena a la de su propio país y en perjuicio, desde luego, de los verdaderos nacionales.

"No habiendo nacido los europeos en América, no son ciudadanos; luego están impedidos legalmente para ejercer los cargos públicos de Indias. Los criollos, en cambio, no sólo son totalmente aptos para ellos, sino que deben ser preferidos a los peninsulares.

"La recta administración de cualquier país, exige siempre no sólo que los encargados de ella reúnan las cualidades indispensables para el adecuado desempeño de su labor, sino que, por encima de todo, esta labor y esas cualidades concurren a la realización de una finalidad superior, a la que se subordina, en última instancia, toda preocupación política y administrativa; el beneficio de la mayoría, el bien público.

"Este principio de buena política, aplicado sin reservas a la situación que reina en la Nueva España, ha comprobado suficientemente la incompetencia y la incapacidad de los europeos para dirigir el gobierno y los perjuicios que su presencia ha causado y causa en el pueblo de las Indias.

(38) OCAMPO, Javier. Las ideas de un día. P. 220. El pueblo mexicano ante la consumación de su Independencia. El Colegio de México. 1969.

lle apropiado para la carga y descarga de mercancías y la falta de almacenes era notoria; sin embargo, no fue sino hasta 1868, por un norte que destruyó gran parte del muelle, cuando se pensó en repararlo y prolongarlo, terminando las obras en 1872.

Trabajos para mejorar el puerto de Campeche, construyendo además un muelle, fueron ejecutados en 1868 y 1869; en Tampico, en 1870 empezó la construcción del muelle y había proyectos para beneficiar a los puertos de Manzanillo, El Carmen y Mazatlán, que no llegaron a ejecutarse por falta de recursos. Se instalaron varios faros para facilitar la navegación.

Una ley de 1881, después de señalar la necesidad inaplazable de acondicionar los puertos, autorizó al gobierno a destinar a este propósito los fondos necesarios. Veracruz fue atendido en primer lugar, y su Ayuntamiento aprobó un ambicioso proyecto, pero hasta 1895 la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas se encargó de la contratación de dichas obras, quedando concluidas en 1902. Y así sucesivamente se fueron atendiendo los diversos puertos de la República. (37)

d) Características sociales y jurídicas de los servidores públicos.

Gran parte de autores conviene al afirmar que la sociedad mexicana al consumarse la independencia, estaba dividida en estratos sociales diferenciados tradicionalmente y en algunos casos por ley desde la Colonia, bajo puntos de vista étnicos, de riqueza o de poder. Señalando Javier Ocampo, que el estrato superior lo conformaban los criollos y españoles peninsulares, en el que formaban el clero, la burocracia, la milicia (jefes y altos oficiales), la aristocracia terrateniente, los mineros, los grandes comerciantes y artesanos. El estrato medio lo conformaban los clérigos de cargos inferiores, burócratas, abogados, literatos y oficiales del ejército de menor categoría. El estrato inferior, podría dividirse en dos órdenes: el alto, integrado por las clases trabajadoras, obreros de las incipientes industrias y de las minas, rancheros y labradores de las grandes propiedades, pequeños comerciantes y artesanos. El bajo, conformado por los indígenas, mestizos, castas y negros, esclavos, trabajadores de los cargos más inferiores.

(37) BULNES, Francisco. El verdadero Díaz y la Revolución. Pág. 114. Basebio Gómez de la Fuente, Editor. 1920.

40 leguas de líneas entre México y Veracruz. En noviembre de 1851, el presidente Mariano Arista inauguró el primer tramo de México a Nopalucan, la segunda línea telegráfica fue tendida poco después, uniendo a México y Guanajuato; posteriormente el telégrafo llegó a San Blas, pasando por León y Guadalajara, y la de León continuó a San Luis Potosí y Ciudad Victoria, para 1865 además de esas ya existían otras tantas. Tanto el gobierno como los particulares construyeron varias líneas en todo el país.

El desarrollo de las líneas telegráficas recibió un firme impulso gracias a la construcción de ferrocarriles, pues las mismas compañías estaban interesadas para su propio servicio. La comunicación exterior tuvo su comienzo cuando fue instalado el cable submarino entre los Estados Unidos y Veracruz. Para 1901, el país contaba con una cantidad considerable de líneas telegráficas. En la primera década del presente siglo fue moderado el crecimiento de las líneas telegráficas, pues la mayor parte de ellas estaban ya tendidas y sólo fueron objeto de mejoras y mantenimiento; en cambio fueron instalados algunos cables submarinos.

TELEFONOS.

Por último, la Compañía Telefónica Mexicana comenzó a dar servicio en 1882, con 300 aparatos, y para 1892 tenía ya colocados 1800. En 1890 los Estados de la República con varios kilómetros de líneas telefónicas, pertenecían de una parte de ellas a empresas particulares. El desarrollo de las líneas telefónicas avanzó considerablemente durante esa etapa. (36)

PUERTOS.

Una situación muy importante que aconteció en este período fue sin duda, la realización de las obras portuarias y sobre este tema nos comenta Francisco Bulnes: "El aumento constante del comercio marítimo con otros países trajo consigo la necesidad de emprender obras de desahorro, canalización y construcción de faros y muelles en los principales puertos, para hacerlos más accesibles a las embarcaciones de gran calado. El de Veracruz, el más importante de la República, estaba en pésimas condiciones, ya que carecía de un mue-

(36) LOPEZ ROSADO, Diego. G. Obras Públicas. En Historia y pensamiento económico de México. T.V. Págs. 321 a 378. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM. 1972.

cia fueron las de los ferrocarriles de Veracruz a Puebla, por Perote; de Veracruz a Medellín; de México a Tlalpan y de México a Cuautitlán.

A fines de 1876 estaban en explotación 578 km. de líneas férreas.

Para 1880 y 1890 se iniciaron y terminaron las troncales más importantes del país, el centro quedó unido en dos puntos de la frontera norte; F.C. Central Mexicano y F.C. Nacional Mexicano y con el Puerto de Veracruz con dos líneas; F.C. Mexicano y F.C. Interoceánico. No obstante haberse construido los principales sistemas ferrocarrileros, el gobierno continuó otorgando subvenciones hasta 1899, en que expidió la Ley sobre Ferrocarriles que venía a marcar hasta cierto punto el freno al desmedido derroche en este campo. (35)

CORREOS.

Entre otros de los servicios públicos tenemos, según nos indica Diego G. López Rosado, el de Correos - anotando al respecto que el presidente Comonfort, además de crear por decreto de 1856 el sello o timbre postal, estableció rebajas en las tarifas con el objeto de que la correspondencia y las publicaciones circularan profusamente por todo el país. En 1871 se organizó la primera Administración General de Correo y en 1878 México quedó incorporado a la Unión Postal Universal. Aprovechando el desarrollo de las carreteras y los ferrocarriles, el correo tomó amplio impulso por lo que fue necesario establecer nuevas oficinas postales.

La administración porfirista promulgó en 1883 el primer Código Postal Mexicano, que estuvo en vigor hasta 1894, al ser sustituido por otro nuevo, que fue objeto de reformas en 1897 y en 1902. Con base en el primer Código Postal, comenzó a operar la Administración General de Correos.

TELEGRAFOS.

Juan de la Granja obtuvo el 10 de marzo de 1849 el privilegio exclusivo por 10 años para establecer telégrafos electromagnéticos, con la condición de que en el término de los 2 años siguientes habría de construir cuando menos-

(35) POMBO, Luis. México. 1876-1892. Págs. 76 a 93. "Imprenta de El Siglo Diez y Nueve". 1893.

nos troncales. De esta manera para 1876 la red de caminos troncales se consolidó y prolongó. Fue a partir de 1891, con la creación de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, cuando las carreteras empezaron a merecer una atención especial por considerar que su desarrollo impulsaría a la economía del país. Las carreteras que poco a poco fueron construyéndose estuvieron destinadas a comunicar las regiones productoras de materias primas en especial agrícolas. (34)

Sobre ferrocarriles Luis Pombo nos señala que en mayo de 1842, los acreedores del camino carretero de México a Veracruz aceptaron la obligación de construir un ferrocarril de Veracruz al Río San Juan, pero apenas construyeron una parte; por ello, el gobierno recuperó esta línea en enero de 1848 y emprendió los trabajos por su cuenta. Ocho años más tarde, en septiembre de 1850, quedó abierto al tráfico, entre Veracruz y el Molino, que vino a ser el primer ferrocarril Mexicano de Veracruz a la Ciudad de México.

Después de la concesión de 1837, el gobierno no continuó con una política abierta para seguir otorgando otras nuevas. En 1856 Ignacio Comonfort otorgó una para construir la línea que uniría a Acapulco con Chilpancingo; otra que comunicaría a Monterrey con Matamoros; la de Antón Lizardo a Acapulco; la de México a Tacubaya y dos vías más autorizadas en 1857, para enlazar Guanajuato y Querétaro, por un lado, y Guanajuato y la Piedad, por el otro. Retrasadas un tanto las obras por la intervención francesa de 1862, volvieron a cobrar impulso cuando Juárez revalidó las concesiones otorgadas anteriormente para la construcción del Ferrocarril de Veracruz.

Inaugurada la Línea de Puebla en 1869, Juárez publicó la Ley del Ferrocarril de Rosencrans, que debería unir Tampico con algún puerto del Pacífico. Por primera vez el gobierno ofreció como compensación a los concesionarios 4 000 ha. de terrenos baldíos por cada kilómetro de vía construida, con algunas restricciones. Correspondió al Presidente Lerdo de Tejada otra serie de concesiones para construir más ferrocarriles. También recibieron ayuda otras empresas, como las de los ferrocarriles de Córdoba a Guapinales, de Jalapa a Coatepec, etc. permitiéndoles hacer algunas importaciones libres de impuestos. Otras concesiones de gran importan-

(34) CALDERON, Francisco R. La vida económica. Historia de México. La república restaurada. pág. 576.- Editorial Hernas. 1955.

el armamento, vestuario, equipo y caballos a los gendarmes, pero lo pagaban de su peculio los interesados, hasta que en julio de 1903 existía para las municipalidades un cuerpo formado por 4 comandantes de primera, 8 de segunda, 7 oficiales, 22 gendarmes de primera, 300 de tercera, a las órdenes de la Inspección General de Policía. Junto con los cuerpos anteriores operaban destacamentos rurales en algunas municipalidades del Distrito Federal y la Policía Civil, encargada de ejercer vigilancia sobre los aguadores, billeteros, cargadores, cocheros, sirvientes y demás individuos que prestaran servicios análogos a los indicados, conforme a los reglamentos en vigor.

CARCELES Y PENALES.

Como establecimientos penales estaban considerados la Penitenciaría, la Cárcel General, la Cárcel de la Ciudad y las cárceles de las municipalidades del Distrito Federal, a las cuales habría que agregar las escuelas correccionales de Coyoacán y de Tlalpan, para niñas y varones, respectivamente. (33)

CAMINOS Y CARRETERAS.

Por otra parte, Francisco R. Calderón, en cuanto a caminos y carreteras, advierte que al suprimirse los consulados, los caminos quedaron a cargo de la Secretaría de Relaciones en octubre de 1824, que los tuvo en total abandono, distraídos los fondos de su original aplicación en vista de la constante penuria por la que atravesaba el gobierno.

En el lapso de 1821 a 1852 apenas se expidió una que otra ley en materia de caminos, pues nada importante podía hacerse en tanto prevaleciera en el país el estado de guerra casi permanente. A partir de la creación del Ministerio de Fomento en 1853, la labor prácticamente estaba concentrada en conservar los pocos caminos que existían. Al restaurarse el gobierno republicano, a la caída de Maximiliano, a pesar de los escasos recursos de la Federación y de los Estados, de la inestabilidad en que unos y otros vivían, y de las dificultades impuestas por la extensión y la orografía del territorio nacional, fue posible avanzar en la construcción de nuevos cam

(33) ESCALANTE, Manuel. Memoria del Consejo Supremo de Gobierno del Distrito Federal. 1903-1904. Págs. 121 a 149. Tip. de la Vda. de P. Díaz de León Sucs. 1907.

les, de 20 de mayo de 1874 y el de 23 de junio de 1879, pusieron las bases de organización de la policía urbana. A principios de la década de los ochentas, la ciudad sólo disponía de la Cárcel de Belén y la Municipal.

La Inspección General de Policía estaba dividida en 1903, en cuatro secciones: la. a cargo de comisarias, policía preventiva, aprehensiones, cateos, empleados y presupuestos; 2a. Detalle de gendarmes de a pie; 3a. Detalle de gendarmes montados y 4a. Extranjeros, contratos de vestuario y equipo, muebles y útiles, comparecencias de empleados y particulares, archivos, estadística, depósitos, acontecimientos notables y asuntos diversos. Posteriormente fueron creados los jefes de los cuerpos para las Gendarmerías de a Pie y Montada y desaparecieron las secciones 2a. y 3a.

En cada una de los 8 demarcaciones de Policía había un comisario y como subalternos, un secretario, 2 oficiales, 2 cabos de puertas y distribuidos entre todas las comisarias, según las exigencias del servicio, 48 escribientes de primera y 8 de segunda. Cada comisaría contaba con una sección médica integrada por médicos, practicantes y camilleros; las habitaciones de los comisarios, las comandancias y las cuartas de las compañías de gendarmes. En algunas estaban instaladas las oficinas del registro civil y en cada una existía un corral destinado a los carros de limpia y sus accesorios.

La Gendarmería de a Pie, además del jefe de cuerpo, el jefe del detall y un ayudante, estaba formada por 6 escribientes de primera y uno de segunda, 8 comandantes, 8 escribientes de segunda, 72 oficiales, 70 gendarmes de primera y 1 700 de segunda, así como 50 guardias auxiliares. Una compañía estaba adscrita a cada una de las 8 inspecciones de Policía, variando el número de individuos de cada demarcación. Para la Gendarmería Montada había un jefe del cuerpo, un jefe del detall, 2 escribientes de segunda, 4 comandantes, un ayudante, 21 oficiales, 16 sargentos primeros, 41 jefes de pelotón, 401 gendarmes, un mariscal, un talabartero, un armero y 4 escribientes de segunda para los comandantes. La dotación de caballos era de 401 y la de acémilas, 18. La fuerza estaba dividida en 4 compañías, compuesta cada una de un comandante, 5 oficiales, 4 sargentos primeros, 10 jefes de pelotón y 100 gendarmes de segunda excepto la cuarta compañía que tenía 101.

La Secretaría de Gobernación suministraba -

pie y 100 montados. Obedecerían a 3 jefes; un cabo superior y 2 cabos subalternos. Privados de todo fuero, los celadores públicos serían nombrados por el gobernador del Distrito, que podría despedirlos siempre que lo estimara conveniente. (32)

Diversas disposiciones sobre policía, apunta Manuel Escalante, fueron expedidas en 1827 y 1829; en 1830 fue publicado un Bando de Policía y Buen Gobierno, otro, en 1833 y un tercero en 1835. Un decreto de 19 de diciembre de 1840, en calidad de ordenanza de policía de seguridad, impuso a los señores capitulares la obligación de dedicarse por turno al ramo de seguridad, haciendo rondas y otros servicios, pero que por sus inconvenientes no llegó a tener vigencia. El reglamento para los Celadores de la Policía Municipal fue expedido el 26 de mayo de 1848 y otro sobre multas y su imposición, el 22 de diciembre de 1852.

Al crearse la Inspección General de Policía, el 17 de marzo de 1861, se reglamentó la portación de armas, el 13 de junio del mismo año. Maximiliano, por decreto de 26 de marzo de 1864, sentó las bases para organizar la policía preventiva y por la ley de 10 de noviembre de 1855, los alcaldes de los Ayuntamientos debían encabezar el cuerpo especial denominado Guardia Municipal de Policía.

Dividida en 9 cuarteles, la ciudad estaría al cuidado de un Comisario Central instalado en el Palacio Municipal, en tanto que los Comisarios de Cuartel, auxiliados por un Secretario Escribiente, un inspector de policía de primera, otro de segunda, otro de tercera, 3 cabos y 22 guardas, despacharían en oficinas en las que al mismo tiempo vivirían colocados en la parte exterior un farol de color encarnado y en los costados escritas con letras blancas las palabras Comisaría de Policía y el número del cuartel.

El Reglamento de Policía de la ciudad de México y del Distrito Federal, del 15 de abril de 1872, señalaba que el Inspector General tenía a su cargo la seguridad pública y las comisiones de seguridad, cuyas fuerzas tenían además sus respectivos jefes; igualmente, el de vigilar el orden, perseguir a los delincuentes y a las casas de juego, la policía tenía que acudir para prestar auxilio en casos de inundación, de rrumbe o incendio, para salvar a las personas y las intereses comprometidos. El Reglamento de la Junta protectora de Cárce-

de ese cuerpo, con el nombre de Compañía de Encendedores, incluía: un comandante; 4 jefes, un escribiente; un cabo de reservas; un cabo de cuartel; 61 encendedores y 2 encendedores de cárceles. El personal tenía a su cargo en aquel año, 1 406 luces, siendo 210 de aceite y 1 196 de trementina. (31)

También Salvador Novo, nos hace referencia sobre este servicio, al indicar que instalado el gasómetro desde 1868, fue en 1881 cuando este tipo de alumbrado tuvo su mayor importancia, cuando había 1 209 luces; en 1891 disminuyeron a 408 y en 1894 sólo había 196, que perduraron hasta 1898. El gas duró al servicio de la ciudad 30 años.

Aunque los focos eléctricos empezaron a instalarse para el alumbrado en 1881, apenas había 300 de ellos - en 1890; contra 501 luces de gas; 1 130 de trementina y nafta y 123 de aceite; sin embargo, para 1899, la ciudad sólo usaba la electricidad y le bastaban 956 focos; 498 de 2 000 bujías; 366 de 1 200 y 92 de 50.

La inspección del Alumbrado Público, creada en septiembre de 1881 y dependiente de la Comisión del ramo, tenía a su cargo vigilar el sistema ciudadano, con oficinas en los bajos del Palacio Municipal. En 1900 estaba compuesta por un ingeniero jefe; 2 inspectores; un celador y un escribiente y un mozo.

De conformidad con la Memoria del Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal, correspondiente al año de 1906, el alumbrado público de la capital contaba con 633 lámparas de 2 000 bujías; 595 de 1 200; 183 de 50; 14 de 35; 60 de 25 y 28 de 16.

POLICIA.

También nos habla sobre el servicio de policía y vigilancia diciendo que por decreto de 28 de mayo de 1826 dispuso el establecimiento en la ciudad de México de un cuerpo de policía municipal con el nombre de Celadores Públicos. Suprimidos al mismo tiempo los serenos y los celadores, lo que éstos ganaban, más lo que hiciera falta y supliera las rentas fundidas del Distrito Federal y de la Federación afrontaría el gasto de sueldos y uniformes de los 150 hombres de a-

(31) ARIZPE, Rafael R. El alumbrado en México. Págs. 50 a 57. Secretaría de Fomento, Colonización e Industria. 1900.

to que en la ciudad había 50 000 m. de cañería para el curso de las aguas sucias. Los trabajos para mejorar el servicio de drenaje de la ciudad, iniciados en 1895, quedaron concluidos en 1902; el sistema adoptado fue el "combinado de transporte de agua", que constaba de 3 elementos principales; tubos para distribuir el agua de lavado, atarjeas para recoger los residuos de las habitaciones y el agua pluvial de las calles y grandes colectores para recibir éstos y llevarlos al gran canal del desagüe del Valle. En su conjunto, las obras constaron de cinco grandes colectores. Posteriormente fue construido un sexto para sanear las colonias Roma y Condesas.

Pablo Macedo estimó el costo total de la obra sin contar la reposición de pavimentos, en más de \$8 000 000.00 (30)

ALUMBRADO PÚBLICO.

Rafael R. Arizpe, nos habla sobre el alumbrado público, apuntando que en 1835, la ciudad estaba alumbrada por 1512 lámparas, de las que 164 permanecían encendidas toda la noche en los Portales y el Palacio Municipal y las restantes eran apagadas las noches de luna. El Ayuntamiento firmó un contrato en 1848 para adquirir 500 lámparas que serían alimentadas con trementina líquida, que fueron instaladas en las calles más céntricas, de modo que la ciudad tenía en 1849 un total de 1 623 luces.

Manuel Rojo informó al Ayuntamiento en 1853, que la capital tenía 1635 faroles; 475 lámparas de trementina y 1 160 de aceite; su servicio estaba encomendado a tres jefes, 10 cabos y 120 guardas, cada uno de los cuales atendía 14 faroles.

Si en 1855 la ciudad contaba ya con 1 000 lámparas de trementina y fueron instaladas 40 columnas de hierro con sus respectivas ferolas para iluminar la Plaza de Armas; las mejoras introducidas hasta 1863 alcanzaron ya las 1203 lámparas de aceite; 377 aparatos de trementina y 334 lámparas de Green o sea un total de 1 914 luces. El personal aumentó a 12 cabos y a 128 guardas. Por decreto de 23 de marzo de 1878, fueron relevados los guardaferoleros de las obligaciones que habían tenido como policías nocturnos y la organización

(30) TRENTINI, Franciasso. El florecimiento de México. Pág. 104. Tipografía de Bouliny & Schmidt. Suc. 190

comisario tenía sus útiles respectivos, pero además estaban disponibles 3 máquinas barredoras, un carro regador de 1 500 litros con bomba de reloj, 4 carros regadores de 700 litros, 6 carros de 2 ruedas para basura y un carro recogedor.

Para servir como depósitos transitorios de basura, el Ayuntamiento alquilaba ocho corrales de limpia, uno en cada Demarcación, de propiedad particular; las materias fecales que recogían los carros pipas del servicio nocturno de limpia, fueron concesionadas para utilizarlas en una fábrica de abonos y por otro contrato, las basuras recogidas en la ciudad eran entregadas en terrenos de Zoquipa, por \$24 000.00 anuales. (28)

ATARJEAS.

El antiguo sistema de atarjeas, dice Miguel María de Azórate, descansaba en la base de dejar la acequia en la dirección de oriente a poniente, se continuaba desde el puente de la leña y atravesaba en línea recta casi toda la ciudad y de hacer confluir en él la mayor parte de las atarjeas, incluyendo las de las calles laterales que corrían de norte a sur. Suprimido ese canal y sustituido con la atarjea cuata, ésta no fue bastante para contener la masa de agua y de cieno que aquél recibía y desde 1853 comenzaron a construirse algunas atarjeas paralelas a la principal.

Con fundamento en las anteriores circunstancias, las nuevas atarjeas fueron construidas de manera que pudiesen repartir sus derrames sobre los puntos extremos de la ciudad. Para 1864, la mitad de las atarjeas tenían ya el nuevo sistema, quedando pendiente la otra mitad a las que habría que agregar otras más, que era necesario convertir en principales. El municipio estimaba el gasto de la limpia de atarjeas y de los canales en \$25 000.00 anuales. (29)

También Francisco Trentini, dice que en 1873, el gobernador del Distrito informó que se limpiaron 17 000 m. de atarjeas, pero aún quedaba mucho por hacer, pues

(28) BRIBIESCA, Juan. Memoria documentada de los trabajos municipales de 1900. T.I. Págs. 281 a 292. Tip. y Lit. "La Europea", de J. Aguilar Vera y Cía. 1902.

(29) AZGARATE, Miguel María de. Memoria de los principales ramos de la policía urbana y de los fondos de la ciudad de México. Págs. 110 a 112. Imprenta J.M. Andrade y P. Escalante. 1864.

autor, refiere que, desde el bando de policía del 7 de febrero de 1825 y el de 20 de marzo de 1858, las autoridades municipales tuvieron a su cargo las letrinas, su limpia y el paso de los carros en los que debían vaciarse las basuras, con pena de multa para quienes lo hicieran en las calles. Gradualmente - perfeccionada la exigencia municipal de la limpieza, el reglamento municipal de 1844 imponía a las caseras la obligación de hacer adiaro la limpieza de los caños abiertos que salían de las casas hacia el centro de las calles. El bando de 24 de enero de 1846 mandaba barrer y regar entre 6 y 8 de la mañana - el frente de las casas.

Los elementos de que disponía el Ayuntamiento para el servicio de limpiar estaban formados en 1873, por 64 hombres: un administrador, un preceptor, 5 mayordomos, 4 muleteros, un piperero, un velador, un portero, un maestro carrocerero un oficial de lo mismo, un maestro herrero, 32 carretoneros y 15 peones paleros.

Como equipo tenían 23 carros en buen estado, 9 deteriorados y 23 inútiles; 11 pipas en buen estado y 21 - - inútiles; 12 caballos y 99 acémilas; el costo de su forraje - era de \$0.23 diarios por animal. Por cuanto a sueldos, iba de \$1.00 diario a los mayordomos, a los 68 $\frac{3}{4}$ centavos que devengaban los carretoneros; los 37 $\frac{1}{2}$ centavos diarios de los paleros, los 75 centavos de los pipereros, los 68 $\frac{1}{2}$ del velador y los 50 centavos diarios del portero. El maestro carrocerero - llegaba al 1.00 diario y el oficial y el herrero a los 75 centavos. El ayuntamiento proveía a sus servidores de limpieza - con un par de pantalones, blusas, corbatas, sombreros, cinchos y pares de zapatos como uniformes. Provistos de palas de fierro, costales y escobas, los 15 paleros recorrían las calles y las plazas de la ciudad, limpiando todos los caños, así como - los arroyos de las que tenían atarjeas. (27)

Por otra parte Juan Bribiesca señala que el Ayuntamiento el 29 de septiembre de 1899, acordó que el servicio del barrido y riego de las vías públicas, que estaba encomendado a la Comisión de Policía, pasó a la de Limpia en 1900. El servicio de limpia contaba con 107 carros para el servicio de día, 42 para el servicio de la noche, 54 mulas y 107 atalajes o equipos y lo atendían los 8 comisarios de las Demarcaciones - de Policía, bajo la inspección de la Comisión de Limpia. Cada

(27) NOVO, Salvador. La ciudad de México en 1873. Págs. 83 a 86. Editorial Porrúa, S.A. 1973.

MERCADOS.

Durante la primera mitad del siglo pasado, - la Ciudad de México sólo contaba con los mercados de El Volador, el de Iturbide, el de Santa Catarina y el de Villamil; en 1857 comenzó a construirse el de Jesús y en 1869 el de Guerrero. Como el de El Volador se incendió en 1870, sus actividades pasaron a los mercados de Iturbide y de Jesús en 1880 fue inaugurado el mercado de la Merced. El rastro se instaló en la plazuela de San Lucas, en un local construido de sillares y mampostería. En ocasiones estuvo arrendado por remate en almoneda pública, pero en 1880 le administraba el Ayuntamiento.

La comisión del Consejo Superior de Salubridad sugirió la conveniencia de construir un nuevo rastro en San Lázaro y su construcción iniciada en 1891, concluyó en 1895, pero la falta de algunas obras complementarias difirieron su uso.

PANTEONES.

De los panteones que existían en la época virreinal, en los primeros años de vida independiente prestaban sus servicios los de San Lázaro, Santa María la Redonda y San Fernando; el de San Lázaro fue clausurado en 1833. Para 1843-estaban abiertos los de Tepeyac, San Pablo, San Fernando, Santa Veracruz, Nuestra Señora de los Angeles, el sepulcro de los padres dominicos y Santa Paula y en 1858 sólo estaban 6 panteones abiertos: San Fernando, Campo Florido, San Diego, San Antonio de las Huertas, Santa Paula y los Angeles.

Con base en la ley de julio de 1859, varios de los antiguos panteones fueron clausurados, de manera que para 1873, para el servicio público, quedaban los cementerios de Campo Florido y el de la Piedad; con carácter particular - funcionaban el panteón francés de la Piedad y el inglés y el norteamericano de la Tlaxpana. Durante la administración del General Díaz, el ayuntamiento sólo tenía a su cargo el Panteón Municipal de Dolores y los panteones aumentaron con el Español y el Tepeyac. En 1906 estaba en construcción el Panteón Nacional que estaría destinado a recibir los sepulcros de los hombres ilustres de la Nación.

SERVICIO DE LIMPIA.

Dentro de los servicios públicos, el citado

En cuanto a los establecimientos de beneficencia pública, éstos estaban a cargo de la Secretaría de Gobernación, según la memoria correspondiente al año 1879-1880, eran los hospitales de San Andrés, Juárez, Morelos, El Divino Salvador, San Hipólito; la Casa de Maternidad, el Hospicio de Pobres, la Escuela de Artes de Tecpan y la Escuela Correccional de Momiculco, fundada en Coyoacán.

Los fondos con que contaba la Beneficencia eran las fincas, capitales, rentas y los otros bienes que pertenecieron a este ramo desde que estuvo a cargo del Ayuntamiento; los legados que se hicieran con ese objeto; lo que asignara la ley de presupuestos; el auxilio de \$500.00 diarios que suministraba el Ayuntamiento; las multas impuestas con esa consignación; los productos de la Lotería, los bienes que asignara la ley.

El 7 de septiembre de 1906, fue inaugurado el edificio del Hospicio de Pobres, a un lado de la Calzada de Tlalpan, y tenía capacidad para atender a más de 1 000 niños de validos. Las escuelas de Ciegos y Sordomudos, así como las instituciones benéficas fundadas en administraciones anteriores, fueron mejoradas en sus edificios, mobiliaria y equipos. (26).

JARDINES PUBLICOS.

Salvador Novo en su obra, nos menciona una lista sobre los jardines públicos existentes en la capital en 1901, siendo éstos: Jardín Hidalgo (Santa María de la Ribera), Zócalo, del atrio de la Catedral, Santiago Tlatelolco, Miguel López (Lagunilla), de la Corregidora, Atrio de Santo Domingo, Juárez (San Pablo), Guerrero (San Fernando), Carlos Pacheco (Candelaria), Morelos (San Juan de Dios), Guardiola, Cinco de Mayo (Colegio de Niñas), Jardín Degollado (Tarasquillo), Carlos IV (Circundando la estatua), del Carmen, frente a la estación del Ferrocarril Nacional Mexicano y un Jardín de Propagación de Chapultepec. Dentro de las inauguraciones del programa con memorativo del Centenario de la Independencia, figuró la del Parque Popular de Balbuena, el 17 de septiembre de 1910. Obviamente que éstos son entre otros de los parques existentes.

(26) BERRIOZABAL, Felipe. Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación. 1879-1880. - Págs. 95 a 97. Tipografía de Gonzalo A. Esteva. 1881.

Las Bonitas, confiándoles el cuidado de los Hospitales de El Divino Salvador, San Andrés y San Juan de Dios.

José Urbano Fonseca estableció, en marzo de 1847, un hospital de sangre en el Colegio de San Pablo, para atender a los heridos de la guerra con los Estados Unidos, con servicio en Hospital Municipal, daba servicio en su mayor parte a los presos; en 1863 tenía ya capacidad para 320 personas.

Reedificado el edificio del Hospital de San Juan de Dios, en 1865 volvió a abrirse con mayor número de camas y en 1868, al recibir a las enfermeras sífilíticas que estaban en el Hospital de San Andrés, cambió su nombre por el de Morslos, en 1875. Por instrucciones del presidente Juárez, en 1861 quedó establecida una Casa de Maternidad y un Hospital de Infancia, que ocupó el Hospital de Terceros. En 1865 Maximiliano abrió una maternidad que formaba parte del Hospital de Pobres, con 24 camas de capacidad.

Con el propósito de organizar el ejercicio de las atribuciones oficiales en materia de salubridad, Juárez creó en mayo de 1861, la Dirección de Beneficencia adscrita a la Secretaría de Gobernación, pero en 1862 volvieron los ayuntamientos a hacerse cargo de los hospitales. Durante el gobierno de Maximiliano funcionó el Consejo de Salubridad y más tarde el Consejo de Beneficencia.

Protasio Table, como Ministro de Gobernación creó, en febrero de 1877, la Dirección de Beneficencia Pública, que asumió la responsabilidad de las instituciones hospitalarias en sustitución del Ayuntamiento. Simultáneamente funcionaba, bajo la misma dependencia, el Consejo Superior de Salubridad. En 1879 fue expedido el Reglamento de Hospitales, cuyo breve texto normaba las funciones de los médicos, practicantes, y enfermeros a partir de la división del número de enfermos en secciones de 30. Un gran Hospital General, situado al oriente de la ciudad, se inauguró en febrero de 1905, permitiendo ocupar y demoler el antiguo Hospital de San Andrés. Para sustituir al Hospital de San Hipólito en los servicios que prestaba a los enfermos mentales fue edificado el Manicomio General en terrenos de la que fue Hacienda de la Castañeda, en Mixcoac, inaugurado en septiembre de 1910. (25)

(25) ENCICLOPEDIA DE MEXICO. T. VII. Hospitales. Págs. 23 y 24. Enciclopedia de México, S. A. 1977.

de la enseñanza, fueron establecidas escuelas normales para profesores en casi todos los Estados de la República.

El gobierno expresó desde 1888 su interés en que todas las escuelas ocuparan casas que reunieran todos los requisitos necesarios, o que pudieran adaptarse a las condiciones de la arquitectura escolar, debían ser propiedad del Estado. Dentro de la partida de gastos asignados a cada escuela, debían figurar las cantidades suficientes para adquirir pequeños gabinetes de física y química para proporcionar una síntesis experimental de esas ciencias. (24)

Fue durante el largo gobierno de Porfirio Díaz, cuando se estableció el Instituto Geológico Nacional, en 1881; el Instituto Médico Nacional, en 1890; la Escuela Normal para Maestros, inaugurada en 1910; la Escuela Nacional Preparatoria, reformada en 1909 y el Museo Arqueológico e Histórico, autorizado en 1909.

SERVICIOS MEDICOS Y ASISTENCIA PUBLICA.

En la Enciclopedia de México, se habla sobre los hospitales, haciendo referencia en primer lugar, sobre el funcionamiento de los hospitales virreinales, el cual sufrió profundas transformaciones a partir de 1804, cuando el rey de España ordenó enajenar los capitales y bienes raíces pertenecientes a hospitales, hospicios, casas de misericordia, de reclusión y de expósitos, cofradías, obras pías y patronatos de legos. La Constitución de Cádiz de 1812, dispuso que los establecimientos asistenciales pasaran a depender de los ayuntamientos y en 1820 se decretó la extinción de las órdenes hospitalarias, orden que tuvo efecto en la Nueva España en enero de 1821.

A mediados del siglo XIX sólo quedaban en la capital 8 hospitales: los de San Pedro y San Lázaro, que estaban prácticamente fuera de servicio; el de Terceros, de carácter privado; los de El Divino Salvador y San Hipólito; para dementes y los de Jesús, San Juan de Dios y San Andrés, que seguían prestando servicios generales. En 1844 llegaron las Hermanas de la Caridad y fueron alojadas en el antiguo colegio de

(24) FERNANDEZ ROJAS, J. El proceso de la Educación Pública en México. Págs. 56 a 60. Impresora de Coahuila. 1933.

Pública para el Distrito y Territorios Federales, que tendría a su cargo todos los establecimientos públicos de enseñanza, los depósitos de los monumentos de arte, antigüedades e historia natural, los fondos públicos destinados a la enseñanza y todo lo referente a la instrucción pública pagada por el gobierno. Otro decreto determinó que la enseñanza superior - - habría de impartirse en 6 establecimientos: 1) Estudios Preparatorios; 2) Estudios Ideológicos y Humanidades; 3) Ciencias Físicas y Matemáticas; 4) Ciencias Médicas; 5) Jurisprudencia y 6) Ciencias Eclesiásticas. Además se prescribía organizar la Biblioteca Nacional y el Museo Mexicano.

Quando Santa Anna volvió al poder, la política educativa de Gómez Farías fue abandonada y no volvió a tomar impulso sino hasta la promulgación de la Constitución de 1857. Además de las 6 grandes instituciones mencionadas - en el decreto, durante estos años fueron establecidas escuelas nocturnas para artesanos y dos escuelas normales para maestros. La Academia de Medicina Práctica, como anexo de la Escuela de Cirugía, que funcionó en el antiguo Hospital de Betlemitas, fue creada en 1824; la Escuela de Medicina, en 1829; - la Escuela de Agricultura, empezó a funcionar en 1853 y la de Comercio, en 1845. Los planteles antiguos, ya transformados, recibieron el nombre de colegios y los nuevos, el de institutos.

El presidente Juárez, con ayuda de una comisión encabezada por Gabino Barreda, expidió en diciembre de 1867 la Ley Orgánica de Instrucción, que declaraba gratuita y obligatoria la educación elemental y daba unidad a la enseñanza. Juárez fundó durante su gobierno la Escuela Nacional Preparatoria en 1867, a la que asignó el antiguo edificio de San Ildefonso; la Escuela de Artes y Oficios y planteles especiales para ciegos y sordomudos y organizó el Congreso Higiénico Pedagógico de 1872 para el estudio de problemas de textos escolares, edificios, mobiliario, útiles de enseñanza, métodos, etc.

La enseñanza recibió una atención especial a partir de la ley de 23 de mayo de 1888, que declaró sería gratuita, obligatoria y laica; después al lograrse el equilibrio de la hacienda pública en 1894, el presupuesto federal mejoró las partidas dedicadas a la enseñanza y la ley de 1896, - nacionalizó las escuelas municipales de la capital que, en número de 113, pasaron a depender de la Secretaría de Instrucción Pública y para preparar el personal que habría de encargarse-

Así también, J. Fernández Rojas hace referencia sobre este aspecto en el sentido de que debido al déficit presupuestal fue impedido al gobierno emprender la construcción de nuevos edificios públicos durante casi todo el siglo XIX; si acaso, algunas cortas cantidades fueron destinadas para reparaciones urgentes o el acondicionamiento de edificios nacionalizados para utilizarlos con propósitos diferentes a los originales.

Algunas mejoras tuvo el Palacio Municipal entre los años de 1886 a 1891, al construirse su interior y hermosearse el Salón de Cabildos. Poco antes del Centenario de la Independencia, fue restaurado en sus plantas originales, añadiéndole una mas de acuerdo.

En el terreno que ocupaba el Hospital de Terceros, enfrente del Palacio de Minería, después de demolido el antiguo edificio, fue erigido el que ocuparía la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, inaugurado en ocasión del Centenario de la Independencia en 1910.

Para proporcionarle un edificio adecuado a correo, en el lugar que ocupó el Hospital de Terceros de San Francisco, se construyó el hermoso edificio que, a un costo de \$2 850 000.00 fue inaugurado el 17 de febrero de 1907.

Después del incendio del edificio de la Cámara de Diputados en 1909, éste fue totalmente reconstruido y concluido en noviembre de 1910.

El antiguo edificio de la Lotería Nacional, reconstruido y acondicionado, sirvió para albergar a la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. El Palacio de Justicia fue alojado en el antiguo edificio ocupado por los Tribunales de Distrito, al ser transformado totalmente.

Para construir el Palacio del Poder Ejecutivo, lanzó una convocatoria la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. El proyecto ya aprobado, empezó a desarrollarse, pero no llegó a terminarse por el movimiento revolucionario de 1910.

INSTRUCCION PUBLICA.

Un paso de gran trascendencia dió Valentín Gómez Farías al crear en 1883 la Dirección General de Instruc-

como director y responsable de los trabajos relativos. Para cercar la ciudad, aislarla y defenderla del agua, procedió a levantar un dique que llamó de circunvalación, aprovechando algunas de las calzadas en la parte del poniente, mientras que al oriente levantó un terraplén hasta de metro y medio, con taludes de un metro de altura por 1.50 m. de base y 7 metros de ancho en la corona. En su conjunto se formó un perímetro irregular de 52 lados, de 20 kilómetros 430 metros de longitud, que comprendía dentro de él a la ciudad y terrenos del poniente, limitados por las calzadas de Chapultepec, la Verónica y Moctelco, que fueron aprovechadas para formar el dique. La superficie así defendida fue de 1968 hectáreas y el costo de \$60 000.00 (22)

En sí, el desagüe de México constaba de 3 partes esenciales siendo éstas el Gran Canal, el Túnel y el Tajo de Desembocue.

OFICINAS PUBLICAS.

Ahora bien, por otra parte Gustavo Casasola, nos describe la fisonomía general de la ciudad, haciendo notar que esta había sufrido profundas modificaciones por el impacto que causó la aplicación de las leyes de Reforma. Muchos fueron los conventos, iglesias, hospitales y otros edificios propiedad de corporaciones religiosas que fueron demolidos o que tuvieron como destino albergar oficinas gubernamentales, escuelas y hospitales civiles, como en el caso del Convento de Santiago Tlatelolco, convertido en prisión militar; el Templo de San Agustín, destinado a la Biblioteca Nacional; el Convento de San Cosme, transformado en cuartel; el Colegio de San Pablo, donde quedó instalado el Hospital Juárez; el Colegio de San Lorenzo sirvió para fundar la escuela de Artes y Oficios, y el de Corpus Cristi para la Escuela de Sordomudos; el de La Encarnación para la Escuela Normal de Profesores y, el Convento de Churubusco, que el presidente Juárez designó a la beneficencia. (23)

(22) ESPINOSA, Luis. Reseña histórica del desagüe del Valle de México. 1856-1900. En Memoria Histórica, técnica y administrativa de las obras del desagüe del Valle de México. 1449-1900. T.I. págs. 275 a 321. Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas. 1902.

(23) CASASOLA, Gustavo. Seis siglos de historia gráfica de México, 1321-1925. T.II. pág. 1049. Ediciones Gustavo Casasola. 1962.

lugar a Tacubaya, en 6. El servicio suburbano de tranvías continuó con tracción animal. Ixtapalapa, Mexicalcingo, Ixtacalco y Santa Anita estaban unidos entre sí y con la capital por medio de trenes de mulitas; 80 minutos duraba el viaje de Ixtapalapa y México, salvo en tiempo de aguas, cuando solían emplear hasta 5 horas. (20)

DESAGÜE.

La ciudad también contaba con medios de defensa contra inundaciones, sobre este aspecto Luis González Obregón, nos refiere que a partir de 1823 las obras del desagüe quedaron bajo la vigilancia de la Diputación Provincial, que nombró al Doctor José María Luis Mora para reconocer e informar acerca del estado en que se encontraban. Mora presentó una memoria documentada en la que incluía las obras que debían emprenderse con urgencia; sin embargo, la penuria del gobierno y la agitación política del país impidieron hacer nada al respecto.

Después de estar estas obras al cuidado del Estado de México desde 1824, retornaron al gobierno federal en 1826. Las fuertes lluvias de 1830 causaron tal alarma que Lucas Alamán, como Secretario de Relaciones, solicitó al Congreso que utilizara un empréstito para financiar el costo de las reparaciones, y a pesar de que fue aprobado no llegaron a realizarse. Con motivo de la Intervención Norteamericana de 1846 y para defender a la capital, fueron inundados los terrenos situados al oriente, abriendo zanjas y sangrías por Mexicalcingo, que vaciaron gran cantidad de agua en las llanuras del Peñón. Concluida la guerra, el ingeniero Francisco Garay propuso reparar estos daños, pero con resultados negativos.

Por decreto del 22 de abril de 1853, el ramo del desagüe quedó incorporado a La Secretaría de Fomento, entonces recientemente creada. (21)

Luis Espinosa, nos relata que en 1865 las lluvias abundantes causaron graves daños a las obras de defensa contra inundaciones, y Maximiliano nombró al ingeniero Garay

(20) GONZALEZ NAVARRO, Moisés. La Vida Social, Historia moderna de México. El Porfiriato. Pag. 695. Editorial Hermes. 1957.

(21) GONZALEZ OBREGON, Luis. Reseña Histórica del desagüe del Valle de México. 1449-1855. En Memoria Histórica, técnica y administrativa de las obras del desagüe del Valle de México. 1449-1900. Págs. 264 a 272. Vol. 1. Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas. 1902.

TRANSPORTE PÚBLICO.

Otra clase de servicio que ya se prestaba en esta época era el relativo a ferrocarriles y tranvías, siendo en 1880 clasificado como un servicio de gran utilidad, puesto que el centro de la capital se encontraba comunicado por este medio con las diversas colonias existentes.

Sobre el particular, Miguel Cervantes Noraña, apunta que por medio de decreto de julio de 1898 el gobierno otorgó permiso para electrificar el sistema de ferrocarriles urbanos y la empresa cambió su nombre por el de Compañía Limitada de Tranvías Eléctricos. En 1902 había ya en todo el Distrito Federal cerca de 112 km. de vías electrificadas, principalmente de vía angosta, que permitían cruzar la ciudad hacia diferentes puntos partiendo de la Plaza de Armas; 1) a la Villa de Guadalupe, saliendo por la exgarita de Peralvillo; 2) a Tlalnepantla, saliendo por San Antonio de las Muertas y pasando por Popotla, Tacuba y Azcapotzalco; 3) a Tacuba, por Chapultepec, prolongándose hasta Mixcoac y San Ángel; 4) a Dolores, Panteón Municipal, pasando por Chapultepec; 5) a la Fiebre, prolongándose hasta Mixcoac y San Ángel; 6) a Ixtapalapa, saliendo por la Viga y pasando por Jamaica, Santa Anita, Ixtacalco e Ixtapalapa, y 7) al Peñón, saliendo por San Lázaro. Estaban en servicio en esa fecha los ferrocarriles ya electrificados de México a San Ángel y a la Villa de Guadalupe. (19)

Por su parte Moisés González Navarro, nos indica que las líneas de los tranvías, que usaban vía angosta, tenían mucho menor longitud que la de los ferrocarriles del Distrito, que usaban vía ancha y su longitud apenas llegaba a los 20km. A principios de 1880 contaban con 6 vagones y 14 plataformas, en los que transportaban un promedio de 85 000 pasajeros mensualmente. El sistema estaba organizado en circuitos, y para el caso de uno a otro se daban boletos de correspondencia. La empresa tenía las caballerizas y los cobertizos necesarios para la guarda de las mulas y los carros.

Hasta el 15 de enero de 1900 fue inaugurado el servicio de tranvías eléctricos con cupo para 24 personas, cómodos, elegantes y bien alumbrados, que recorrían la distancia de Indianilla a Chapultepec en 7 minutos, y de este último

(19) CERVANTES NORAÑA, Miguel. Pequeña geografía histórica del Distrito Federal. Págs. 87 y 88. Librería de Educación. Gallegos Hnos. 1902.

otra parte, contrató con Antonio Gilly la ruta de Chalco, que comenzaría cerca del rastro de la ciudad o en el Puente del molino, en el Paseo de la Viga y, pasando a orillas del pueblo de la Magdalena, cortaría los potreros del sureste hasta encontrar el Canal Garay; de ahí pasaría del Canal de Texcoco al de Xochimilco y por el Canal de San Lorenzo la ruta tomaría la dirección de Tláhuac, Xico y Chalco. En septiembre de 1878 quedó abierto el tramo del Canal de Chalco a San Isidro, con una longitud de 9 km. de modo que ya estaban comunicados con la capital los pueblos de Ayotla, Tlapicahua, Tlapacoya y otros. El 15 de septiembre del mismo año se inauguró el canal de México al Peñón Viejo y fueron destinados a su servicio un vaporcito de hélice llamado "General Porfirio Díaz" y el bote "Josefina". (17)

Los canales excavados en los lagos del Valle de México por los gobiernos anteriores al de Porfirio Díaz fueron perdiendo paulatinamente su utilidad, debido a que en proporción el aumento de la superficie territorial de la ciudad, la de las aguas descendía con celeridad, al grado de que las antiguas chinampas que la rodeaban habían desaparecido casi por completo; en 1902, el nivel del agua del Lago de Xochimilco era de sólo 1.5m. más alto que el del Monumento Hipsográfico; al de Chalco, 1.18 m. y el de Texcoco, 2.8 m. más bajo.

Aunque canoas y trajineras todavía surcaban las aguas de Xochimilco, Chalco y Texcoco, utilizando también para el transporte de pasajeros y mercancías el Canal Nacional que partía del pueblo de Tomatlán, cercano a la orilla de Xochimilco y corría de sur a norte, uniendo a los pueblos de San Francisco, San Juanico, Tespilco, Ixtacalco, Santa Anita, Resurrección y entraba a México por el oriente a unirse con el Canal de San Lázaro, que terminaba en el Lago de Texcoco, efectuando una travesía continuada y podía usar también los canales secundarios como el de Mexicaltzingo; su actividad disminuyó porque los escasos caudales reducían en tal forma su nivel que resultaba insuficiente para sostener las canoas. El desagüe, la captación de agua potable y el azolve fueron cegando inexorablemente esta vías acuáticas. (18)

(17) SIÉNRA, Carlos J. Historia de la navegación en la ciudad de México. Págs. 67 a 90. Departamento del Distrito Federal. Secretaría de Obras y Servicios. 1973.

(18) ORVANTES NORDA, Miguel. Pequeña geografía histórica del Distrito Federal. Págs. 50 y 51. Librería de Educación. Gallegos Hnos. 1902.

Condesa. El acueducto principal se comenzó el 18 de julio de 1905 y quedó concluido el 30 de julio de 1908; los depósitos del Molino del Rey, iniciados en 1907, quedaron terminados en enero de 1909; en agosto de 1908 principiaron las obras para la planta de bombas de la Condesa y quedó terminada en su parte principal en septiembre de 1910, y para el mismo mes estaban ya listas las plantas para captar y bombear el agua de la Noria, Nativitas y Santa Cruz. El 2 de junio de 1909 empezó la construcción de la galería subterránea situada en la parte central de la ciudad, que fue concluida a principios de abril de 1910; para el siguiente año, también en abril, dieron comienzo los trabajos para colocar la nueva red de tuberías que, en su parte principal y con excepción de algunos tramos, quedó terminada en octubre de 1913.

Después de 14 años, y con un costo de más de \$17 500 000.00, el nuevo abastecimiento de agua potable para la ciudad de México quedó totalmente terminado.

En 1858 la capital estaba dividida en 8 cuarteles mayores, 32 menores, 245 manzanas, 304 calles, 140 callejones, 12 puentes, 90 plazas y plazuelas y 12 barrios. Respecto a los datos consignados para principios del XIX, había sólo modificaciones en el número de plazas y plazuelas, que subió de 64 a 90, y en el de barrios, que aumentó de 2 hasta 12. (16)

No obstante que de los canales en gran parte dependía la defensa de la ciudad contra las inundaciones y su abastecimiento principal por las vías acuáticas de acceso, la escasez crónica de recursos dió como resultado el descuido de las existentes hasta límites peligrosos. En 1849 eran numerosos los canales y acequias navegables y había vapores que utilizaban el canal de la Viga para ir a Chalco y Mexicaltzingo; en 1856 quedó terminado el Canal de Santa Martha que servía para hacer el desagüe del Lago de Xochimilco, al mismo tiempo que para la navegación.

Como ministro de Fomento, Vicente Riva Palacio pensó en Chalco como uno de los mejores puertos interiores para el desarrollo del sistema fluvial; por ello, en marzo de 1877 inició un canal entre esa población y Tepexpan, con un ramal de San Isidro a la garita de San Lázaro. Por

(16) ARRONIZ, Marcos. Manual del Viajero en México. Págs. 39 y 40 (Enciclopedia Popular Mexicana) 1858.

Marroquín y Rivera en 1900, para que efectuara los estudios necesarios a fin de abastecer con eficiencia las necesidades de agua potable de la capital y uno de sus primeros trabajos consistió en determinar las condiciones de servicio hasta el año anterior. En 1899 la ciudad tenía una dotación de agua muy escasa y la calidad de la misma era inadecuada por sus condiciones higiénicas; la población había crecido hasta 300 000 habitantes y sólo disponía de 770 litros por segundo; 220, de Chapultepec; 400, del Río Hondo, y 150 del Desierto y Santa Fe. Además de estas aguas corrientes, que ya incluían las de la llamada Concesión Chousal y las de las haciendas de los Morales, San Isidro, Careaga, y Clavería; de los Molinos Blanco, Prieto Olivar de Vidal y Atoto; de Tlaxtilolco, San Alvaro y Pallares; San Lucas, Rancho de Textitla, Patolco, Villares, Casa Blanca, Santo Tomás y Merced de las Huertas, había de 1200 pozos artesianos, así todos ellos ubicados en casa particulares en distintos rumbos de la ciudad y en algunos edificios públicos, como el de la antigua Casa de Moneda en el Apartado.

El ingeniero Marroquín presentó su proyecto en 1901 y consistía en aprovechar hasta 2 000 litros por segundo de los manantiales de Xochimilco, después de efectuar los necesarios trabajos de captación; un acueducto cerrado; plantas de bombeo para elevar el agua a 50 m. de altura; construir los depósitos del Molino del Rey, para asegurar una provisión correspondiente a 24 horas cuando menos; una nueva red de tuberías a fin de que en los casos de mayor consumo pudiera ascender el agua a los pisos más altos de las casas y dotar con los accesorios necesarios los servicios públicos de riego, incendio, etc. (15)

Para ejecutar las obras fue creada la Junta Directiva de Provisión de Aguas Potables, en septiembre de 1903. La oposición de los propietarios de los terrenos que era necesario utilizar para alojar al acueducto y las vías del ferrocarril, que concluyó mediante un juicio expropiatorio por causa de utilidad pública, no permitió iniciar los trabajos en firme sino hasta junio de 1905.

En 1906 las obras estaban concentradas en el manantial de Nativitas, en donde estaba ya construido un depósito octagonal de 9 m. de profundidad, comunicado por tubos de fierro con el canal que alimentaría a las bombas encargadas de mandar a presión las aguas a través del acueducto hasta la-

(15) GALINDO Y VILLA, Jesús. Ob. Cit. págs.

estruendo de la vida actual, toda agitación, toda nervios, rápida y bulliciosa.

Un tanto cuanto ha prosperado la ciudad -- hacia el Norte, bien poco por el oriente; casi nada por el sur. En cambio, todo el progreso se extiende al poniente y suroeste, donde las colonias de Santa María, San Rafael, Juárez, Roma y Condessa se llevan a la palma; estas dos últimas, hasta de aspecto verdaderamente europeo; es otro México, un México distinto al que vivieron nuestros padres, hecho en los potreros donde -- nosotros jugábamos de niños..." (14)

SERVICIOS DE AGUA POTABLE.

Las fuentes principales del agua destinada para uso de la ciudad de México estaban reducidas al "agua gorda" de Chapultepec y a la "delgada" de Santa Fe, del Desierto de los Leones; al acueducto de la Villa de Guadalupe Hidalgo y a los pozos artesianos. El acueducto de la Villa tenía su origen en Tlalnepantla, tomando aguas que corrían en la pendiente de las montañas y pertenecían a las aguas "delgadas".

Construidas en la época virreinal, los acueductos servían a la ciudad habían sufrido considerable deterioro y ya resultaban insuficientes sus caudales para las necesidades de una creciente población. Al iniciarse la década de -- 1880, la cañería de agua potable tenía 10 000 metros de longitud, pero carecían de ella los barrios pobres y populosos, que sin obras de avenamiento, vivían en un gran desaseo tanto las gentes como sus habitaciones, por lo que se aseguraba que había casas de vecindad "con más de 400 inquilinos que sólo tienen un retrete; y, por la escasez de agua, el baño constituye un lujo".

Destruídos en 1886, los 32 arcos del acueducto de Belem y cegadas muchas de las acequias que cruzaban la ciudad, el gobierno aumentó hasta 15 000 metros la longitud de las cañerías y estableció tomas de agua para uso público en los barrios, pero sin que por ello quedasen atendidas las necesidades de tan esencial servicio.

Varios proyectos pretendían resolver el problema, pero ninguno de ellos llegó a ponerse en práctica, en tanto no estuvieran terminadas las obras de desagüe y drenaje de la ciudad. El ayuntamiento comisionó al ingeniero Manuel Ma--

(14) GALINDO Y VILLA, Jesús. Historia sumaria de la ciudad de México. Págs. 212 y 213. Editorial "Cultura". 1925.

zó el 74.3% del total de las contribuciones directas frente al 17.6% que significaron los que recaían sobre capitales y el 8.1% de los que gravaban los ingresos.

En el sector de los gravámenes indirectos, los impuestos al comercio exterior continuaron ocupando el mayor volumen, aunque ya no en la misma proporción, pues hubo una menor dependencia de ellos; la abolición de las alcabalas que pesaban sobre el tráfico interior de las mercancías importadas, también contribuyó a que en esta etapa estos ingresos sólo alcanzaran a cubrir el 60.2%; le seguían en importancia los que gravaban a las ventas, con el 23%, la minería que en la etapa anterior disfrutó de diversas exenciones y no llegó a significar una importante fuente de ingresos, en este período aportó el 6% del total de los impuestos indirectos. La industria, que debido a la amplia protección de que gozaba no aportó sumas importantes a la hacienda pública en la etapa anterior, en ésta del superávit, contribuyó con el 10.8%. La participación de los ingresos ordinarios de los derechos y los productos, fue muy reducida.

Extraordinarios. 1895-1910. Mientras los ingresos extraordinarios caracterizaron a la etapa deficitaria, desaparecen prácticamente cuando fue posible nivelar el presupuesto y, desde el año fiscal de 1896-1897, su monto era ya in-significante; únicamente fueron usados en el primero de los años que comprende esta etapa; es decir, en el de 1895-1896, pero la cantidad total apenas llegó a \$10 000.00. (13)

c) Obras y Servicios Públicos.

Galindo y Villa calificó de "formidable" el ensanche de la ciudad porque era "imposible que en colonias ni siquiera recibidas o autorizadas a dar servicios municipales, como en la Valle Gómez, se hubieran poblado. Pero de todos modos, la fisonomía de la ciudad está perfectamente marcada en sus varios rumbos. Consta México de tres partes: El México antiguo, el netamente colonial, con sus casas solariegas, sus grandes vecindades, sus arrabales, sus leyendas, sus tradiciones, con su sabor a viejo e indiscutibles encantos; el México totalmente nuevo, alzado ante nosotros; y el México moderno incrustado en el primero, con sus barrios transformados gracias a las obras de saneamiento, sus grandes y lujosos almacenes y-

(13) LOPAZ ROSADO, Diego G. Finanzas Públicas. En Historia y Pensamiento Económico de México. T.V. págs. 85 a 104 y 131 a 136. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM. 1972.

así como de las publicaciones hechas por cuenta del mismo gobierno; productos de bienes nacionalizados por arrendamientos y venta de terrenos baldíos y nacionales, de excedencias y demasías por arrendamiento, venta y explotación de bosques, salinas, guaneras y demás propiedades raíces de la Federación; productos precedentes de capitales, valores, acciones, derechos y demás bienes que por cualquier título pertenecieran a la Federación; productos de la Lotería Nacional, multas impuestas conforme a las leyes federales o por disposición de cualquier autoridad dependiente del gobierno federal; premios por situación de fondos; productos de los derechos sobre la pesca de perla, ballenas, nutria, lobo marino, etc.; concesiones y donaciones a favor del erario; rezagos de crédito; impuestos y productos federales no cobrados en años anteriores; utilidades provenientes de la amortización de la deuda pública; reintegro de alcances o liquidaciones de cuentas o cualesquiera otras obligaciones que conforme a las leyes, correspondan al erario federal.

A partir de 1895, en que desapareció el déficit del presupuesto federal, los ingresos mostraron una tendencia al aumento, con pequeñas reducciones en el año fiscal de 1900-1901, cuando el país afrontó una crisis financiera y el de 1908-1909, en que, como consecuencia de los primeros brotes de la Revolución, que produjeron inquietud en el país, los ingresos sufrieron una disminución cercana a los \$13 000 000.00, lo que obligó al gobierno a restringir desde luego los gastos.

El volumen de los ingresos recaudados durante el lapso de 1894-1895 a 1909-1910, manifestó una tendencia a elevarse, a un ritmo medio anual de 8.9%. Los ingresos recaudados por concepto de impuestos, ascendieron a una tasa media anual de 8.7%, sobre la que tuvieron gran influencia los obtenidos mediante impuestos indirectos, que crecieron al 8.5%, en promedio anual; le siguieron en importancia los ingresos ordinarios que aportaron el 19.7% y las repercusiones, ventas y rezagos, que sólo contribuyeron con el 0.7%.

La recaudación por concepto de impuestos indirectos continuó concentrando la mayor parte del total, pues si bien el porcentaje fue ligeramente menor que en el periodo anterior, todavía significó el 92.5%, en tanto que los impuestos directos apenas alcanzaron el 7.5%.

Continuó ascendiendo en esta etapa la participación de los impuestos sobre la propiedad raíz, que alcan

cial el terminar con el crónico déficit presupuestal. Estos trabajos concluyeron hasta 1897 y, finalmente, al aprobarse la ley de Ingresos de 1898-1899, fueron incluidas las modificaciones que durante los 4 años anteriores se realizaron y con las cuales podrían presentarse los presupuestos en forma más ordenada y sistemática.

En el ramo de comercio exterior, los impuestos quedaron agrupados en la siguiente forma: derechos de importación; derechos de exportación sobre las diversas maderas nacionales y el tránsito de los extranjeros; derechos de exportación sobre productos naturales, como raíz de zacatón, chicle y arcilla; derechos de exportación sobre productos agrícolas y derechos de tránsito de los diversos productos conforme a la ordenanza de aduanas vigente.

El rubro de los impuestos aplicables a toda la Federación incluía el general del timbre sobre actas, documentos y contratos; la contribución federal sobre enteros hechos en las oficinas recaudadoras de los Estados y Municipios; los impuestos sobre títulos y propiedad de minas; el impuesto del timbre del 3% sobre el oro y la plata; el de tabacos labrados y el de bebidas alcohólicas; el de todo lo referente a la amoneda; los derechos de marcas de fábricas, patentes de invención y el 2% al año sobre el importe del capital exhibido por los bancos de emisión establecidos en el país después del primero.

Comprendía el grupo de los causados en el Distrito y Territorios Federales; la contribución predial; sobre profesiones y ejercicios lucrativos; derechos de patente; contribución sobre hornos de las fábricas de harina sometidos a la cocción; sobre pulques; servicios, derechos e impuestos de carácter municipal; derecho de bultos en la Baja California; impuestos sobre sucesiones y donaciones, derechos del 6 al millar sobre el valor de las fincas y establecimientos metalúrgicos y derechos por inscripciones, cancelaciones, anotaciones y certificados en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

Finalmente, el grupo de los ingresos denominado de Servicios Públicos, aprovechamientos y Ramos Diversos, incluía los productos del correo, de los teléfonos, del arsenal y dique flotante de Veracruz, así como el varadero de Guaymas, productos líquidos de las escuelas, oficinas y establecimientos industriales sostenidos por el gobierno federal,

cional, la emisión de cédulas de crédito cuyo monto no podría exceder de \$200 000.00, cambiables por acciones en efectivo - de \$1000.00 cada una o en libranzas cuyo vencimiento sería de dos meses. Dos meses más tarde el gobierno fue autorizado - para enajenar, por dinero en efectivo, las Salinas del Peñón-Blanco, y el edificio que ocupaba la extinta inquisición. En 1839, el total de recursos extraordinarios ascendió a - - - - \$11 600 000.00.

En 1846, la deuda interna del país ascen-- día ya a \$87 500 000.00, en tanto la deuda exterior alcanzaba los \$51 200 000.00. La interior bajó desde entonces continua-- mente, a \$75 000 000.00 en 1850; \$45 400 000.00 en 1852; a - \$53 000 000.00 en 1856 y a \$39 300 000.00 en 1870. La deuda exterior siguió en ascenso y pasó de \$56 500 000.00 en 1856, - y a la suma de \$62 200 000.00 en 1861, a \$80 500 000.00 en - 1870 y a \$83 100 000.00 en 1875.

Las principales fuentes extraordinarias de ingresos en los últimos años de este período fueron, además - del incremento de la deuda pública tanto interna como externa, la hipoteca de edificios públicos y propiedades nacionales; - el arrendamiento de las casas de moneda y la reducción de suel-- dos.

Mediante la hipoteca de edificios como los cuarteles de Peralvillo, el de Inválidos de Santa Teresa y - San Ildefonso; las escuelas de Artes y Oficios, de la Encarna-- ción, de Bellas Artes; la Aduana de Santo Domingo, el Hospi-- tal de Terceros, el Ferrocarril de San Martín, el Observato-- rio Astronómico; las haciendas de la Ascensión y de San Jacin-- to y la Escuela de Agricultura; el Banco Hipotecario entregó al gobierno \$880 000.00, que dedicó a cubrir los gastos del - presupuesto de egresos de la Federación.

El monto de los ingresos extraordinarios - comenzó a figurar en la cuenta pública a partir del año fiscal de 1887-1888 y entre esa fecha y la de 1894-1895, su monto acu-- mulado ascendió a \$121 300 000.00.

ETAPA DEL SUPERAVIT. 1895-1910.

Desde 1894 empezaron los estudios necesaa-- rios para adoptar una clasificación en el presupuesto de in-- gresos de la Federación, con el propósito de lograr un control más riguroso de la cuenta pública, teniendo como objetivo prin--

Nuevamente en 1827-1828 fue necesario negociar en Londres un crédito hasta por \$ 8 000 000.00; al año fiscal siguiente, la ley de 4 de octubre estableció que los Estados proporcionarían \$600 000.00 a la Federación, en o entregas iguales cada 30 días; pero sólo pudo recaudarse un total de \$185 109.00. En el mismo año el Ejecutivo fue autorizado para emitir obligaciones pagaderas con derechos nacionales y con el premio de plaza, siempre que no excediera del 12% anual. Otra ley de 23 de mayo de 1829, creó una nueva contribución de 5% sobre las rentas líquidas de los bienes raíces de personas que no hubiesen residido en el país o hubiesen dejado de hacerlo durante 10 años.

Además de un descuento temporal a los sueldos que percibían los empleados civiles y militares, durante el siguiente año fiscal el gobierno solicitó un préstamo forzoso de \$2 800 000.00 de los Estados, el Distrito y los Territorios Federales. Posteriormente se fijó una renta de \$265 000.00 mensuales a los Estados, el Distrito y los Territorios Federales, dejándolos en libertad para establecer los impuestos o derechos que creyesen convenientes para efectuar dicho pago; sin embargo, la ley de 9 de febrero derogó esa disposición.

Otro arbitrio utilizado que dió buenos resultados, consistió en permitir por corto tiempo la importación de artículos prohibidos de gran consumo en el país. También continuó usándose el sistema de anticipos sobre el cobro de diferentes impuestos como el aprobado por la ley de 10 de marzo de 1834, por valor de \$1 500 000.00. En 1835-1836, los recursos extraordinarios ascendieron a \$9 200 000.00 y en 1836-1837 a \$4 500 000.00.

Como los gastos de guerra fueron muy elevados por la guerra con Texas y el inicio del movimiento armado con Francia, la ley de 8 de junio de 1838 autorizó para disponer como arbitrio extraordinario, hasta la suma de \$4 000 000.00 repartibles en todos los Departamentos, debiendo pesar sobre las fincas urbanas y rústicas, profesionales, capitales impuestos o en giro y objetos de lujo. La ley de 22 de junio autorizó al Banco Nacional para negociar, por hipoteca de sus propios fondos y por cuenta del gobierno, un anticipo de \$500 000.00 sobre los productos del arbitrio extraordinario.

Por decreto de 22 de septiembre de 1838, el Ejecutivo recibió autorización para tratar con el Banco Na-

impuestos sobre importaciones, el 1% a los impuestos sobre exportaciones, 21.9% a los impuestos sobre rentas y 8.5% a los gravámenes sobre minería. En los ingresos derivados de recuperaciones, ventas y rezagos, figuraban las ventas de bienes muebles e inmuebles de la nación.

Ingresos extraordinarios. 1821-1894. Desde el inicio de la vida independiente, el gobierno tuvo que hacer uso constante de fuentes extraordinarias de ingresos, como consecuencia de las insuficientes recaudaciones ordinarias.

En 1821 fue necesario recurrir a préstamos forzosos y, en 1822, además de concertar un préstamo por \$1 500 000.00, fueron subastadas públicamente las fincas de temporalidades y se estableció un préstamo voluntario en todas las provincias del país, para cubrir los gastos de guerra. El decreto de 11 de junio de 1822 autorizó al gobierno para exigir a los consulados un préstamo forzoso de \$6 000.00 y el decreto de 25 del mismo mes, autorizó a negociar un préstamo extranjero por \$25 000 000.00 o \$30 000 000.00.

Una emisión de papel moneda, que sería aceptada hasta por una tercera parte en el pago de impuestos, fue utilizada en 1823 para cubrir parte del déficit, aunque tuvo tan funestas consecuencias que fue retirada al concluir el gobierno de Iturbide. En mayo el gobierno recibió autorización para negociar un préstamo de \$8 000 000.00 para sustituir el de \$30 000 000.00 del año anterior, que no llegó a concretarse y el 27 de agosto del mismo año, otro empréstito por \$20 000 000.00 que tendría como respaldo una hipoteca sobre las rentas públicas fue también autorizado.

La ley de 31 de enero de 1824 permitió al ejecutivo concertar en el extranjero un préstamo por \$1 500 000.00 y para el año fiscal siguiente fue necesario promover otro por \$2 400 000.00.

A medida que el deficiente presupuestal aumentaba, fue necesario encontrar otras fuentes de aprovisionamiento y por ello la ley de 21 de noviembre de 1827 autorizó al ejecutivo para negociar un anticipo por \$4 000 000.00 en efectivo e igual cantidad a través de créditos, cuyo pago se haría mediante los derechos de importación recaudados en las aduanas marítimas, su monto no debería ser menor a \$100 000.00 mensuales y además \$35 000.00 mensuales pagaderos con cargo a los derechos de la renta del tabaco.

pleta y exacta". (12)

Por último Diego G. López Rosado en su obra relata que la ley de 18 de noviembre de 1873 definió por primera vez la forma que debía usarse para presentar el presupuesto, así como los requisitos a que debía sujetarse la cuenta del erario.

En 1877, Matías Romero decidió mejorar la contabilidad fiscal y creó una sección liquidatoria encargada de depurar los presupuestos de los años 1875-76 y 1876-77.

Finalmente, después de varias tentativas, el 30 de mayo de 1881, fue expedida la ley que tenía por objeto la reorganización hacendaria y de inmediato se inició la de la Tesorería y la Sección Liquidatoria. Las formas consistieron en que a la Tesorería General le adjudicaron la vigilancia de la glosa general y preventiva de todas las oficinas de la Federación y se definieron las obligaciones principales de la Tesorería: recaudar con exactitud y oportunidad los impuestos y rentas del Estado conforme al presupuesto de ingresos, hacer los pagos que autorizara el presupuesto de egresos y llevar la cuenta del ingreso y egreso del tesoro federal.

Por su parte, la sección liquidatoria tendría a su cargo el ordenar y glosar la contabilidad de la Tesorería, desde 1867 hasta 1881, de modo que debía presentar y liquidar la cuenta pública de este último año; además tenía la función de depurar el crédito, tanto activo como pasivo de la nación y liquidar la deuda pública.

El volumen de los ingresos recaudados entre 1881-82 y 1893-94, aunque registró una secuencia muy variable, mantuvo una tendencia al alza, a un ritmo promedio anual de 2.4%. Del total de ingresos de la federación, el 76.9% lo obtuvo por la vía de los impuestos y el resto lo captó a través de recuperaciones y ventas, rezagos y otras fuentes ordinarias de ingresos. En relación a los impuestos, el 94% correspondió a los indirectos y sólo el 5.9% a los directos lo que significa que la política fiscal seguida en esos años tuvo como base gravámenes que al final de cuentas recaían sobre el consumidor. Del monto total de impuestos directos, el 54.5% correspondió a lo recaudado por concepto de impuestos sobre la propiedad raíz, el 24.2% sobre los ingresos y el 21.3% sobre capitales. El 68.6% de los impuestos indirectos correspondió a los

(12) PERALTA ZAMORA, Gloria. La hacienda pública. En la vida económica. T.II. Historia Moderna de México. El Porfiriato. Pags. 887 a 893. Editorial Hermes. 1965.

Secretario de Hacienda Matías Romero, presentase un proyecto de reorganización hacendaria, con la mira principal de concentrar la Tesorería en la Secretaría de Hacienda, por considerar que uno de los mayores obstáculos para lograrlo era haber delegado en diferentes oficinas funciones no sólo en la parte administrativa, sino en la directiva, como era el caso de la Tesorería General, la Comisaría de Guerra y Marina, las direcciones de rentas, la Junta de Crédito Público y otras varias, que hacían extremadamente complicada la administración fiscal.

En 1869 la Secretaría de Hacienda estaba dividida en 6 secciones: la primera tenía a su cargo todo lo relacionado con las aduanas marítimas, fronterizas, de cabotaje e interiores del Distrito Federal y los Territorios. La segunda, cuidaba del activo y pasivo de la Federación, de lo contencioso y administrativo del ramo de pensiones. La vigilancia de la recaudación de todos los impuestos, rentas y demás ramos y productos de las oficinas federales, excepto las aduanas marítimas, fronterizas e interiores, competía a la sección tercera, así como la dirección y fiscalización de las oficinas recaudadoras, de fondos especiales. La cuarta, el presupuesto; la quinta, la estadística y contabilidad fiscales, el archivo y la guarda de papeles, libros y otros documentos. A la sección sexta le tenían confiada la desamortización de los bienes del clero, las dotes de las monjas, desvinculación de capellanías, capitales de instrucción pública y otros ramos anexos. Además de estas secciones existían las oficinas generales; jefaturas de hacienda; aduanas marítimas y fronterizas; oficinas del timbre; casas de moneda; lotería nacional, agencia financiera en Londres; administraciones de rentas y Dirección de Contribuciones y Tesorería General.

La Tesorería General vigilaba todo lo relativo a la parte administrativa así como la recaudación de impuestos y su aplicación. Era la más importante de las oficinas generales y estaba dividida en 5 secciones; de recaudaciones, de pagos civiles, de pagos militares, de contabilidad y de tesoro y archivo.

El plan general consistía en la concentración de las operaciones contables, en una sola oficina, encargada de formar la cuenta general y de hacer la glosa de las cuentas parciales para depurar las partidas, simplificando la organización de las oficinas de hacienda para lograr sencillez y prontitud en el servicio y la formación de una "cuenta com--

mientras que en materia de recaudaciones y su distribución, - dependerían de la Tesorería General. La ley de lo, de diciem- bre de 1867 dió bases para el establecimiento de la contabili- dad fiscal.

Durante el año fiscal de 1867, el gobierno suprimió algunos impuestos pero tuvo buen cuidado de susti- tuirlos con otros. Redujo a la mitad el derecho sobre produc- ción de algodón y suprimió el impuesto de peajes; en su lugar creó otras contribuciones como la del 0.5 al millar sobre el- valor de todas las fábricas y molinos; de un peso por bulto de 8 arrobas de mercancías importadas y un impuesto de un centavo por pasajero-kilómetro a las empresas de carruajes.

Autorizó después una contribución del 2% - sobre el valor de los efectos introducidos al Distrito Fede- ral; un derecho protector sobre harinas extranjeras y un im- puesto para financiar las obras del desagüe del Valle de Méxi- co, que consistía en el aumento del 50% sobre las contribucio- nes municipales de la ciudad de México y del 20% sobre las - contribuciones directas pagaderas en el resto del Valle.

Las medidas anteriores lograron producir - un superávit, lo que impulsó al Congreso para autorizar la su- presión de los siguientes impuestos: el derecho de un real - por marco de plata producido; de 3% sobre la producción mine- ra; el de hipotecas en el Distrito Federal; el de circulación de moneda; el de fortificación en Veracruz; sobre traslación- de dominio de bienes inmuebles; el del tribunal mercantil y - el adicional sobre tabaco extranjero. No obstante la repeti- da oposición del Ejecutivo a las reducciones anteriores, el - Congreso aprobó otras dos; la de un 7% en los derechos de al- cabala cobrados por la Administración de Rentas en el Distri- to Federal y la contribución federal sobre los derechos supri- midos entre \$2 500 000.00 y \$3 000 000.00 (11)

Gloria Feralta Zamora por su parte señala- que debido a estas reducciones de impuestos y al aumento de - las erogaciones gubernamentales, el gobierno tuvo que enfren- tar en este ejercicio un nuevo desequilibrio presupuestal.

Por primera vez el Congreso examinó en 1869 la cuenta del erario correspondiente al año fiscal anterior y la discusión que hubo con ese motivo dió margen para que el -

(11) CALDERON, Francisco H. Ob. Cit. págs. 261 a 263.

General de Alcabalas y Contribuciones Directas, con encargo principal de formar la cuenta general de valores. En el mismo año volvió a establecerse la Comisaría General de Guerra y Marina, dependiente del ramo del mismo nombre.

Durante la dictadura de Santa Anna, por decreto de 14 de mayo de 1853, fueron centralizadas las rentas públicas y las oficinas recaudadoras quedaron sujetas a las direcciones generales y las distribuidoras a la Tesorería General. Varias oficinas desaparecieron sustituidas por otras y en febrero de 1854 fueron derogadas las disposiciones que prevenían se llevaran por partida doble las cuentas de las oficinas de hacienda.

Con el derrocamiento de Santa Anna, la ley de octubre de 1855 dispuso que la Secretaría de Hacienda reasumiera sus facultades y atribuciones. Otras leyes suprimieron las oficinas creadas por el dictador.

En el período que medió entre la Guerra de Reforma y la Intervención Francesa: "Podría decirse que desapareció todo sistema hacendario durante la guerra y que apenas existió una serie de medidas circunstanciales. La desorganización llegó a tales extremos que el gobierno republicano, al refugiarse en Paso del Norte, llegó a carecer por meses enteros de toda entrada, y para sostener a la escolta de los principales funcionarios, compuesta de 20 a 25 hombres, fue necesaria la aportación personal del Presidente y sus ministros. (10)

Para salvar la crisis hacendaria, la ley de 17 de julio de 1861, estableció una Junta Superior de Hacienda, encargada de liquidar la deuda nacional, cubrir los créditos del erario, administrar y realizar los bienes nacionalizados, percibir ciertos fondos que se consignaron y distribuir el producto de éstos entre los acreedores de la Nación.

Con el triunfo del gobierno de Benito Juárez y al volver éste a la capital, dió comienzo la tarea de sistematizar la administración hacendaria y por ley de 6 de agosto de 1867, que derogó las de 1861, todas las oficinas generales de hacienda quedarían bajo el control de la Secretaría del ramo en los aspectos económico, administrativo y directivo,

(10) CALDERON, Francisco R. la vida económica. Historia moderna de México. La República restaurada. - Pág. 225. Editorial Hermes. 1955.

Francisco R. Calderon, en su obra nos señala con respecto a la ley de mayo de 1826 en donde se dispuso que la cuenta general estuviera distribuida en 2 secciones principales, denominadas Valores y Distribución.

- a) La primera comprendería las cuentas particulares de cada uno de los ramos de la hacienda pública, especificando los valores totales de las rentas, así como las cantidades destinadas a sueldos y gastos relativos a la administración; también incluiría todos los correspondientes a cada ramo, expresando los gastos totales por concepto de sueldos, otros gastos de la administración y el valor líquido correspondiente a la hacienda federal.
- b) La segunda sección, debería distribuir el valor líquido del ingreso entre cada ministerio, según lo asignado en el presupuesto. Este sistema no varió sino hasta el ejercicio 1827-1828, cuando por primera vez se presentó una memoria de la cuenta ya ejercida. Para dar una idea de la discrepancia que existía entre el presupuesto estimado y el ejercido, basta señalar que en ese año fiscal el ingreso líquido fue calculado en \$13 667 637.00, mientras que la cuenta del ejercicio llegó a \$11 640 737.00; en cuanto a los ingresos, la diferencia fue mayor, ya que las cifras fueron \$15 558 276.00 y \$ 10 977 855.00, respectivamente.

Otra ley de 26 de octubre de 1830, reorganizó la Tesorería General para encargarle preparar la segunda parte de la cuenta general del erario o sea la de distribución, creando para ese objeto una oficina denominada de Cuenta General y suprimiendo la Comisaría General de Guerra y Marina. La ley de 26 de enero de 1831 estableció la Dirección General de Rentas, con la tarea de inspeccionar todos los ramos de la hacienda a cargo de la federación exceptuando a los correos y casas de moneda y preparar el estado general de valores como primera parte de la cuenta general, desapareciendo el Departamento de Cuenta y Razón. En los estados de la República se establecieron comisarías generales y subcomisarías, dependientes de la Tesorería General.

Al adoptarse el gobierno centralista tuvieron lugar nuevos cambios en la hacienda pública, que tuvieron vigencia entre 1835 y 1840. Las atribuciones concedidas a la dirección General de Rentas fueron suprimidas por la ley del 17 de octubre de 1842, cambiando su nombre por el de Dirección

como la derogación del tributo personal de los indígenas, la abolición del Tribunal del Santo Oficio y la confiscación de sus bienes y otras medidas de menor importancia, como la libertad del buceo de la perla y la pesca de la ballena, nutria y lobo marino y la extinción de los estancos de cordobanes, alumbre, plomo y estaño.

La tesis de que los mexicanos recibieron un Estado floreciente en el orden material y que se les desvaneció de las manos es falsa y los primeros pasos del gobierno independiente en materia hacendaria tuvieron que sortear y resolver problemas vitales, encaminados a ir salvando poco a poco el país de la bancarrota.

Como la situación de la hacienda pública era tan precaria, la Junta Provisional Gubernativa elaboró un cálculo encaminado a conocer los ingresos disponibles y el monto de los gastos más apremiantes, lo que arrojó un déficit de \$300 000.00 mensuales. Para cubrirlo, el gobierno resolvió acudir al ya conocido sistema español de préstamo, para lo cual designó a 4 personas de las más ricas e influyentes, con el fin de acudir a los particulares y a las corporaciones de todas las clases, para que prestaran su ayuda pecuniaria en forma de préstamo; que el gobierno pagaría en un plazo de 6 meses, respaldándolo con la hipoteca de los bienes de la Inquisición y los del Fondo Piadoso de Californias. La cantidad total que logró reunirse llegó apenas a \$277 067.00.

Apremiado por la necesidad de pagar a los empleados administrativos y al ejército, fue necesario acudir al préstamo forzoso, comisionando al Consulado de México para reunir las cantidades necesarias.

Muy pocas personas contribuyeron, prefiriendo ir a la cárcel antes que entregar las cantidades que les fueron asignadas. La mayoría de las gentes acaudaladas empezaron a ocultar su dinero, causando una escasez de numerario que agravó aún más las condiciones ya críticas del país. Además, ante el pánico que causaban estas medidas, los españoles empezaron a enviar sus capitales fuera del país, decisión que trajo más tarde funestas consecuencias. A partir de esta época el gobierno dictó severas restricciones en las aduanas para impedir la fuga de capitales. (9)

(9) SIRENA, Catalina. El Nacimiento de México. Págs. 190 a 196. Dirección General de Publicaciones. UNAM. 1960

problema que era más bien de orden económico que político. La verdad es que no hubo un solo mexicano durante la primera mitad del siglo XIX, que percibiera las verdaderas condiciones económicas de México. Era casi un dogma la creencia general en la fabulosa riqueza del país. Sólo se creía que estaba mal distribuida y que era necesario explotar los grandes recursos naturales. Liberales y conservadores incurrieron en gravísimos errores. Y no es que personalidades tan ilustres como José María Luis Mora, Lucas Alamán y Lorenzo de Zavala no hubieran analizado con mirada penetrante, algunos de los más graves problemas políticos y económicos de México. Los entendieron, los dieron a conocer con insistencia y lucharon tenazmente para resolverlos. Pero no acertaron a mirar sino un perfil de las necesidades de la patria.

Alamán, el pedagogo de los conservadores, creía que había que defender la herencia colonial, industrializar al país, formar un núcleo de resistencia a todo intento que aspirara a realizar la transformación política e ideológica de la Nación de una manera radical. Lorenzo de Zavala, con una fe profunda en la organización política de los Estados Unidos, creía en la necesidad de que México se sacudiese los hábitos y vicios españoles. Inspirándose sobre todo en la vida del vecino país, poniendo en circulación los bienes del clero, dando un gran impulso al programa agrario, la República subiría al pináculo de la prosperidad. Mora— aunque exagerado concientemente el valor de las propiedades eclesiásticas— había hablado de la urgente necesidad de disponer de ellas. (8)

Por su parte Catalina Sierra, en su obra nos dice que durante los años de 1810 a 1820, tanto los ingresos como los gastos de la Nueva España sufrieron notorios cambios, debido a la exigencia de aumentar los envíos a España para combatir a las fuerzas de Napoleón y al drástico descenso de los ingresos causado por la lucha insurgente, con el consiguiente aumento de los gastos de guerra en el virreinato. Para resolver estos problemas tuvieron que incrementar en forma desmesurada los impuestos, crear otros nuevos, recurrir a los préstamos forzosos, confiscar los bienes de los insurgentes, etc.

Cambios hacendarios también de importancia ocasionaron algunos decretos liberales de las Cortes de Cádiz.

(8) QUIRANTE, Martín. Ob. Cit. págs. 92 a -

no de Porfirio Díaz comenzaron a aparecer los primeros indicios de una burocracia estable, pero ésta estaba sujeta de pies y manos al hombre cuyo poder personal hacía posible su existencia. No tenía raíces profundas en una estructura social y económica definitiva. La relación entre el jefe político y los empleados del gobierno tuvo aún el carácter personal; ni siquiera estaba basada en la adhesión de un credo político común o a la afiliación de un partido institucionalizado; sin embargo, en el México Independiente esta característica producía un efecto que no tenía en la época virreinal; la constante rotación del personal a cada cambio de jefatura política. La permanencia en un cargo no dependía del apoyo de una autoridad, relativamente estable y lenta, pero situada en España, sino que dependía de un presidente cuya propia permanencia en el cargo estaba siempre expuesta a ser disputada por otros rivales políticos más fuertes.

La independencia acarrió para México algunos cambios en la organización administrativa. La autoridad sobre los ministerios y dependencias estaba claramente centralizada en las manos del jefe del Ejecutivo. No prevalecieron la fragmentación de autoridad ni la descentralización de la responsabilidad que había caracterizado al gobierno colonial. Las organizaciones semiprivadas, como los consulados, las asociaciones mineras y la iglesia, que habían ejercido poderes de gobierno durante el imperio español, no existían ya o habían sido privadas de su autoridad legislativa, judicial y administrativa. Estos cambios aclararon la función del gobierno y sentaron bases para organizar la administración pública, según líneas burocráticas modernas. Separaron la función judicial negativa de la función positiva de la dirección y ejecución. No obstante, no produjeron en México un sistema administrativo eficiente y coordinado que pudiera realizar los programas determinados del Estado. (7)

b).- Origen de los recursos públicos.

Sobre este tema Martín Quirarte nos relata que el objeto de México era sólo ser independiente. No, decían los liberales y en esto estaban de acuerdo con los conservadores, pero diferían en lo referente a los procedimientos para lograr la felicidad de la Nación.

La crisis de México era provocada por un -

(7) GORDON SCHARFFER, Wendell Karl. Ob. -
Cit. págs. 232 a 234.

do, de modo que fuera posible predecir con alguna seguridad - cuáles serían exactamente los costos del gobierno en el año siguiente. Con este procedimiento Limantour hizo del presupuesto un instrumento importante en la elaboración de un programa de gobierno. Por medio de cálculos minuciosos logró suprimir el impuesto de la alcabala, sin trastornar el equilibrio financiero; la consolidación de la deuda extranjera y la compra de los ferrocarriles por el gobierno, sólo fueron posibles gracias a la planeación del uso de fondos federales.

En materia de Crédito Público, en 1893 fueron creadas la Junta Consultiva de Crédito Público y la Dirección de Deuda Pública y el Consejo Hacendario, en el que la Federación y los Estados se unieron para coordinar las actividades de recaudación de impuestos. En 1900 fue organizada la Dirección General de Aduanas; en 1905, el Departamento de Inspección de Instituciones de Crédito y en 1910 la Dirección de Contabilidad y Glosa.

La importancia concedida a las comunicaciones trajo como consecuencia el establecimiento de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas en mayo de 1891; la reorganización de la Administración General de Correos en 1897. Desde el punto de vista educativo se crearon la Escuela Normal de Profesores y la Escuela Normal de Profesoras, el Instituto Médico Nacional, el Consejo Superior de Instrucción Primaria, el Instituto Bibliográfico Mexicano, la Subsecretaría de Instrucción Pública, la Dirección General de Enseñanza Normal, el Consejo Superior de Educación, la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, el Instituto Patológico Nacional, el Instituto Bacteriológico Nacional, la Escuela Nacional de Altos Estudios y más tarde la Universidad Nacional de México.

También deben destacarse las reorganizaciones internas de la Secretaría de Guerra y Marina de 1896 a 1900. En mayo de 1901 se modificó la denominación de la Secretaría de Hacienda y Crédito, por la de Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio; en mayo de 1905, la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, fue sustituida por la Secretaría de Instrucción Pública de Bellas Artes. (6)

Por último, anotaremos lo que nos refiere al respecto Gordon Schaeffer, al señalar que durante el gobierno

(6) MORENO RODRIGUEZ, Rodrigo. Ob. Cit. pág.

ca Fiscoal, dentro de la Secretaría de Hacienda; también creó - la Dirección de Estadística de la Secretaría de Fomento.

Al amparo de las favorables condiciones - creadas por la paz y el gobierno paternalista que estableció - Díaz al reasumir la presidencia, el capital extranjero llegó - al país para explotar las minas, construir ferrocarriles y extraer petróleo. Con base en esta estabilidad, fue posible un desarrollo importante de la administración pública. Todo el - país quedó bajo el control de gobierno nacional; en las entidades la ley y el orden eran mantenidos, aunque de manera muy arbitraria, por una fuerza policiaca federal conocido como "los rurales", que ejercía una forma de justicia muy semejante a la de Santa Hermandad o Acordada, de la época virreinal.

Las reformas administrativas más importantes fueron sobre todo de carácter financiero y en buena parte se debieron a José Ives Limantour y al desarrollo de una clase burocrática dentro del gobierno. La seguridad en el empleo - permitió que después de 1890 surgiera un pequeño núcleo de funcionarios interesados en los negocios públicos que constituyó - después la médula directriz de la administración porfirista, - grupo que después fue conocido con el nombre de "científicos". Con la reforma del presupuesto se alcanzó la ventaja más importante de esa época. La idea de un presupuesto del Ejecutivo - existía desde hacía mucho tiempo en México y fue introducida - por primera vez por Pérez Maldonado en el Congreso Constituyente de 1822. Durante el largo período de luchas y revoluciones internas, por lo general eran presentados al Congreso al comienzo de cada año; sin embargo, hubo algunas omisiones debidas a la turbulencia de la época.

Los primeros presupuestos fueron intentos - muy pobres de un programa financiero planeado; en gran parte - incluían cálculos muy burdos, basados en los gastos del año anterior. Las previsiones de ingresos eran especialmente defectuosas y si al final del año las cuentas financieras guardaban relación con el presupuesto presentado, esto era simple coincidencia.

Durante el gobierno de Díaz hubo muy pocos - progresos hasta que Limantour se hizo cargo de la Secretaría - de Hacienda y convirtió la preparación del presupuesto en un - proceso sistemático, en el cual se hacía un estudio minucioso - de cada uno de los diferentes factores que intervenían para producir los ingresos. Los gastos eran planeados con gran cuida-

nal para la rebelión encabezada por Porfirio Díaz, que postulaba el Plan de la Noria y que pronto fue sofocada. Juárez murió en 1872 y Lerdo de Tejada, como presidente de la Suprema Corte, ocupó su lugar como interino. Poco después fue elegido presidente constitucional y su administración fue duramente criticada.

Las elecciones de 1876 fueron de las más fraudulentas de la época y por ello, cuando Lerdo de Tejada proclamó haber sido reelecto, Porfirio Díaz se levantó nuevamente en armas, ahora con el Plan de Tuxtepec. Apoyando en su triunfo militar, Díaz primero fue nombrado presidente provisional y por las elecciones de 1877 fue declarado presidente constitucional, siguiendo una astuta política de consolidación. Destruyendo a sus enemigos lerdistas; promulgó leyes sobre Hacienda, contrabando y aranceles; al mismo tiempo que impulsaba la industria, mantuvo la tolerancia religiosa y estimuló las relaciones amistosas con los países extranjeros. Tras reformar la constitución para que ningún presidente o gobernante pudiera ser reelegido sino transcurridos cuatro años después de su último ejercicio, Díaz reafirmó los principios antireeleccionistas de Tuxtepec y Palo Alto y aparentemente se alejó de la política al acercarse la fecha de las elecciones.

Escogido por Díaz, el general Manuel González fue electo presidente y heredó una difícil situación financiera. Después que logró que fuera aprobada la Ley de Colonización de 1883, obtuvo facultades para otorgar concesiones y contratos del gobierno con particulares, desatándose una época de especulaciones sobre las tierras comunales de centenares de pueblos indígenas. La mala actuación gubernamental de Manuel González favoreció la candidatura del general Porfirio Díaz en las elecciones de 1884 y fue elegido para "restablecer la justicia y el equilibrio".

Mediante las reformas constitucionales de 1887 y de 1904, Díaz fue reelecto sucesivamente y no abandonó la presidencia sino por renuncia en mayo de 1911, después de haber estallado la Revolución Mexicana de 1910.

En el aspecto administrativo, durante su primer período presidencial, Porfirio Díaz reorganizó la Secretaría de Hacienda y determinó los estudios que debían realizar los aspirantes a empleos públicos. Por su parte, Manuel González realizó reformas al procedimiento de contabilidad fiscal y estableció una sección de Crédito Público y otra de Estadística.

en esa materia y cambió el nombre de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, por el de Secretaría de la Economía Nacional; en el mismo mes, modificó la ley de Secretaría de Estado, suprimiendo el Departamento de Contraloría, cuyas funciones pasaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Finalmente, en abril de 1934, expidió la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo, en la cual quedaron reglamentadas 8 secretarías y 5 departamentos. Las primeras fueron: Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Economía Nacional; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas y, Educación Pública. Los departamentos fueron: Trabajo; Agrario; Salubridad Pública; Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares, y Distrito Federal. En la propia ley quedaron incluidas la Procuraduría General de la República, la Procuraduría de Justicia del Distrito y Territorios Federales y, los gobiernos de los territorios federales.

Una nueva ley de Secretarías y Departamentos de Estado fue expedida durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas, en diciembre de 1935. Las 8 secretarías en ella reglamentadas fueron: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Economía Nacional; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas y, Educación Pública. Fueron previstos los siguientes departamentos: Trabajo; Agrario; Salubridad Pública; Forestal y de Caza y Pesca; Asuntos Indígenas; Educación Física y, Distrito Federal. En diciembre de 1936, otra reforma a la referida ley creó el Departamento de Publicidad y Propaganda y, en junio de 1937, fueron creados los departamentos de Asistencia Social Infantil y el de los Ferrocarriles Nacionales de México. Por último, otra forma, en diciembre del mismo año, dió origen a la Secretaría de Asistencia Pública, en sustitución del Departamento de Asistencia Social infantil.

Otra Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, promulgada en diciembre de 1937, estableció 9 secretarías: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Defensa Nacional; Economía Nacional; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Educación Pública y Asistencia Pública. Los departamentos eran: Trabajo; Agrario; Salubridad Pública; Asuntos Indígenas; Marina Nacional y Distrito Federal.

La estructura de la administración pública fue modificada durante el gobierno del general Manuel Avila --

Camacho, en diciembre de 1940, al reformar la ley en cita, para crear la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Marina. En octubre de 1943 fue creada la Secretaría de Salubridad y Asistencia, fusionando la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad Pública.

El presidente Miguel Alemán expidió una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en diciembre de 1946, para establecer 13 secretarías: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Defensa Nacional; Marina; Economía; Agricultura y Ganadería; Recursos Hidráulicos; Comunicaciones y Obras Públicas; Educación Pública; Salubridad y Asistencia; Trabajo y Previsión Social y Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Sólo quedaron los departamentos Agrario y del Distrito Federal. La peculiaridad de esta ley consistió en que a cada Secretaría y departamento se le señaló su ámbito de competencia en forma genérica, sin entrar en especificaciones, quedando como facultad del presidente el expedir un reglamento, el cual fijaría detalladamente las facultades de cada dependencia. El reglamento fue expedido en enero de 1947.

A la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa la ley le otorgó competencia para realizar estudios y sugerir las medidas tendientes al mejoramiento de la administración pública, los que debían someter a la consideración del presidente de la República, de acuerdo con lo que disponía el reglamento correspondiente.

Durante el período presidencial de Adolfo López Mateos, fue expedida otra ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que estableció 15 secretarías: Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Patrimonio Nacional; Industria y Comercio; Agricultura y Ganadería; Comunicaciones y Transportes; Obras Públicas; Recursos Hidráulicos; Educación Pública; Salubridad y Asistencia; Trabajo y Previsión Social y, Presidencia. Los departamentos incluidos fueron: Asuntos Agrarios y Colonización; Turismo y Distrito Federal.

Correspondió a la Secretaría de la Presidencia el estudiar las modificaciones que debían hacerse a la administración pública. Singular importancia revistió la reforma que durante este período se hizo al artículo 123 constitucional para establecer el apartado B, mediante el cual quedaron reguladas las relaciones laborales entre el Estado y

sus trabajadores, además de la reglamentación que de ellas se hizo a través de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Al finalizar su gestión, el presidente Luis Echeverría reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, para transformar al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en la Secretaría de la Reforma Agraria y al Departamento de Turismo en la Secretaría de Turismo. (6)

En la enciclopedia de México, se señala sobre los Organismos descentralizados, que a mediados de 1978, había en el país 128 organismos descentralizados, 563 empresas de participación estatal: 504 mayoritarias y 59 minoritarias y 200 fideicomisos. La Ley de Control, por parte del gobierno federal, de Organismos y Empresas de Participación Estatal excluye expresamente de sus disposiciones a las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares de las mismas y las instituciones nacionales de seguros y finanzas; también a las instituciones docentes y culturales. El motivo fundamental de dicha exclusión radica en que tales entidades están sujetas a leyes propias y especiales.

De los 72 organismos descentralizados creados hasta mediados de 1975, la administración de Portes Gil creó uno en 1929; 3, de 1934 a 1940, por el presidente Cárdenas; 8, de 1940 a 1946, por el general Avila Camacho; 11, de 1946 a 1952, por Miguel Alemán; 6, de 1952 a 1958, por Adolfo Ruiz Cortínez; 10, de 1958 a 1964, por Adolfo López Mateos; 9 de 1964 a 1970, por Gustavo Díaz Ordaz, y 21, de 1970 a 1976, por Luis Echeverría. (7)

Sobre este punto, cabe indicar lo expresado por el Banco Nacional de Comercio Exterior, en el sentido de que la complejidad de la vida moderna, que obliga al estado a hacerse cargo de múltiples actividades que antes correspondían exclusivamente a la iniciativa privada, ha dado lugar, en México, a la creación de numerosos organismos que, por sus funciones y sus fines y por la ingerencia que en ellos tiene-

(6) MORENO RODRIGUEZ, Rodrigo, La administración pública en México. Ps. 204 a 213. Edición Personal del Autor. 1979.

(7) ENCICLOPEDIA DE MEXICO. T. IX. Organismos Descentralizados. P. 591. Enciclopedia de México, S.A. 1977.

el gobierno federal, se denominan descentralizadas o de participación estatal, que son en esencia verdaderas auxiliares de la administración pública.

Se definen como organismos descentralizados las personas morales creadas por ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea su forma o estructura, cuando su patrimonio se constituye total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que les aporte u otorgue el gobierno federal o con el rendimiento de un impuesto específico. Sus objetivos o fines son la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Las empresas de participación estatal son aquellas en que el Estado posee todo o parte del capital social.

De hecho, las actividades de todas estas entidades pueden revestir los más distintos caracteres, pero en ningún caso son de índole política, ni implican la cesión por parte del Estado, de la fuerza pública, lo mismo en la jurisdicción federal que en la particular de los Estados miembros de la Federación.

Generalmente se trata de organismos y empresas de carácter administrativo de servicio público, mercantil, científico, técnico o de investigación científica.

A fines de 1975 estaban registradas en la Secretaría de Patrimonio Nacional 517 entidades del sector paraestatal federal, de las cuales 71 eran organismos descentralizados, 47 juntas federales de mejoras materiales, 351 empresas de participación estatal mayoritaria y 48 empresas de participación minoritaria. Esto no incluye los fideicomisos constituidos por el gobierno federal que a fines de 1974 sumaban 387. (8)

Organismos descentralizados federales: Instituto Mexicano del Seguro Social; Petróleos Mexicanos; Instituto Mexicano del Petróleo; Ferrocarriles Nacionales de México.

(8) BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, - S. A. 1976. Hechos, cifras, tendencia. Ps. 90 y 91.

co; Compañía Nacional de Subsistencia Populares; Instituto Nacional de Cardiología; Instituto Nacional de Energía Nuclear; Comisión Federal de Electricidad; sistema de transporte Colectivo (metro); Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos; Comisión de Fomento Lirio, etc.

Empresas federales de participación mayoritaria: Altos Hornos de México; Aeronaves de México; Fertilizantes de México; Diesel Nacional; Productos Pesqueros Mexicanos; Siderúrgica Nacional, Teléfonos de México; Zincamex y Azufrera Panamericana, entre otras.

Empresas federales de participación minoritaria: Cobre de México; la Tabacalera Mexicana; Manufacturera Mexicana de Partes de Automóviles y Transportación Marítima Mexicana.

La Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana y el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura figuran entre los organismos descentralizados no sujetos a registro. (9)

José Chanes Nieto, apunta por su parte, - que mientras las secretarías de Estado y los departamentos administrativos integran el sector central de la administración pública, los anteriores organismos componen el sector descentralizado. Ambas formas de organización funcional, la central y la descentralizada, con sus diversos componentes y variantes, constituyen su estructura, misma que adquiere unidad en el Ejecutivo Federal. Consecuentemente, la comprensión de la estructura y funcionamiento de la administración sólo es posible con base en la comprensión del Poder Ejecutivo. En efecto, los conceptos relativos a la administración pública adquieren significado al considerar el medio político en que se presenta; es decir, el fundamento y fines del poder y las modalidades de ejercicio de éste. (10)

b).- Origen de los Recursos Públicos.

Manuel Calero, Jorge Vera Estañol, Jesús Flores Magón, Toribio Esquivel Obregón y otros más, al encontrarse exiliados en Estados Unidos, publicaron en 1920 un Ensayo sobre la reconstrucción de México, y al referirse a los problemas económicos y hacendarios afirmaban: "no creemos que la capacidad productora de México haya aumentado en los últimos años. La ganadería ha quedado reducida a su mínima-

(9) CALENDARIO MEXICANO, 1980 JUNASUJO.P.205

(10) CHANES NIETO, José. Ob. Cit. p. 80.

expresión; la agricultura sufre por falta de todos los elementos, por la activa emigración de braceros a los Estados Unidos, por la inseguridad en los campos y por la grave carga de nuevos impuestos; el henequén, que constituía una fuente valiosa de ingresos, pasa por una crisis cuyos resultados no es posible prever; la minería ha sufrido las consecuencias del Estado de inseguridad interior, y si los resultados aparentes de la explotación minera no han sido del todo desfavorables en los últimos años, ello debe atribuirse no a un aumento en el volumen de la producción, sino al alto precio alcanzado por algunos metales, sobre todo por la plata, como consecuencia de fenómenos ajenos a nuestra condición interior; casi todas las vías de comunicación, que dan actividad a las fuentes productoras, se encuentran deterioradas y todas escasísimas de material rodante y sujetas a frecuentes interrupciones y a las demandas de las necesidades militares del gobierno. La única fuente de riqueza que se ha desarrollado y que, por ende, constituye un factor importante de rendimiento fiscal, es el petróleo." (11)

Ahora bien, sobre la etapa de 1922 a 1976, Hugo B. Margain señala que los ingresos del gobierno federal empezaron a descender a partir de 1926, pero lo hicieron con mayor rapidez durante el período de la crisis mundial de 1929 a 1932, año este en que alcanzaron su punto más bajo. Desde entonces, exceptuando el año de 1938 en que se llevó a cabo la expropiación petrolera, su crecimiento ha sido firme y acelerado. Entre 1933 y 1940, 5.4 veces; entre 1960 y 1970, significó un incremento de casi 439 veces. A este respecto conviene aclarar que el cálculo no toma en consideración las depreciaciones que ha sufrido la moneda a través de los años.

También los egresos del Gobierno Federal fueron cada vez mayores, pero a un ritmo más acelerado, y ello trajo como consecuencia un persistente déficit, salvo en algunos años, sobre todo en la etapa anterior al año de 1936. En realidad, la política hacendaria anterior a 1935 buscaba mantener en equilibrio los presupuestos, independientemente del efecto que este hecho pudiera causar en el ritmo de desarrollo de la economía del país; a partir de 1936 cambió radicalmente esta política, para orientarse a utilizar el gasto público como un instrumento eficaz para alentar al desarrollo, aumentando las inversiones en la infraestructura que sirviera de base

(11) CALERO, Manuel, y otros. Ensayo sobre la reconstrucción de México. P. 90. De Laine & Carranza, Inc. 1920 (New York).

para apoyar y fortalecer a las actividades económicas, proporcionando así un más amplio volumen de empleo.

Desde los primeros tiempos de la independencia, las principales fuentes de ingresos del gobierno federal fueron los gravámenes sobre las importaciones y las exportaciones. El principal inconveniente de tener esta base de ingresos consiste en que la posición financiera de la hacienda pública queda seriamente afectada cuando se producen fuertes variaciones en la economía mundial, que hacen bajar o subir bruscamente el volumen del comercio exterior.

En México, los cambios de carácter político y social que trajo consigo la nueva Constitución, implantaron también un cambio en la política tributaria, que pretendía proteger un desarrollo social más justo en favor de las clases de menos recursos.

A partir de 1920 fueron aprobadas nuevas leyes fiscales para gravar las crecientes ganancias de la actividad industrial. De una manera transitoria, en el año de 1921, fue establecido un gravamen a rendimientos llamado "Impuesto del Centenario", creado por el Secretario de Hacienda, Adolfo de la Huerta, durante el régimen del general Alvaro Obregón, que tuvo como base los ingresos o ganancias correspondientes al mes de agosto de 1921; reconoció exentos los ingresos inferiores a \$100.00 mensuales y a partir de esa cantidad estableció una tasa progresiva del 1% al 4%, conforme a la tesis de la capacidad contributiva de los obligados. Para las distintas actividades se establecieron diversas cédulas. Los rendimientos del impuesto serían destinados, como lo asentó la ley a adquirir barcos mercantes y a mejorar las condiciones de los puertos.

De hecho, el impuesto sobre la renta fue establecido hasta febrero de 1924 y desde entonces quedó firmemente arraigado. Gravaba los ingresos provenientes de la actividad de las empresas comerciales dedicadas a la industria, la agricultura y el comercio, en las cuales se combinan el capital y el esfuerzo humano, y los ingresos provenientes de la actividad personal derivados del trabajo de asalariados y profesionales. En una adición inmediata gravó también la imposición de capitales. Con el transcurso de los años, el impuesto sobre la renta ha sido objeto de numerosas modificaciones y ajustes, hasta convertirse en la fuente más importante de -

los ingresos del Gobierno Federal. (12)

También sobre el período de 1926 a 1976, Manuel S. las Villagómez, refiere, que el Gobierno federal tuvo como fuentes principales de ingresos los impuestos sobre la renta, la explotación de recursos naturales, sobre la producción industrial, el comercio interior y sobre las importaciones y las exportaciones, toda vez que aportaron siempre más de la mitad de las recaudaciones totales y, en los años de 1971-1976, más de la 4/5 partes.

Hasta la década de los cuarentas, los impuestos a las importaciones, a las exportaciones y la explotación de los recursos naturales aportaron los mayores volúmenes en las recaudaciones pero a partir de la década siguiente la base más importante la representaron los impuestos sobre la renta, la producción industrial y el de ingresos mercantiles.

El desplazamiento de la importancia relativa a los impuestos obedeció a la reorganización fiscal iniciada en 1921, que tenía también como objetivo transformar la vieja estructura eminentemente indirecta de impuestos al consumo, para dar paso a los sistemas modernos de los tributos con sentido social, de carácter directo a los rendimientos. Con ese propósito fueron celebradas tres convenciones nacionales fiscales, en 1925, en 1933 y en 1947 la última. En estas asambleas se estudió la manera de terminar la anarquía fiscal y los impuestos alcabalatorios, distribuir con justicia los arbitrios del Estado entre la federación, entidades y municipios y combatir toda suerte de corrupción administrativa. Al celebrarse la tercera convención fue consultada también la opinión de la intereses particulares, agrupados en las Cámaras de Comercio e Industria, con lo que la reorganización hacendaria podría lograrse mediante el concurso de todos los sectores interesados. Con parecidos propósitos se convocaron reuniones de los jefes federales de Hacienda y de Aduanas en 1946, las cuales aportaron al estudio general de reformas los datos emanados de la práctica, con la mira de mejorar la pesada y complicada administración.

Fruto de la tercera convención fiscal fue-

(12) MARGAIN, Hugo B. El sistema tributario. En México, cincuenta años de Revolución. T.I. ps. 556 a-559. Fondo de Cultura Económica. 1960.

el impuesto sobre ingresos mercantiles, que entró en vigor en 1948, por virtud del cual quedó gravado el ingreso total obtenido en las transacciones mercantiles, en vez de aplicarles el complicado sistema de la Ley del Timbre, que obligaba a pagar el gravamen sobre cada una de las operaciones en particular con estampillas adheridas en los documentos de venta. Este método anticuado, que provocaba trastornos al comercio, pudo eliminarse por virtud de este moderno impuesto.

La Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles no ha experimentado, desde su creación, modificaciones de importancia. Mientras que el Impuesto sobre la Renta grave los ingresos de las personas y empresas, éste pesa sobre el ingreso total de las operaciones de enajenación de bienes, de arrendamiento de bienes, de prestación de servicios y de comisiones y mediaciones mercantiles.

Dentro de los impuestos a la explotación de recursos naturales figuran los relativos a la explotación de la caza, la riqueza forestal, las concesiones mineras, las concesiones petroleras, la explotación pesquera y de buceo, así como la explotación de la sal.

Una tendencia opuesta han seguido los impuestos sobre producción, comercio, uso y tenencia de bienes y servicios industriales, que gravan principalmente el alcohol y aguardiente, ensamble de automóviles, uso y tenencia de automóviles, cerveza, energía eléctrica, petróleo y sus derivados y los tabacos labrados porque, además de haber aumentado su número también mejoraron notoriamente su rendimiento, de manera que constituyen, junto con el impuesto sobre la renta, las principales fuentes de donde provienen los ingresos del gobierno federal.

Para proteger el desarrollo industrial del país, aplicando los mecanismos fiscales, fue creada una legislación para el fomento de las industrias nuevas y necesarias desde 1926, durante el gobierno del general Calles, que concede exenciones de impuestos y aun subsidios a las industrias fundamentales, nuevas o necesarias. También fueron otorgados subsidios y exenciones a las importaciones de maquinaria y materiales primas indispensables a la industria, y, por otro parte, manteniendo aranceles proteccionistas para consolidar el esfuerzo industrial.

Los impuestos al comercio exterior, tam--

bién llamados aduanales, son los que gravan tanto a los productos que llegan al país desde el extranjero, como a los nacionales que salen a otros países. Mientras los impuestos a la exportación están incluidos dentro de los que gravan el ingreso, los de la importación están clasificados en el grupo de los que recaen sobre el gasto, en virtud de que su traslación se efectúa hacia el consumidor final, en tanto que los primeros afectan el ingreso de los exportadores.

Carranza fue quien introdujo en 1910 un cambio importante en la política fiscal relacionada con el comercio exterior, cuando en su informe al Congreso expresó: "La política del gobierno constitucionalista en materia de exportaciones fue la de hacer pagar impuestos a todos los productos que se enviaban al extranjero sin transformación alguna, en forma de materia prima, apartándose radicalmente de la política que se había seguido en el antiguo régimen, de exceptuar de impuestos a las exportaciones, sin distinguir si esas exportaciones eran de productos manufacturados o de materias en bruto". Además, aplicó los impuestos que habían sido suprimidos con anterioridad, a la minería y al petróleo.

Posteriormente, la crisis mundial de 1929 a 1932, que trajo como consecuencia un desplome espectacular del comercio exterior, demostró la gran vulnerabilidad de la economía mexicana ante las bruscas alteraciones de los mercados exteriores donde México acudía a vender sus productos.

Durante el gobierno cardenista el país emprendió un vasto plan de desarrollo económico, apoyando en un reparto acelerado de la propiedad agraria y en la construcción de importantes obras públicas, dentro del cual el comercio exterior desempeñó un papel decisivo, pues por el lado de las exportaciones debía dar salida a los productos agropecuarios y los manufacturados, lo que a su vez permitiría obtener las divisas indispensables para que por el lado de las importaciones pudieran conseguirse los bienes de capital necesarios para impulsar el proceso de la industrialización.

Los impuestos aduanales sufrieron durante el régimen del licenciado Miguel Alemán reformas sustanciales para la defensa de los intereses nacionales. El libre cambio aparentemente favorece al consumidor, al proporcionarle productos de importación baratos, pero al mismo tiempo este sistema destruye la incipiente industria de los países que están en proceso de desarrollo, de manera que a la postre quedan sometidos sin remedio a los mercados extranjeros.

Tomando como antecedente el convenio comercial celebrado con Estados Unidos en 1942, en el año de 1947 fue cambiada la estructura de nuestros aranceles, para darle una organización mixta: continuando las tarifas fijas, con lo cual quedarían asegurados los ingresos obtenidos en años anteriores por este concepto y además sería aplicada una cuota ad valorem que permitiría un ajuste automático en caso de aumento de los precios; en otras palabras, la tarifa en lo sucesivo fue doble pues incluía una cuota fija y otra ad valorem.

El proceso de industrialización llevado a cabo en forma sostenida a partir de la postguerra trajo como consecuencia un cambio radical en la estructura del comercio exterior y, por lo mismo, obligó a adoptar una serie de medidas congruentes con el marco general del desarrollo económico nacional, que implicó necesariamente el mantenimiento de un déficit en la balanza comercial, porque la importación de maquinaria y equipo costosos resultaba imprescindible para llevar adelante el propósito de modernizar la economía.

Como objetivos principales, la política de comercio exterior perseguía racionalizar las importaciones de bienes y, por otra parte, dar pasos efectivos en materia de fomento a las exportaciones; simultáneamente se realizó un esfuerzo para diversificar productos y mercados exteriores, conquistando nuevas áreas, con el propósito de reducir la dependencia de un solo comprador o vendedor.

Respecto a las importaciones, fueron restringidas a lo indispensable, sin afectar los bienes de consumo de primera necesidad o las adquisiciones de artículos imprescindibles para el desarrollo económico, para lo cual fueron intensificados los esfuerzos para sustituir importaciones, quedaron sujetas a régimen de permiso todas las mercancías que no lo estaban anteriormente y fueron aumentados los aranceles de la gran mayoría de las fracciones de la tarifa.

Con relación a las exportaciones, fueron establecidos el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos y reestructurado el Banco Nacional de Comercio Exterior; además quedó establecido un nuevo régimen de estímulos fiscales a la exportación.

Desde el principio de la década de los cuarenta los impuestos al comercio exterior dejaron de ser los más cuantiosos de los ingresos del gobierno federal y desde -

entonces siguió en descenso su posición relativa dentro del total, hasta quedar reducida, en conjunto, a sólo un 3.7%, que contrasta con el 31.7% que representaba en 1926 o con el 36.5% que absorbía en 1941.

El descenso de su importancia relativa fue más pronunciado para los rendimientos originados en el renglón de las exportaciones, en comparación con las importaciones, que registraron una caída más lenta.

Con excepción del período de 1946 a 1956, los ingresos producidos por las importaciones fueron siempre superiores a los de las exportaciones, en proporciones que fluctúan desde 1 a 5 hasta menos del 10%; esta tendencia tiene explicación en el proceso realizado por el país para modernizar su estructura productiva. (13)

c).- Obras y Servicios Públicos.

Luis Unikel explica, en su estudio sobre "La Dinámica del crecimiento de la ciudad de México", que comprende tanto el aumento de población como los procesos ecológicos que directa o indirectamente han conformado el número de habitantes y extensión de la metrópoli. Antes de tratar el proceso mencionado, es conveniente precisar los términos y conceptos más empleados al referirse a la ciudad de México: Ciudad de México, Distrito Federal, área urbana de la ciudad de México (o área urbanizada), zona o área metropolitana de la ciudad de México, conurbación o megalópolis. El empleo de estos conceptos como sinónimos no es sólo incorrecto, sino que dificulta el entendimiento de la dinámica del crecimiento de la capital y, además, conduce a inferencias erróneas en los estudios urbanos comparativos tanto nacionales como internacionales.

Así, se impone preguntar: ¿cuál es la ciudad de México?, o bien, ¿qué unidad geográfica abarca la capital de la República Mexicana?

El referido autor sólo en contadas ocasiones ha recibido la respuesta acertada. Desde un punto de vista estrictamente político, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 31 de diciembre de 1941 determina que la ciudad de México es la capital del Distrito Federal y, por tanto, la de los Estados Unidos Mexicanos. Hasta el 29 de diciembre de 1970, fecha en que entró en vigor la nueva Ley Or-

(13) JALIS VILLAGOMOSZ, Manuel. La deuda Pública en México, cincuenta años de Revolución. T.I. Ps. 447 a 455. Fondo de Cultura Económica. 1960.

gánica del Departamento del Distrito Federal, se concedía a la ciudad de México la categoría de Delegación, la que, junto con las 12 restantes formaban el Distrito Federal. Asimismo, para efectos demográfico-estadísticos, la ciudad de México se considera como una sola localidad dividida en 12 cuarteles, unidades que sólo se emplearon y se conservan para fines del levantamiento.

La nueva Ley Orgánica modificó la anterior división política del Distrito Federal, de la ciudad de México con 12 delegaciones a 16, de tal modo que "... las 12 Delegaciones existentes conservan sus mismo límites, no afectados por la creación de las 4 nuevas Delegaciones". Estas 4 sustituyeron a la localidad llamada hasta entonces ciudad de México, sin modificación alguna de la superficie. En suma, de acuerdo con la exposición de motivos en que se funda la iniciativa de Ley para el Distrito Federal, "... esta diferenciación (entre la ciudad de México y el Distrito Federal) carece de significado real y... en la actualidad, ciudad de México, por una parte, y Distrito Federal, por la otra, se identifican". En consecuencia, la nueva Ley establece que "... son iguales los límites de la ciudad de México y los del Distrito Federal".

Al área urbana de la ciudad de México también se le suele llamar la Gran Ciudad de México; en otras ocasiones mencionan el término conurbación, refiriéndose al fenómeno que presenta una ciudad cuando al expandirse hacia su periferia anexa localidades antes físicamente independientes, formando así un área urbana mayor que la original. Para dar una idea de la magnitud de este proceso en el caso de la ciudad de México, fue estimado que de 1950 a 1960 la conurbación capitalina anexó localidades urbanas que sumaron en conjunto 254 000 habitantes.

La zona o área metropolitana de la ciudad de México sería la extensión territorial que incluye a la ciudad central y a las unidades político-administrativas contiguas a ésta, que tienen características metropolitanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas y que mantienen una interrelación socioeconómica directa constante y de cierta magnitud con la ciudad central. En 1960, la zona metropolitana incluía los municipios de Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec y Chimalhuacán, del Estado de México, y a todo el Distrito Federal, excepto las delegaciones de Milpa Alta y Tlalhuac; para 1970, abarcaba ya todo el Distrito Federal (excepto Milpa Alta), y del Estado de México, además de los municipios mencionados, los de Tultitlán, Coacalco, La Paz, Cuautitlán, Zaragoza, Chimalhuacán, Huixquilucan y Nezahualcóyotl.

Usar el término megalópolis resulta incorrecto, pues corresponde a la unión física de dos o más áreas urbanas o zonas metropolitanas, como la de Boston-Washington; Chicago-Detroit-Cleveland y la de Los Angeles. Para que nuestra ciudad fuera megalópolis, tendría que colindar con algunas de las ciudades más cercanas, como Puebla, Pachuca, Toluca o Cuernavaca. (14)

Ahora bien, Diego G. López Rosaco en cuanto al abastecimiento de agua nos comenta que a la caída del régimen porfirista, la capital recibía agua de: La Noria; de Chapultepec, del Desierto, que comprendía Los Leones, el Desierto propiamente dicho, Chausal y Santa Fe; Río hondo y de pozos artesianos.

Las obras de abastecimiento de agua iniciadas en 1903 prosiguieron con diligencia y en abril de 1912 empezaron a bombearse en la planta de la Condesa las aguas de Nativitas, Santa Cruz y La Noria, suprimiendo el bombeo de Chapultepec, y al finalizar ese año fue posible hacer llegar el agua con presión a los edificios ciudadanos. En las postrimerías de 1913 recibían agua más de 11 000 casas y estaban instaladas también las tomas para riego e incendio. Las fuentes, los jardines públicos y edificios de la ciudad recibían el suministro necesario con regularidad.

Con la gran afluencia de familias que venían a refugiarse a la ciudad para 1916 bajó el promedio de agua por habitante y en 1920 había instalada una red distribuidora de 300 km. de longitud, que daba servicio a 20 000 tomas de agua. Para resolver el problema del agua en las municipalidades, en 1921 un grupo de diputados presentó un proyecto de decreto para crear una partida para aprovisionar de agua potable a las municipalidades.

En 1922, Alvaro Obregón informaba al Congreso que estaban muy adelantadas las obras para entubar las aguas del Desierto de Los Leones, que abastecerían a las poblaciones de Mixcoac y Tacubaya.

Durante la presidencia de Calles, en 1929,

(14) UNIKEL, Luis. La dinámica del crecimiento de la ciudad de México. En ensayos sobre el desarrollo urbano de México. Ps. 175 a 187. Secretaría de Educación Pública. Dirección General de Divulgación 1974. (Colección Setentenas). No. 143.

quedó terminada la red de tubería para el agua potable, en la zona sur de Mixcoac.

Aunque el Ayuntamiento de la ciudad de México estaba seguro que el agua potable podría bastar para satisfacer las necesidades de sus habitantes, en la práctica - ello no era posible debido al gran desperdicio que ocasionaban las defectuosas instalaciones, y, para corregirlo en parte, en 1925 proyectó colocar medidores de agua potable y establecer un sistema de cuotas diferenciales para resolver el problema de la escasez de agua, producto del aumento de la población y del desperdicio. El número de tomas de agua aumentó, con el resultado de que en 1925, sólo pudo proporcionarse agua durante 11 horas y, al año siguiente, durante 14 1/2 - horas. (15)

También sobre este aspecto nos habla Moisés González Navarro, al referir que para el año de 1933 la capital contaba con 6 sistemas de aprovisionamiento de agua potable; Xochimilco; suroeste (Desierto, Los Leones, Ajolotes, Santa Fe, San Bartolo y Hueyotle y Río de la Magdalena); noroeste y sur; pozos artesianos y Chapultepec. Los manantiales de Xochimilco abastecían la ciudad de México propiamente dicha, parte de Tacubaya y la colonia Gustavo A. Madero. Debido a la naturaleza del terreno y a los movimientos sísmicos de 1908-1933, los últimos 9 km. del acueducto Xochimilco-Chapultepec habían sufrido serias cuarteaduras, con el doble perjuicio de que perdían muchos litros de agua por segundo y la contaminación con las aguas negras de varios pueblos que carecían de drenaje, lo cual obligaba a desinfectar el agua.

El acelerado crecimiento de la población - obligó, desde 1934 y sobre todo a partir de 1941, a aumentar el número de pozos artesianos, porque muchos habitantes de Tacubaya, Tacuba, Azoapatzalco, Mixcoac y las colonias proletarias del oriente de la ciudad carecían casi totalmente de agua; también empezó a repartirse agua en camiones tanques en las zonas más apartadas de la ciudad. Como medio eficaz para resolver el problema del agua, dándole una solución "definitiva", se proyectó desde 1938 traer a la capital las aguas del río Lerma, aumentando así las que ya venían de Xochimilco. Lo cierto fue que en 1945, la ciudad sólo contaba con 300 litros de agua por habitante; en 1946 con 320 y en 1947, con 21. En

(15) LÓPEZ ROSADO, Diego G. Los servicios públicos de la ciudad de México. Ps. 245 y 246. Editorial Porrúa S.A. 1976.

este último año ascendió a 250 el número de pozos artesianos, con grave peligro por el subsuelo capitalino.

La planta de bombas de Xotepingo, proyectada desde 1934 para abastecer de agua a las colonias del sur del Distrito Federal, fue inaugurada en 1950 y ello permitió aumentar el restringido suministro que entonces se prestaba, además de utilizar las aguas del río Churubusco en beneficio de Xochimilco, los excedentes fueron empleados en la Laguna de Tláhuac, a través del canal de Chalco. De todos modos, era necesario continuar proporcionando agua mediante carros tanques.

El agua del Lerma llegó a la ciudad de México en septiembre de 1951 y el promedio por habitante llegó entonces a 430 litros diarios. Esta mejora, sin embargo, no resolvió el triple problema hidrológico del Distrito Federal; insuficiente provisión de agua, deshidratación del suelo y hundimiento e inundaciones, que en esos años fueron especialmente graves. Todavía en 1953 la quinta parte de la población del Distrito Federal, incluyendo las colonias proletarias, carecían de agua potable. En 1955 se calculó en 310 litros el promedio diario de agua por habitante y había la aspiración de elevarlo a 350, taponando al mismo tiempo los pozos.

Durante el sexenio del presidente Adolfo Ruiz Cortínez, el abastecimiento de agua aumentó; gracias a esto el presidente Adolfo López Mateos informó en 1959 que la ciudad de México contaba con 380 litros por habitante. Al concluirse en 1963 las obras de Chalco, Amecameca y Amacuzac, con miras a ya no utilizar los mantos acuíferos subterráneos, la capital dispuso de una cantidad mayor por segundo. En 1964 los habitantes del Distrito Federal contaban con una dotación de 330 litros diarios por habitante, además el 86% de la población contaba con servicio domiciliario de agua potable y toda la zona urbana tenía redes de distribución. Con tal fin fue construida una red secundaria de distribución la cual fue para beneficio de las colonias populares y los pueblos. Como el problema del agua continuaba creciendo, el 14 de diciembre de 1966, el gobierno del Estado de México celebró un convenio con el departamento del Distrito Federal y con las secretarías de Recursos Hidráulicos y Agricultura, para enviar al Distrito Federal agua de la cuenca alta del Lerma, sin perjuicio de la zona industrial del valle de Toluca y de los habitantes de esas poblaciones, las cuales en compensación recibirían agua, escuelas y caminos.

En 1968 quedó terminada la primera etapa de captación de las aguas del Alto Lerma y se inició la segunda, que permitiría contar con un volumen adicional y dejar de extraer aguas del subsuelo para detener el hundimiento de la ciudad de México. De 1964 a 1970 aumentó la disponibilidad del agua del Distrito Federal, que bastaba para satisfacer las necesidades de sus habitantes, sobre la base de que cada metro cúbico cubría una parte de sus requerimientos.

Hasta 1972, los gobiernos de las entidades políticas que forman el área metropolitana, construyeron separadamente las obras para abastecer de agua a los pobladores de la misma y la falta de un plan integral y la magnitud del problema, hacían que las soluciones fueran parciales y poco operativas. Ante esta situación, el presidente Luis Echeverría decretó el 17 de agosto de 1972, la formación de la Comisión de Aguas del Valle de México, dependiente de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, con el objeto de programar, proyectar, operar y conservar las obras que fueran necesarias para el abastecimiento de agua en bloque a las poblaciones del Valle de México, específicamente del área metropolitana.

La comisión de Aguas del Valle de México, formuló un plan integral dividido en 2 programas, uno de acción inmediata, con obras a construirse entre 1972 y 1980 y otro, de acción mediana, con obras a realizarse entre 1981 y 2020. El primer programa comprende la perforación de 221 pozos en diferentes localidades del Valle de México, entre enero de 1974 y octubre de 1978; la captación superficial en la Presa San Martín y de Magdalena en diciembre de 1977, y el tratamiento de aguas residuales a partir de septiembre del mismo año. (16)

En cuanto al tema de las vías de comunicación, el citado autor Diego López Rosado, nos indica que durante el período álgido de la lucha revolucionaria, fueron suspendidos los trabajos relacionados con la atención de calles y calzadas en la ciudad de México, para ser reanudados por la administración del presidente Venustiano Carranza.

La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas

(16) GONZÁLEZ NAVARRO, Moisés. Población y sociedad en México. Fs. 254 a 261 (1900-1970). T. II. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. 1974.

blicas emprendió la reparación de calzadas y puentes del Distrito Federal que habían sido dañados en los años precedentes y, para 1921, las calzadas principales tenían un desarrollo total.

El presidente Adolfo de la Huerta, en 1920, ordenó restaurar el firme y la lámina de asfalto de las calles de la ciudad, y correspondió al presidente Alvaro Obregón, en 1922, revestir de macadam, de grava, tepalcates y otra parte de asfalto, y al año siguiente fueron concluidos 4 puentes, macadamizados otros metros de calles y también petrolizados otros tantos. En el primer año de gobierno del general Plutarco Elías Calles fue inaugurada la Calzada de los Insurgentes; también empezó a construirse otra calzada para unir a la Colonia del Valle, partiendo de la Glorieta de la Calzada de los Insurgentes, con el centro de Coyacacán. Debido al aumento de la circulación, en los últimos 8 lustros fue necesario adaptar las calles y calzadas existentes, regularizando sus anchuras, rectificando sus alineamientos y modificando el trazo de sus curvas, así como pavimentar varias de sus calzadas.

Hasta 1946, la red de caminos y calzadas del Distrito Federal tenía un total de 350 km.; en ellos predominaba el macadam bituminoso, siguiendo en importancia los pavimentos de asfalto y de concreto. (17)

Continuamos con lo asentado en la Enciclopedia de México, al señalar que la construcción y puesta en servicio de la Ciudad Universitaria en el sur de la ciudad, impuso la necesidad de construir nuevas vías de acceso, complementando algunas avenidas.

Correspondió al gobierno del presidente Adolfo Ruiz Cortines concluir la ampliada vía rápida que comunica a Tlalpan con el Zócalo y la puesta en servicio de un Anillo Periférico, que descarga el tránsito y hace directa la comunicación entre los diversos puntos de la ciudad, contando estas vías rápidas con pasos para peatones y alumbrado de tipo mercurial.

En su informe de 1964, el presidente López Mateos señalaba haber construido 33 km. de viaducto y 185 de nuevas avenidas; nuevos pavimentos y otros tantos reconstruidos.

(17) LÓPEZ ROSADO, Diego G. La política de las obras públicas en México Ps. 217 a 220. Tesis Profesional para la Escuela Nacional de Economía, UNAM. Edición del autor. 1948.

De particular importancia fueron las obras viales realizadas para facilitar el desarrollo de los Juegos Olímpicos de 1968, que comprendieron la construcción de vías rápidas y avenidas, entre ellas las del tramo del Anillo Periférico. Además fue ampliado el Vialto de Tlalpan y la Rama Sureste del Anillo Periférico con la Unidad Deportiva Xochimilco y terminada la Calzada de Acoxpan.

Durante el sexenio de 1970 - 1976, fue construido el Circuito Interior y sus vías radiales, para articular el sistema de avenidas de la ciudad y evitar el cruce innecesario del área central.

En cuanto al servicio de tranvías, después de que Francisco I. Madero inauguró la nueva vía de los tranvías eléctricos entre la ciudad de México e Iztapalapa, en 1921, muy pocos avances realizó este sistema de transporte. Como consecuencia de la huelga de los trabajadores tranviarios en 1917, hicieron su aparición los primeros camiones de pasajeros y desde entonces los tranvías empezaron a perder importancia y paulatinamente fueron suprimidas varias de sus líneas. Hacia 1925, las líneas de dicho sistema abarcaban una extensión considerable y llegaban a todas las municipalidades del Distrito Federal. Pero al ir perdiendo la preferencia de los usuarios capitalinos, la empresa comenzó a registrar un marcado desequilibrio económico y el gobierno se hizo cargo del servicio a través del servicio Eléctrico del Distrito Federal, sustituyendo a partir de 1955, los antiguos tranvías de la compañía por nuevos carros, más grandes y amplios, estableciendo también el servicio de trolebuses.

El desequilibrio económico de los tranvías aumentó con la creación, en 1969, del Sistema de Transporte Colectivo (Metro), lo que afectó a sus trabajadores. A partir de 1970 se inició un proceso de reestructuración del sistema, arreglando sus unidades, además de capacitar al personal para el mejor manejo y mantenimiento del equipo. Para fines de 1976 se habían creado 14 líneas de trolebuses y una de tranvías, que aun dan servicio.

Refiriendo al Sistema de Transporte Colectivo (Metro), el decreto presidencial de 29 de abril de 1967 creó el organismo público descentralizado denominado Sistema de Transporte Colectivo, cuyo objeto es la construcción, operación y explotación de un tren rápido con recorrido subterráneo y superficial para el transporte colectivo en el Distri-

to Federal, principalmente en la ciudad de México.

La línea No. 1 entró en servicio el 4 de septiembre de 1969; la No. 2 el 10 de agosto de 1970 y la No. 3, el 20 de noviembre de ese propio año. Con la inauguración de tal servicio, la ciudad de México fue la 39a. capital del mundo que cuenta con tren subterráneo. (18)

En relación a la defensa contra inundaciones, el citado autor Diego G. López Rosado en una de sus obras nos cuenta que como consecuencia de las obras del desagüe del Valle de México, ejecutadas durante la administración porfirista, el Lago de Texcoco se azolvó hasta el extremo de no tener capacidad para almacenar las aguas crecientes, por lo que el proyecto formulado en 1912, consideró necesario continuar efectuando el descenso del Gran Canal y perfeccionar las obras de drenaje, haciendo desaparecer los pantanos formados por el Lago de Texcoco, para utilizarlos con fines agrícolas. En julio de 1912, fueron inauguradas las obras de desecación, que serían financiadas con un préstamo que otorgó la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura. Interrumpidas las obras por los movimientos revolucionarios, fueron reanudadas en 1917, y quedaron desviados los ríos, y en 1921 estaban reforzados ya los bordos de los ríos que podían causar inundaciones dentro de la ciudad, que reunidos formaban la peligrosa corriente del río Consulado. Al año siguiente fueron concluidas las obras de ampliación del cruce del Canal de Santo Tomás e iniciadas las del Canal de Castera, para llevar agua del Lago de Zumpango para el lavado de las tierras de Texcoco.

Por su parte, cuando la ciudad empezó a crecer hacia el suroeste y hacia el norte, el sistema de drenaje construido durante el régimen porfirista resultó insuficiente, de manera que fue necesario construir un pequeño colector de sur a norte. En 1929, el servicio de saneamiento empezó por regularizar la situación de la parte sur de la ciudad, sustituyendo todas las atarjeas y los colectores irregulares, donde debería de recibir los desagües de Tlalpan y Xochimilco. Todavía en 1934, apenas estaba construida la quinta parte de las obras de saneamiento; dos años después, el presidente Cárdenas extendió la red de atarjeas a colonias

(18) ENCICLOPEDIA DE MEXICO. T. VIII. Metro. Ps. 485 a 491. Enciclopedia de México, S. A. 1977.

que carecían de todo medio para evacuar las aguas negras y de lluvias, causa principal de mortalidad por la contaminación de las aguas de los pozos artesianos.

La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, que tenía a su cargo el saneamiento y desagüe de la ciudad, integró una comisión intersecretarial para planear todas las obras necesarias para resolver el problema hidrológico del Valle de México. Al gobierno del Distrito Federal correspondió construir hacia el Sur la prolongación del Gran Canal del Desagüe.

El problema del desagüe y del drenaje que tenía como base un sistema de trabajo por gravedad, se agudizó cuando el uso y el abuso de la perforación de pozos artesianos, provocó el hundimiento general, que en algunos puntos de la ciudad sobrepasó los 7 metros, dislocando con ello la red de alcantarillados y colectores y la crisis sobrevino en 1951. Como las sucesivas ampliaciones y adaptaciones del Distrito Federal, aun con el sistema de intercalar plantas de bombeo en la descarga de las reves de alcantarillado al Gran Canal del desagüe, al finalizar la administración del presidente Díaz Ordaz, empezó la construcción de un nuevo sistema fundamentado en el procedimiento de "escudo" que comprende dos interceptores, los cuales trabajarían enteramente por gravedad.

Entre 1970 y 1976, quedó terminado el 87% del volumen total de los trabajos relacionados con el drenaje profundo, lo que resuelve la amenaza de desbordamiento del Gran Canal y en lo futuro, la totalidad de las inundaciones.

Ahora bien, a continuación señalaremos en el resto de la República, siguiendo con la obra del autor en cita; en cuanto a las vías de comunicación, empezando por los caminos y carreteras, su construcción y conservación fue uno de los ramos más desatendido durante la prolongada administración porfirista, debido a la manifiesta preferencia otorgada al tendido de las líneas férreas, por las evidentes ventajas que entonces ofrecía para el transporte de la carga de los productos agropecuarios, forestales, y sobre todo, a los minerales.

Francisco I. Madero creó en 1912, la Inspección de Caminos, Carreteras y Puentes, que emprendió un -

estudio acerca del estado que guardaban los caminos y construídos a fin de mejorarlos; en abril de 1913, estaban ya terminadas las reparaciones generales a los caminos de México a Puebla, Puebla a Veracruz, México a Pachuca y México a Toluca y construídos también los puentes y las alcantarillas de los mismos.

La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas procedió en 1917 a efectuar reparaciones, construcciones, y a fines de ese año la Dirección de Caminos atendió solicitudes para abrir caminos y mejorar otros. Una vez que la paz empezó a consolidarse, fue posible destinar recursos para construir nuevos caminos y reparar los antiguos.

Para formar un sistema de caminos nacionales, Calles creó la Comisión Nacional de Caminos, que inició sus trabajos en septiembre de 1925 ajustándose a las leyes y reglamentos que fueron expedidos al efecto. En principio le fueron destinados para sus gastos, los rendimientos del impuesto sobre la gasolina y algunos otros como el de tabacos labrados, pero más tarde el primero de ellos fue incorporado al presupuesto general de ingresos y en el de egresos figuró una partida anual. La política seguida inicialmente por la Comisión fue la de petrolizar las viejas carreteras coloniales, con muy ligeras modificaciones, posteriormente se utilizó ya una técnica moderna.

Hubo anarquía para decidir en donde deberían construirse caminos en un principio, puesto que no existía un programa nacional y ello produjo una competencia ruinosa para los ferrocarriles, hasta que en 1930 la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas resolvió adoptar el criterio de que el gobierno federal sólo se ocuparía de caminos que atravesaran varios Estados y que representaran líneas troncales. (19)

De conformidad con las cifras oficiales, la longitud de la red de caminos aumentó en medio siglo (1925-1975) de una manera espectacular. Informando el presidente Scherer, al finalizar su gobierno, que había triplicado la red caminera del país durante su gobierno, esto con base en el Programa de Construcción de Caminos de Mano de Obra.

(19) LÓPEZ ROSADO, Diego G. Obras Públicas. En Historia y pensamiento económico de México. T.V. Ps. 397 a 400. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM. 1972.

Por otro lado, y de una manera enunciativa, apuntamos sobre las obras portuarias más importantes; en 1910 existían habilitados 10 puertos en el Golfo de México, y 16 - en el litoral de Pacífico; en 1912 se dió principio a obras - de mejoramiento de algunos de ellos, las cuales quedaron sus- pendidas por causa de la revolución y hasta 1919 el presiden- te Carranza ordenó la construcción y reparación de 2 de ellos. En 1922 Alvaro Obregón emprendió trabajos de defensa para 2 - puertos; en 1923 abrió un canal provisional de Navegación, tam- bién ordenó el dragado de un canal para unir 2 lagunas en Aca- pulco; ordenó reparar el muelle fiscal de Guaymas y construir los diques del muelle de puerto de la Paz. El período de ac- tividad en obras portuarias empezó en 1935, al formularse un - plan para emprender trabajos urgentes de dragado, construcción y reparación de puertos y faros.

El Departamento Autónomo de la Marina Nacio- nal, creado en 1939, fue sustituido en 1941 por la Secretaría de Marina, bajo el gobierno del presidente Avila Camacho. A- pesar de las inversiones realizadas por el gobierno, un estu- dio efectuado en 1949 señalaba la necesidad de mejorar los - puertos principales de ambos litorales, mediante un programa - que incluía dragado, rompeolas, muelles, bodegas y rieles.

Las obras portuarias ejecutadas por el go- bierno federal en los años subsecuentes, permitieron presen- tar un panorama más satisfactorio de los principales puertos - del país. (20)

En el período de 1970 a 1976, pudieron com- truirse 7 nuevos puertos, destacando entre ellos Lázaro Cárde- nas, Michoacán, Puerto Madero y Chiapas.

Sobre el punto relativo a los aeropuertos, según datos del Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., - la construcción de aeródromos la comenzaron a hacer original- mente las empresas privadas de aviación; pero con el fin de - asegurar un desarrollo más equilibrado del tráfico aéreo en - todo el país y fortalecer la situación financiera de las em- presas de aviación nacionales, el gobierno inició un programa de construcción y mejoramiento en 1947.

A principios de la década de los sesentas, la República contaba con 1 202 aeropuertos y aeródromos; 209-

(20) LOPEZ ROSADO, Diego G. La Política de Obras Públicas en México. Ob. Cit. Ps. 295 a 306.

federales y 993 particulares. Conforme a la clasificación internacional, 4 aeropuertos eran para turbo reactores, 26 para equipo mediano y el resto para bimotores; además había un gran número de aeródromos rurales y aeropistas improvisadas en las regiones de escasa comunicación. Con base en el Plan Nacional de Aeropuertos, durante la primera etapa de 1964 a 1970, se ejecutaron trabajos de ampliación y modernización en dos grandes grupos de aeropuertos. En la etapa de 1970 a 1976, fueron inaugurados los aeropuertos de Manzanillo, Zihuatanejo, Chetumal, Cancún y Cozumel, todos ellos para recibir aviones de largo alcance. Entre las obras de mejoramiento realizadas en 36 aeropuertos, destacan las nuevas terminales para pasajeros, plataformas de operación mas amplias, nuevas torres de control y otras obras complementarias.

En la terminal internacional Benito Juárez en la ciudad de México, fueron ampliadas las pistas de aterrizaje, construidos nuevos andenes y salas de espera y concluido el edificio para el estacionamiento de automóviles. (21)

En la Enciclopedia de México aparece el servicio de correos, argumentando que desde 1913, hasta 1917 tanto el movimiento postal como las obras destinadas a incrementarlo fueron suspendidas y el único avance importante se registró cuando el piloto aviador Horacio Ruiz estableció el primer transporte de correo aéreo entre Pachuca y la Ciudad de México, uno de los servicios postales que hubo en el mundo.

Desde 1921 se reorganizó el servicio; y en 1925, con el objeto de disminuir los costos, empezaron a fusionarse algunas oficinas de correos y telégrafos, con lo que pudo economizarse. Un nuevo Código Postal fue promulgado en 1926 y poco después el sistema mexicano entró a formar parte de la Unión Postal de las Américas y España; en 1931, la primera Ley de Vías Generales de Comunicaciones y Medios de Transporte, incluyó al correo entre los servicios públicos; después esta ley fue sustituida por la de 1932 y, posteriormente, por el libro sexto de la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1939.

(21) BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, S. A. 1976. Hechos, cifras, tendencias. Ps. 273 a 275.

Para resolver el problema del tráfico creciente de correspondencia en el área del Distrito Federal, los proyectos de mecanización iniciados en 1967, condujeron a introducir nuevas técnicas, mecanizando la fase de concentración, clasificación y distribución para reducir los tiempos de entrega. Para ese propósito fueron instalados 3 grandes centros postales mecanizados en la ciudad de México; el 17 de noviembre de 1970 fue inaugurado el Centro Postal Mecanizado Pantitlán; el 3 de noviembre de 1972, el Centro Postal Mecanizado "Benito Juárez", y el 7 de octubre de 1974 el Centro Postal Mecanizado "México".

Durante el año de 1970 funcionaron 5 240 oficinas de correos y de acuerdo con el Programa de Reforma Administrativa y en coordinación con la Unidad de Organización y Métodos, fueron realizados estudios tendientes a crear diversas unidades de trabajo. Durante el período de 1971-1976 que dieron establecidas, en centros de población que antes no contaban con comunicaciones postales, 763 unidades de operación entre administraciones, sucursales y agencias. En 1976 había en el país 1 239 administraciones, 166 sucursales, 4 598 agencias, 6 791 expedios de estampillas, 13 746 buzones y 151 506 cajas de apartado.

En relación a los telégrafos, hasta principios de 1913, las líneas instaladas durante el régimen porfirista continuaron creciendo; sin embargo, en el período revolucionario constitucionalista, los telégrafos padecieron una destrucción de grandes proporciones, que dejó virtualmente inoperante el País. Una de las primeras medidas adoptadas por Venustiano Carranza en 1917, fue la de reconstruir y extender la red telegráfica nacional. En las líneas telegráficas que fueron reparadas en 1918, fueron sustituidos los antiguos postes de madera por otros de hierro.

Cuando en 1947 terminó la concesión otorgada por Western Union Telegraph, la Dirección de Telégrafos Nacionales quedó a cargo de los telegramas internacionales y al año siguiente fue construida la radiotransmisora.

Con el objeto de modernizar el sistema, durante el período 1970-1976, fueron instaladas centrales de computación electrónica, que permiten operar automáticamente el tráfico de telegramas y procesar diariamente, a altas velocidades, un promedio de 55 000 mensajes.

Un aspecto importante del Programa de Reforma administrativa lo constituyó el funcionamiento de 40 superintendencias en las capitales de los Estados y en ciudades importantes del país, a las que fueron encomendadas las tareas de construcción, rehabilitación y mantenimiento de las líneas telegráficas, el control de vigilancia del personal, del tráfico telegráfico y del funcionamiento administrativo y contable de las oficinas de su jurisdicción. (22)

También se toca el punto relativo al servicio de teléfonos; pese a las circunstancias adversas, dicho servicio nacional logró avances de cierta consideración durante el período revolucionario. En 1911, la Compañía Ericsson construyó dos líneas, iniciándose así el servicio propiamente interurbano y continuaron instalándose nuevos aparatos. No obstante que el 6 de enero de 1915 fue intervenido el servicio de la Compañía Telefónica y Telegráfica en el Distrito Federal, las sucursales continuaron funcionando como subsidiarias de la Telefónica de Boston y el 20 de octubre de 1920, la Compañía Ericsson estableció el servicio de larga distancia, para después instalar en 1924 la primera central automática que hubo en el país en la Colonia Roma.

Al recobrar sus propiedades en 1925, la Compañía inició un programa de desarrollo y obtuvo concesión para establecer servicios de larga distancia y otros conexos, que en 1926 obtuvo también la Ericsson. Entre 1927 y 1929, México quedó conectado con Estados Unidos, Canadá y España.

La competencia establecida entre las dos compañías telefónicas, obligó al gobierno a fijar en la Ley de Vías de Comunicación de 1936, la obligación de enlazar las líneas telefónicas y para 1941 lo estaban ya en todo el país, salvo en el Distrito Federal. Teléfonos de México, S. A., quedó constituido el 23 de diciembre de 1947, absorbiendo las propiedades de la Ericsson y en 1950, el 10 de mayo, compró los derechos y obligaciones de la Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana, fusionando así a las dos empresas anteriores.

Progresos de importancia empezaron a producirse en el servicio desde 1953, cuando la última central manual de Monterrey fue autorizada; el servicio ampliado a 10

(22) ENCICLOPEDIA DE MÉXICO. T. XII. Telégrafos. Ps. 42 a 45. Enciclopedia de México, S.A. 1977.

nuevas poblaciones y en el Distrito Federal quedó concluida la instalación de nuevas centrales automáticas.

En agosto de 1958, un grupo de inversionistas mexicanos adquirió la mayoría de las acciones de Teléfonos de México. La nueva empresa amplió sus servicios a 34 poblaciones más, instaló nuevas centrales automáticas, consolidó el servicio en el Distrito Federal y para principios de 1959 inauguró un nuevo y moderno edificio para sus oficinas. El 1.º de septiembre de 1965, fue inaugurado el servicio de larga distancia de teléfono a teléfono (LADA) entre México y Toluca y en 1966 fueron incorporadas Oaxaca, Querétaro e Irapuato, así como la larga distancia por microondas entre México y Guatemala. El teléfono "un millón" fue instalado en 1967; los habitantes de la ciudad de México pueden comunicarse directamente con 35 ciudades del país en 1968 y al año siguiente contaban con servicio telefónico mundial por operadora a Europa y Sudamérica vía satélite.

Durante el año de 1976 el sistema de Teléfonos de México aumentó; en telefonía rural, consiguió incorporar al sistema telefónico a 401 poblaciones, con lo que el número total de poblaciones atendidas por la empresa subió a 3 419; el número de poblaciones con servicio automático de larga distancia llegó a 291; el servicio automático de persona a persona, LADA 92, fue introducido a 10 poblaciones, y el servicio de teléfono a teléfono a Estados Unidos y Canadá, LADA-95, se prestó a 94 poblaciones más; además de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, que a principios de 1976 ya contaban con el servicio LADA 95, larga distancia automática-mundial de teléfono a teléfono, fueron incorporadas otras 49 ciudades más. (23)

En relación a las obras de riego, el maestro López Rosado indica que en 1919 volvió a estudiarse un proyecto de 1911 que trataba de aprovechar de manera apropiada y sistemática las aguas del subsuelo. Inicialmente, el gobierno efectuó la perforación de algunos pozos para comprobar su eficacia, y para este propósito adquirió la maquinaria para ponerla al servicio de la Secretaría de Agricultura y Fomento; para 1922, el presidente Obregón informaba al Congreso que el número de pozos perforados ascendía a 20, con muy buenos resultados, razón por la cual empezaron a concederse permisos para que pudieran abrirlos también los particulares.

Con el objeto de controlar con efectividad las obras emprendidas en diversas entidades del país, fue creada en marzo de 1921, la Dirección de Irrigación, adscrita a la Secretaría de Agricultura y Fomento; pero no fue sino hasta el 4 de enero de 1926 cuando el Congreso aprobó la Ley sobre Irrigación, que declaró de utilidad pública el riego de las propiedades agrícolas privadas, sin importar su extensión y tipo de cultivo y, en esa forma, de hecho quedaban a cargo del gobierno las obras de riego. La ley previó crear la Comisión Nacional de Irrigación, que empezó sus labores el 28 de enero de 1926, durante la administración del general Plutarco Elías Calles.

La Comisión dejó de operar, conservar y colonizar los distritos de riego ya construídos en 1935, en virtud de un decreto que encomendó esas funciones al Banco Nacional de Crédito Agrícola y sólo continuó operando las de carácter ejidal. Un paso importante en la construcción de obras de riego lo constituyó el levantamiento del primer inventario de los recursos hidráulicos de la nación y las posibilidades que existían en ese aspecto, ordenado por el presidente Avila Camacho.

En 1944 la Comisión de Irrigación volvió a hacerse cargo de administrar los distritos de riego; sin embargo, en 1946, esa responsabilidad pasó a la Secretaría de Agricultura y Ganadería que vigiló su operación hasta que en 1950 recayó en la Dirección Nacional de Distritos de Riego, dependiente de la recién creada Secretaría de Recursos Hidráulicos. (24)

En la Enciclopedia de México aparece que durante el gobierno del general Avila Camacho se firmó un tratado de aguas fronterizas con Estados Unidos, que haría posible el beneficio de grandes extensiones mediante las presas Falcón, la Amistad y otras; fueron concluídas 14 represas de almacenamiento y seis de derivación; además empezaron a construirse 16 más.

En el período de 1946 a 1952, bajo la dirección de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, quedaron terminadas 27 grandes presas de almacenamiento y se iniciaron otras

(24) LÓPEZ ROSADO, Diego G. Historia de la Agricultura y la Ganadería. Ps. 198 a 201 y 225 a 257. Editorial Herrero, S. A. 1977.

12; fueron establecidas las comisiones de las cuencas de los ríos Papaloapan y Tepalcatepec, que debían promover el desarrollo integral de esas regiones. Perfeccionados los estudios sobre recursos hidráulicos del país, en el sexenio 1952-1958, se terminaron 10 presas de almacenamiento y 20 derivadoras; fue creada la Comisión del Grijalva, con funciones que comprendían la planeación de obras de riego, el control de inundaciones y la construcción de drenajes y caminos. La obra del presidente Ruiz Cortínez fue una de las más importantes en materia de irrigación.

Adolfo López Mateos terminó durante su gobierno (1958-1964), 26 presas de almacenamiento y 8 derivadoras. La administración del presidente Díaz Ordaz añadió otras hectáreas al área irrigada, mediante 36 nuevas presas de almacenamiento y 10 derivadoras. Para el quinquenio de 1970-1975, el total acumulado ascendió a la cantidad de 3 349 133 hectáreas, con un promedio anual de 102 067 hectáreas. La política de riego durante este período favoreció a las pequeñas obras hidráulicas para el desarrollo rural. Gracias a las obras hidráulicas construidas, la capacidad de almacenamiento aumentó. (25)

Por cuanto hace al servicio de la energía eléctrica, también el maestro López Rosado apunta que el decreto de 14 de agosto de 1937, creó la Comisión Federal de Electricidad, como organismo estatal encargado de organizar y dirigir un sistema nacional de generación eléctrica, al que le fue otorgada preferencia en el uso de los recursos hidroeléctricos, facultad para objetar el otorgamiento de concesiones cuando éstas estorbaran su propio desarrollo y otras necesarias para el cumplimiento de la misión que le fue encargada.

Hasta ese año, la generación de electricidad estaba por completo en manos de intereses privados, en su mayoría compañías extranjeras. Con la intervención directa del gobierno, adquirió mayor impulso a partir de 1946, cuando la Comisión inició grandes inversiones en plantas hidroeléctricas y termoeléctricas.

El gobierno de la República, consciente de la importancia de la electrificación como factor del desarrollo

(25) ENCICLOPEDIA DE MEXICO. T. VII. Irrigación. Ps. 326 y 327.

llo, decidió ampliar su intervención en el ramo y así, en - - abril de 1960, adquirió las compañías de la American and Foreign Power Co., y en septiembre del mismo año compró la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz (Mexican Light y sus filiales).

La Constitución fue reformada en diciembre de 1960, en su artículo 27, para dejar asentado que correspondía exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. Posteriormente el gobierno adquirió otras plantas medianas y pequeñas, que quedaron bajo el control de la Comisión Federal y para 1967, el gobierno no ejercía control sobre 77.3% de la capacidad eléctrica instalada y sobre el 84.1% de la energía eléctrica generada, incluyendo las 19 empresas compradas en ese lapso.

Para lograr un mejor aprovechamiento de las instalaciones eléctricas e interconectar los diferentes sistemas, en 1972 comenzó el cambio de frecuencia en el sistema central. Hasta 1972, la República estuvo dividida en dos grandes sistemas eléctricos, separados y diferentes, sin posibilidad alguna de auxiliarse el uno al otro. El primero denominado Central, funcionaba a 50 ciclos y, el segundo, a 60. Cuando el gobierno adquirió las empresas decidió unificar la frecuencia a 60 ciclos e interconectar sistemas. El 10 de mayo de 1972 fue creado el Comité de Unificación de Frecuencia (CUP), organismo descentralizado para proporcionar asesoría técnica gratuita a los comerciantes e industriales para ejecutar las adaptaciones necesarias a sus equipos y aparatos; a los usuarios residenciales, a los ejidatarios y asesorar a las dependencias oficiales. El sistema Central del Programa dio principio el 2 de abril de 1972 y terminó el 22 de noviembre de 1976.

1
Dos importantes proyectos eléctricos fueron concluidos en 1976; 2 unidades más en el complejo termoeléctrico de El Infiernillo, Michoacán, y la primera etapa de la planta termoeléctrica de Tula, Hidalgo. También continuó o - dió principio la construcción de varias plantas generadoras como las de Chicoasen, Laguna Verde, Salamanca, Altamira, Ahuacmilpa, La Angostura y otras más. Avanzó con firmeza el programa de electrificación rural que, en el lapso de 1970 a 1976, electrificó en total 10 000 comunidades rurales. (26)

(26) LOPAL ROSADO, Diego G. Problemas económicos de México. 3a. Edición. Ps. 225 a 227. UNAM, 1978.

Ahora, señalando por último los edificios de servicio público empezaremos con lo dicho por J. Fernández Rojas, en cuanto a las escuelas, quien escribió que la obra educativa empezó a tomar impulso cuando el 10. de junio de 1911, el Congreso aprobó la Ley que creó las escuelas de instrucción rudimentaria, notable porque fué la primera vez que el gobierno federal aceptó la responsabilidad económica de la educación pública fuera del Distrito y territorios Federales.

El presidente Venustiano Carranza suprimió en 1917 la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes y creó el departamento Universitario; los ayuntamientos quedaron a cargo de las escuelas de instrucción rudimentaria y el gobierno del Distrito Federal de la enseñanza técnica, preparatoria y normal, cuyas escuelas pasaron a depender en 1920 del Departamento Universitario.

La Secretaría de Educación Pública fue creada el 3 de octubre de 1921 por el presidente Alvaro Obregón, como responsable del cumplimiento y observancia de los preceptos constitucionales relativos, de la Ley Orgánica de la Educación y de las demás disposiciones legales sobre la materia. (27)

También sobre este tema López Rosado, indica que Plutarco Elías Calles dió un particular impulso a las escuelas rurales, de las que había ya 18462 en el año de 1927; pero la rebelión cristera hizo descender su número, para el año de 1928.

Al terminar el año de 1929 funcionaban en el país 19 412 planteles educativos y sobresalían entre ellos, las 12 479 escuelas rurales y las 6 213 escuelas primarias; las escuelas normales eran ya 58.

Con esta reforma del artículo 30. constitucional, el general Lázaro Cárdenas le dió una nueva orientación a la enseñanza, impulsando sobre todo la educación popular en todos los niveles. El presidente Avila Camacho fundó el instituto de Capacitación del Magisterio e inició la Campaña Nacional contra el Analfabetismo y en 1944 creó el Comité Administrativo del Programa Federal de Construcción de Escuelas.

(27) FERNÁNDEZ ROJAS, J. El proceso de la educación pública en México. P. 82, Impresora de Coahuila. - 1933.

Según el Anuario de Estadística Educativa, para el año de 1946 el número de planteles educativos existentes en el país era de 17745: 956 jardines de niños; 16 398 escuelas primarias; 206 de segunda enseñanza y, las restantes escuelas de enseñanza superior de diversos tipos.

En los últimos años, el gobierno federal realizó un programa acelerado de construcción de escuelas de todo tipo, para satisfacer las crecientes necesidades educativas del país.

Hospitales. Muy poco pudo hacerse en el campo de las construcciones hospitalarias, en el período anterior al gobierno del general Avila Camacho, hasta que fue elaborado un plan general para la construcción de esta clase de instituciones en toda la República.

El plan comprendía cinco clases distintas de hospitales; 1) Instituciones comprendidas en el Centro Médico de México y sus conexos, dentro y fuera de la capital; 2) Los hospitales generales centrales; 3) Los hospitales generales regionales; 4) Los hospitales generales rurales y estaciones médicas, y 5) Los hospitales ejidales. (28)

En la Enciclopedia de México, se apunta que el Instituto Mexicano del Seguro Social, creado en 1943 y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores, establecido en 1960, empezaron a construir o adquirir sus propias instalaciones hospitalarias en 1961. El Centro Médico Nacional fue vendido al Instituto Mexicano del Seguro Social e inaugurado el 15 de marzo de 1963, agrupando los hospitales General, de Pediatría, de Traumatología y Rehabilitación, de Gineco-Obstetricia, con varias otras dependencias y la Unidad de Congresos.

Durante los últimos años, el número de unidades de servicio médico ha crecido constantemente; en 1958 había en el país 1 132 hospitales; en 1967 esta cifra ha crecido a 4 902. Las estadísticas más recientes señalan la existencia de 926 clínicas y clínicas-hospitales; 763 hos

(28) LOPSA ROSADO, Diego G. La Política de Obras Públicas en México. Pa. 315 a 317. Tesis Profesional para la Escuela Nacional de Economía. UNAM. Edición del autor. 1948.

vitales; 1 021 sanatorios y maternidades; 933 puestos periféricos y 1 259 centros de salud. De las 48 497 camas de sostenimiento oficial y organismos descentralizados, correspondían 28 176 a la Secretaría de Salubridad y Asistencia; 4 544 a otras secretarías; 12 407 al Instituto Mexicano del Seguro Social; 1 651 al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado; 392 a Petróleos Mexicanos y 1 327 a los Ferrocarriles Nacionales de México. (29)

d).- Características sociales y jurídicas de los servidores públicos.

Empezando con lo apuntado por Francisco López Cámara, sobre este punto, en función a que las clases medias antes de la Revolución eran reducidas y sus iniciales exigencias encontraron fácil atención y aun tratamientos privilegiados dentro de la tarea general de desarrollo económico y beneficio social, en comparación con el hecho real y urgente de atender las demandas sociales de las grandes mayorías, particularmente las reclamadas por los campesinos y obreros. No sólo fueron los primeros sectores en aprovechar las transformaciones ocurridas en la economía y en la extensión de los servicios públicos, sino que las clases medias recibieron desde el principio la oportunidad de incorporarse activamente a la vida política del país, a las funciones del nuevo aparato estatal y a la dirección misma de los negocios públicos.

Resultó favorecida en todos sentidos la clase media: hacia arriba, escaló rápidamente los peldaños que conducían a la integración de una nueva burguesía mexicana; hacia abajo, recibió desde luego apoyo decidido de las clases populares para conducir sus demandas y de ese modo extender y consolidar su situación de sector privilegiado. La política de desarrollo económico, fundada en la industrialización, las obras de infraestructura y la ampliación de los servicios públicos, estimuló desde luego la formación de una burguesía nacional incipiente, pero también trajo consigo el crecimiento automático de las clases medias. La política de beneficio social, si ciertamente favoreció a sectores importantes de las clases populares, fue mucho más generosa con los grupos medios de la población a los cuales dotó de mejores instrumentos para su absorción ocupacional (educación técnica, cultura, alo-

(29) ENCICLOPEDIA DE MEXICO. T. VII. Hospitales. Ps. 26 a 28.

Jamiento urbano, distracciones. (30)

Continúa José E. Iturriaga, señalando que la Revolución, durante su etapa armada, al construir la función rectora de las clases altas adictas a la dictadura, sustituyó a tales clases a través del fenómeno de la circulación vertical de las "élites" o de sapilaridad social, que surge en todo proceso de cambio violento de un orden establecido. Más junto con ello, la Revolución creó igualmente las condiciones económicas y jurídicas que habrían de dar a las clases medias-engrosadas con el descenso de algunos de los sectores de las clases altas, mayores posibilidades de desarrollo, tanto en lo relativo a su número como en lo que corresponde a su estructura tradicional.

Los cambios antes señalados pueden advertirse al mencionar los siguientes hechos: 1.- El auge de la explotación petrolera y el impulso dado a la educación durante el régimen del general Obregón, circunstancias ambas que crearon grandes núcleos de empleados y de obreros calificados y de maestros; 2.- Las obras de riego y las carreteras promovidas por el general Calles, que necesitaron de un nutrido número de ingenieros, técnicos y empleados; 3.- El estímulo prestado por el general Cárdenas a las actividades crediticias, a los transportes en general, a las obras de riego y a la dotación de tierras a los campesinos, a la creación de empresas descentralizadas que provocó la proliferación de empleados y funcionarios bancarios, de ingenieros, de técnicos, de agrónomos y de empleados públicos; 4.- La Segunda Guerra Mundial, simultánea a la administración del general Avila Camacho, que favoreció notablemente la creación de nuevas industrias y comercios, que estimuló el incremento de obras de riego y carreteras, que provocó el crecimiento notable de la industria de la construcción y que amplió el aparato gubernamental; todo ello con las consecuencias inevitables en el aumento de las clases medias y en la modernización de su estructura, entendiendo por modernización el tránsito de clase media autónoma o pequeña propietaria de tierras, de comercios, de industrias que era en su gran mayoría, a clase media dependiente en que se convirtió una proporción notable. (31)

(30) LOPEZ CAMAMA, Francisco. El desafío de la clase media. Ps. 47 y 48. Editorial Juan Mortiz, S.A.-1972.

(31) ITURRIAGA, José E. La estructura social y cultural de México. Ps. 66 y 67. Fondo de Cultura Económica. 1951.

Ahora bien, sobre las clases medias en sí, González de Cosío nos dice que dicha clase social está formada por los distintos niveles que se encuentran en movilidad social. Se caracterizan sus miembros principalmente por una capacidad de consumo sui generis y por un gusto superior a sus ingresos, la integran diversos estratos sociales, empleados, comerciantes pequeños y medianos y pequeños propietarios urbanos y rurales.

Tienen las clases medias como característica su fuerza de ascenso; en este impulso imitan las formas de conducta, los actos y el modo de vivir de las clases privilegiadas. Forman una capa de protección que suelen oponer las clases altas a la lucha de las clases populares y puede decirse así lo afirman que, mientras más extensas sean las clases medias, menores son las posibilidades de una revolución radical. Ante fenómenos de rápida capilaridad, acostumbran sectores de las clases medias mostrar una actitud de reproche y sanción, comprensible por ser esta zona de franca y ardua competencia.

Son factores de equilibrio social, por su preparación y vigor que enriquecen frecuentemente la cultura nacional en su tránsito y sintetizan prácticamente todas las manifestaciones del nacionalismo. (32)

Por lo tanto, indica Mendieta y Núñez, encuadra dentro de las clases medias, la burocracia mexicana que ha tenido un vigoroso desenvolvimiento a partir del movimiento revolucionario de 1910.

Cuando el período álgido de la Revolución llegó a su término, quedaba muy poco de la estructura social que fue la columna vertebral del general Díaz. En la anarquía que prevaleció a partir de 1913, el gobierno nacional virtualmente dejó de existir y sólo quedaron fracciones en pugna y en aptitud de dominar porciones pequeñas o grandes de territorio. Una por una, las fracciones llegaron por turno a controlar la capital; pero en esas condiciones, resultaba imposible toda continuidad con el antiguo régimen respecto al personal y a la estructura administrativa, por lo que fueron eliminados gradualmente.

(32) GONZÁLEZ DE COSÍO, Arturo. Clases y Estratos Sociales. En México, cincuenta años de revolución. T. II. Ps. 67 a 72. Fondo de Cultura Económica. 1961.

minados gradualmente.

Una gran inquietud burocrática existía ante los frecuentes cambios de gobierno que traían fatalmente - desplazamientos, a veces en masa, de empleados públicos. La producción fomentó el movimiento obrero de defensa de los derechos del trabajo frente al capital, con la expedición de leyes protectoras de la clase asalariada, conquista frente a la cual el empleado público aparecía en absoluto desamparo no obstante la similitud de situaciones de hecho, ya que no es factible negar que el servidor del gobierno es, en cierto modo, un asalariado.

La gran amplitud y profundidad y la divulgación de los estudios y discusiones que en Europa se desarrollaron sobre el problema de las relaciones entre el Estado y sus servidores, provocó reacciones, concretándose en un movimiento ideológico en favor del empleado público, hasta culminar, durante el gobierno del general Abelardo L. Rodríguez, en el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, del 9 de abril de 1934, que especificaba que entraría en vigor desde esa fecha hasta el 30 de noviembre del mismo año, en que concluiría su mandato.

No obstante su carácter transitorio, sus omisiones notorias y sus defectos, este ordenamiento tuvo importancia porque fue el antecedente inmediato del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. (33)

Sánchez Mireles en "El Movimiento Burocrático", dice que el gobierno del general Lázaro Cárdenas consideró que si bien el Estado no es patrono porque representa los intereses del pueblo, no realiza actividades especulativas y es tutelar de las clases desvalidas; por lo que resultaba indispensable transformar el cuadro de inseguridad, de abuso y cesorden que prevalecía en las relaciones con sus trabajadores. Surgió así la idea de expedir no una simple ley de servicio civil, sino una que garantizara a los trabajadores, además de sus derechos individuales, sus derechos colectivos. Por tanto, debía reconocer el derecho a organizarse sindicalmente y a usar las armas personales y colectivas de defensa de sus derechos.

(33) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. La Administración pública en México. Imprenta Universitaria. 1942. Pgs. 151 y 152.

La promulgación del Estatuto Jurídico de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, trajo como consecuencia inmediata la rápida organización de los trabajadores del Estado en sindicatos correspondientes a secretarías, gobiernos territoriales, departamentos autónomos y los Poderes Judicial y Legislativo, acabando con la pulverización sindical existente. En 1941, durante el gobierno del general Avila Camacho, fue modificado el estatuto Jurídico, especialmente en su artículo 40., restando a la vida sindical un sector de trabajadores a los que declaró de confianza. (34)

Continuando sobre esto, William Ebenstein, refiere que el artículo 40. reformado en 1941, en el inciso a) establece que son trabajadores de confianza aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República y en seguida señala una enumeración casuística y desordenada. Empleados de base son todos los no comprendidos en la enumeración anterior.

Uno de los propósitos principales para introducir el concepto de trabajadores de confianza, fue el negarles los derechos sindicales y de huelga, concedidos a los trabajadores de base; porque de ese modo podría evitarse que los altos funcionarios o los miembros de las fuerzas armadas quisieran unirse con los trabajadores de base para oponerse al gobierno.

De acuerdo con las disposiciones legales no es necesario pertenecer a un sindicato para poder ingresar como empleado público; sin embargo, una vez que se adquiere esa posición, lo normal es que forme parte del que ya existe en cada secretaría o dependencia gubernamental.

Los sindicatos de empleados públicos tienen la obligación de registrarse en el Tribunal de Arbitraje, el cual examina su constitución, el número de sus agremiados y su declaración de que representan a la mayoría de empleados en la entidad burocrática correspondiente.

El Tribunal de Arbitraje está compuesto por tres miembros: un representante del gobierno, uno de los

(34) SA. CHAZ MIALES, Rómulo. El movimiento burocrático. En México, cincuenta años de revolución. T.II. Ps. 292 y 293. Fondo de Cultura Económica. 1961.

empleados y un tercer miembro escogido por los 2 anteriores. Su función principal es resolver conflictos entre los empleados públicos, ya sean individuales o colectivos y con el gobierno. Otra función importante es la de certificar que una huelga de empleados públicos es legal. El derecho de huelga de los empleados públicos no es absoluto y por ejemplo los empleados de las instituciones hospitalarias y de seguridad, están expresamente excluidos de las categorías que tienen derecho de huelga. (35)

Finalmente, en 1959, la idea central del anteriormente citado Estatuto, fue integrada al artículo 123-constitucional como Apartado B. Así pues, reglamentando dicho apartado, se aprobó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado el 27 de diciembre de 1963. Mismo que transcribimos:

B).- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

I.- La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho a siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá excederse de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas.

II.- Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

III.- Los trabajadores gozarán de vacaciones, que nunca serán menores de veinte días al año;

IV.- Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la República;

V.- A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

(35) EBERSTEIN, William. "Premisas y Tendencias del Gobierno Mexicano". En revista de Problemas Agrícolas e Industriales de México. Vol. VII. No. 1. Págs. 320 a 323. Enero-febrero-marzo de 1955.

VI.- Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario en casos previstos en las leyes;

VII.- La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El estado organizará escuelas de administración pública;

VIII.- Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingresos en sus familias;

IX.- Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En casos de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación de su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

X.- Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes públicos, cuando se violan de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;

XI.- La seguridad social se organizará con forme a las siguientes bases mínimas:

a).- Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b).- En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c).- Las mujeres durante el embarazo no

realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzadamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencias médica y obstétrica, de medicina, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d).- Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e).- Se establecerán centros para vacaciones y para recuperaciones así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f).- Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquirieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, reparar las, mejorar las o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su ley y en las que correspondan, la forma y el procedimiento conforme a las cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

XII.- Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

XIII.- Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se registrarán por sus propias leyes.

El Estado proporcionará a los miembros en activo del ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiera el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

XIV.- La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza, las personas que los desempeñan disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social. (36)

e).- Estructura interna del personal de la administración pública.

Luis Garfias Magana, en cuanto al punto militar, senala que una vez eliminado Victoriano Huerta y su gobierno y después de concluir el licenciamiento del ejército federal, la lucha entre las diversas facciones produjo nuevos enfrentamientos militares. El Ejército Convencionista contaba con 50 000 hombres aproximadamente, incluyento las tropas matorrenistas y las fuerzas zapatistas. Por su parte, el Ejército Constitucionalista estaba integrado por cerca de 101 000 hombres, contando con la División del Norte; la División del Noroeste; la Primera División del Centro y la Segunda; las fuerzas de Jalisco y las de Durango.

Asegurado su triunfo sobre las demás facciones y promulgada la Constitución de 1917, Venustiano Carranza continuó la organización del ejército. A fin de perfeccionar la organización y la administración interior de las diferentes corporaciones que formaban el ejército, fueron organizadas 10 comisiones inspectoras.

Los numerosos grupos y facciones que impedían el total restablecimiento de la paz, obligaron al presidente Carranza a mantener un numeroso ejército.

El ejército contaba con el servicio sanitario, la Escuela de Aviación, la Academia de Estado Mayor, di-

(36) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ps. 101 a 104. Editorial Porrúa, S.A. 1980.

ferentes escuelas de tropa, los Servicios Especiales, la Legión de Honor, el Depósito de Jefes y Oficiales en disponibilidad y el Cuerpo Nacional de Inválidos.

Decidido a evitar la proliferación de grupos armados que seguían a sus jefes de origen diverso, el general Alvaro Obregón ordenó formar la Comisión Superior Revisora de Hojas de Servicio, para determinar quienes debían permanecer y quienes debían salir del ejército. Aplicándose lo mismo con las corporaciones, seleccionando aquéllas que tenían organización e historial militar y disolviendo las que no tenían estas características; todo ello fue facilitado por el ingreso de nuevo personal al cual pudo estructurarse sobre bases de disciplina y de una verdadera organización militar.

La división territorial del ejército fue modificada en 1922, creando 20 jefaturas distribuidas en la república, que a su vez controlaban otras jefaturas locales.

Mientras el movimiento rebelde llegó a contar con 56 000 hombres, el gobierno sólo disponía de 44 418 diseminados en todo el país. La situación obligó al gobierno a organizar nuevas unidades y a adquirir en el extranjero armamento, municiones y equipo en considerables cantidades y el general Alvaro Obregón asumió el mando general de la campaña. Como consecuencia de esta revuelta, a mediados de 1924 fueron dados de baja los principales generales que estuvieron inodados en ella y en 1925 el ejército redujo sus efectivos y fue reorganizados.

El nuevo brote rebelde, derivado del conflicto religioso, ensangrentó al país durante los años de 1926 a 1929. A esta campaña habría que agregar la que en 1927 se llevó a cabo para pacificar a las tribus yaquis.

Terminada la rebelión cristera, en el año de 1929 ocurrió una revuelta organizada por un grupo de militares, a cuyo frente estuvo el general Gonzalo Escobar, logrando sublevar contra el gobierno a 22 batallones de infantería, una compañía fija y 21 regimientos de caballería, que representaban aproximadamente el 28% de los efectivos del ejército. El general Plutarco Elías Calles, con la ayuda de más de 5 000 agraristas logró sofocar con rapidez a los rebeldes. (37)

(37) GARRAS MAGANA, Luis. El ejército mexicano de 1913 a 1938. En el ejército mexicano. Ps. 301 a 468. -- Secretaría de la Defensa Nacional. 1979.

En la Enciclopedia de México, se dice que la vida militar en México estuvo regida por la Ordenanza General del Ejército, promulgada el 11 de diciembre de 1911 por Francisco I. Madero. En 1926, el General Calles expidió la Ley Orgánica del Ejército y Armada Nacionales, la Ley de Disciplina del Ejército y Armada Nacionales, la Ley de Ascensos y Recompensas y la Ley de Retiros y Pensiones y promulgó también varios reglamentos para facilitar la aplicación de esos ordenamientos legales. Posteriormente fueron expedidos los reglamentos: General de Caballería; de Uniformes y Divisas; de Uniformes para el Personal Obrero, del Departamento de Aeronáutica Civil; para la Creación de reserva militar de Pilotos de Aeronáutica; para el servicio de Transportaciones Militares; para Las Comisiones Inspectoras; para la Inspección del Ejército; para la Escuela Superior de Guerra; para la Escuela de Aplicación y otros varios más.

La Secretaría de Guerra y Marina cambió su denominación por la de Secretaría de la Defensa Nacional, por decreto del 25 de octubre de 1937.

Con motivo de la Segunda Guerra Mundial, el ejército fue modernizado en sus cuadros generales, jefes y oficiales, así como el armamento tanto colectivo como individual. El ejército, la fuerza aérea y la armada, recibieron armamento ligero, vehículos blindados, camiones, artillería ligera, aviones, equipo de transmisiones y material diverso, lo que permitió renovar un equipo obsoleto y colocar a las fuerzas armadas en una etapa de franca modernización.

La estructura actual del ejército mexicano es un resultado más de tres décadas de esfuerzo del Gobierno Federal y está basada en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, del 18 de enero de 1971, que abrogó la Ley Orgánica del Ejército y Armada Nacionales. La nueva Ley define en su artículo 1o. la actividad principal del ejército, como servidor público, y establece: "El Ejército y Fuerza Aérea son instituciones permanentes destinadas a: I.- Defender la integridad; independencia y soberanía de la nación; II.- Garantizar la seguridad interior; y III.- Auxiliar a la población civil y cooperar con sus autoridades en casos de necesidades públicas y prestarles ayuda en obras sociales y en todas las que tiendan al progreso del país".

Actualmente la tropa del ejército mexicano es voluntaria y está formada por jóvenes de diversas clases en

ciales; saben leer y escribir, teniendo la posibilidad de continuar su preparación durante su estancia en las corporaciones militares. La oficialidad está constituida en su mayor parte por elementos egresados de los diferentes planteles militares, entre los cuales figuran: La Escuela Superior de Guerra, fundada en 1932; la Escuela Militar de Ingenieros; La Escuela Médica Militar; el Heroico Colegio Militar, la Escuela Militar de Aviación; la Escuela Militar de Mantenimiento y Abastecimiento; la Escuela Militar de Especialistas de la Fuerza Aérea; la Escuela Militar de Enfermeras; la Escuela de Oficiales de Sanidad Militar; la Escuela de Graduados del Servicio de Sanidad Militar; la Escuela Militar de Transmisiones y la Universidad Militar creada por decreto de 22 de diciembre de 1975. Además de los planteles anteriores, funcionan la Escuela Militar de Aplicación de Infantería, Artillería, Zapadores y Servicios; la Escuela Militar de Aplicación de Caballería; la Escuela Militar de Clases de Transmisiones; la Escuela Militar de Clases; La Escuela Militar de Materiales de Guerra, de Aplicación y Adiestramiento Táctico y los cursos de Capacitación de Operadores Dactiloscópicos de Capacitación de Tropas de Sanidad y de Capacitación de Tropas de Intendencia.

Respecto al servicio social del ejército, éste comprende muy diversos e importantes campos: 1.- Reforestación y reforestación; 2.- Viveros y hortalizas; 3.- Campañas contra el cultivo, tráfico y consumo de estupefacientes; 4.- Campañas contra el pistoleroismo y el abigeato; 5.- Campañas contra plagas y epizootias; 6.- Campañas antirrábicas; 7.- Plan acuario; 8.- Campaña de Alfabetización; 9.- Extinción de incendios forestales; 10.- Brigadas especiales de acción social; 11.- Construcción y reparación de escuelas; 12.- Construcción de carreteras; acondicionamiento de caminos vecinales; 13.- vigilancia de carreteras; 14.- Plan Huicot; 15.- Censos nacionales; 16.- Vacunación; 17.- Distribución de libros de texto y 18.- Auxilio a la población en caso de desastre. (38).

La estructura administrativa de nuestro gobierno federal, comprende al sector central el cual está formado por las secretarías y los departamentos administrativos, y por el sector descentralizado que integran los organismos creados por el Ejecutivo con el fin de prestar un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad

de la nación, la investigación y otros fines específicos.

En cuanto al sector central, refiriendo a las características de la burocracia Gilberto Loyo realizó un resumen del Censo de Funcionarios y Empleados Públicos, a través de una forma de recolección del Departamento de la Estadística Nacional, el 30 de noviembre de 1930.

De acuerdo con el censo, cerca del 14% de la población de la República lo constituían los empleados y funcionarios públicos, cuya cifra alcanzó 159 253, de los cuales 130 912 eran hombres y 28 341 mujeres; éstas representaban el 24% respecto de los hombres; 3 841 empleados tenían 2 o más empleos compatibles, es decir, 4% del total tenían más de un empleo. El 6.3% de todos los empleados registrados fue de profesionistas; 13.4% de los hombres tenían oficio e igualmente 1.8% de las mujeres. La edad de máxima frecuencia fue de 20 a 34 años, la cual corresponde al 47% del total, lo que indica que la burocracia mexicana estaba formada por jóvenes, más casados que solteros; más solteras que casadas. El 60% del personal sólo tenía hecha su instrucción primaria; el 17% la secundaria o la preparatoria y el 13% la profesional o técnica.

La burocracia mexicana en 1930 era predominantemente nueva; no podría ser de otra manera, dada la influencia de la política en la formación de ella. La mayor frecuencia, respecto al número de años de servicio correspondió al grupo de 1 a 15 de años de servicio, que aió el 42%. De todos los empleados y funcionarios, sólo se encontraron 68 funcionarios o empleados con más de 50 años de servicios; no podían ser diversamente dado el modo de reclutar la burocracia, que ya se dijo, y lo corto de la vida en México.

El 5% de la población de la República tenía la base de su sostenimiento en los sueldos oficiales. Generalmente, un empleado sostenía a 4 personas. El 18% de la población del Distrito Federal se sostenía con fondos del erario, según el citado censo. (39)

(39) LOYO, Gilberto. La política demográfica de México. Ps. 196 y 197. Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos del P.N.R. Secretaría de Prensa y Propagación. 1935.

En su libro, Carlos Tello, tomamos como base las estadísticas realizadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto, de la siguiente información respecto del personal ocupado por el gobierno federal en el sector central del mismo. Para los años de 1970 y 1976. Eliminando al personal que prestaba sus servicios en las Secretarías de Defensa y Marina. Así pues, el personal civil del gobierno federal en su sector central, pasó de 443 500 personas en 1970 a -- 779 400 en 1976; los nuevos empleados representaron un 75.7% de incremento. Sin duda alguna, el aumento más significativo fue el que correspondió a la Secretaría de Educación Pública, a la cual ingresaron cerca de 250 000 nuevos trabajadores, en su gran mayoría maestros, porque absorbió las 3/4 partes de todos los nuevos empleados que ingresaron al servicio público. (40)

El sector descentralizado y de participación estatal resulta complejo, dados los problemas jurídicos, políticos, económicos y administrativos que plantea. Al ser uno de los principales instrumentos de la acción del Estado, tiene un desarrollo e importancia inobjetable.

De conformidad con el IX Censo Industrial, en la parte relativa a las empresas de participación estatal y organismos descentralizados, con datos de 1970 y que no incluyen los organismos considerados dentro de la categoría de servicios, incluye un total de 228, que tenían 168 611 personas ocupadas; 147 146 obreros y 14 437 empleados.

A fines de 1975 estaban registradas en la Secretaría del Patrimonio Nacional 517 entidades del sector paraestatal federal, de las cuales 71 eran organismos descentralizados; para mediados de 1978 había 691 empresas, de las cuales 128 eran organismos descentralizados.

Desde 1965 fueron incorporados a control presupuestal 16 organismos y empresas de propiedad del gobierno federal y en los últimos años ese número subió a 20, que concentran la mayor parte de los ingresos del sector paraestatal. Entre 1970 y 1976, el presupuesto de los organismos y empresas descentralizadas creció 5 veces y es clara la tendencia hacia el aumento en el futuro.

(40) TELLO, Carlos. "La Política Económica de México". 1970. Ps. 189 a 190.

Se afirma, según los datos proporcionados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, que el sector paraestatal tuvo un importante crecimiento durante el período de 1970 a 1976 de casi 42% principalmente originado en el campo de la seguridad social y en el de otros, que incluye a empresas como Conasupo, Caminos y Puentes, Aero Mexico y a la ASA.

No obstante que Pemex, Ferrocarriles y la Seguridad Social continuaron absorbiendo las 2/4 partes del total de los empleados de este sector, la posición relativa de Pemex y la de los Ferrocarriles descendió del 48.6% en 1970 a sólo el 39.5%; en cambio, la Seguridad Social mejoró del 28% a casi el 37%.

Al comparar al sector central de la administración pública federal con el sector paraestatal, puede advertirse que en 1970, el primero representaba el 64.2%, y el segundo el 35.8% restante de los 826 200 trabajadores que tenía el gobierno federal; para 1976, del 1 314 600 que ya tenía la administración en su conjunto, el 68.2% correspondía al sector central y el 3.8% al paraestatal. El descenso en la importancia del sector paraestatal se explica en función de que los 488 400 empleados nuevos que ingresaron al servicio en este lapso, 365 500 el 74.8%, fueron incorporados al sector central, en tanto que sólo 122 900, el 25.2% fueron para el sector paraestatal.

f).- Relaciones laborales entre el Poder Público y sus servidores.

El multicitado autor Gordon Schaeffer, sobre este aspecto, refiere que al finalizar su gobierno, el general Abelardo Rodríguez, expidió el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, el 9 de abril de 1934, el reclutamiento y elección de empleados públicos tuvo como fundamentos legales los preceptos contenidos primero en la Constitución de 1857 y luego referendados en la de 1917, en particular en el artículo 32, que señala: "Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, - para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del Gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. En tiempo de paz ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública.

Para pertenecer a la Marina Nacional de Guerra o a la fuerza aérea, y desempeñar cualquier cargo o comisión en ellas, se requiere ser mexicano por nacimiento. Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patronos maquinistas, mecánicos, y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mexicana.

Será también necesaria la calidad de mexicano por nacimiento para desempeñar los cargos de Capitán de Puerto, y todos los servicios de practicante y Comandante de Aeródromo, así como todas las funciones de Agente Aduanal de la República".

Además de este requisito formal, para acceder a los cargos públicos durante estos años, era necesario reunir otra serie de circunstancias de diversa índole.

Los frecuentes cambios de gobierno que caracterizaron los años subsecuentes, vinieron acompañados casi siempre por desplazamientos, a veces en masa, de los empleados públicos y su arraigo y permanencia resultaba una empresa difícil y a veces riesgosa. Cada vez que un caudillo militar lograba dominar por algún tiempo cierta porción de territorio, distribuía los cargos políticos y militares entre sus partidarios.

Aun después de que Venustiano Carranza logró establecer su autoridad en la mayor parte de la República y promulgó la Constitución de 1917, la estructura administrativa no pudo realizarse de inmediato.

Bajo el gobierno del general Alvaro Obregón la organización administrativa comenzó a tener cierto grado de permanencia y ya puede encontrarse alguna continuidad en los puestos civiles y militares, como consecuencia del apoyo que este grupo triunfante daba a sus partidarios, quienes a veces se mantenían en el poder. La estabilidad, sin embargo, era más aparente que real, porque por mandato constitucional había que renovar al presidente, que, para conseguir ser electo, requería de un grupo numeroso de partidarios, que a su vez recibirían como recompensa el acceso a los altos cargos administrativos y militares.

El absoluto desamparo de los empleados públicos respecto a los mecanismos legales para obtener y con-

servir su fuente de trabajo fue creando un clima de inquietud que condujo a plantear la necesidad de fijar con claridad sus derechos, al igual que a los demás trabajadores a quienes protegía el artículo 123 constitucional.

Por primera vez, el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de 1934, regulaba la relación contractual entre los empleados públicos y el Estado; limitó el derecho presidencial de nombrar a los empleados y estableció procedimientos para integrar el personal por selección basada en la aptitud y el mérito y estipuló también la permanencia en el puesto; las remociones debían depender de causas justas debidamente comprobadas, ante una comisión del servicio civil.

El general Lázaro Cárdenas promulgó el Estatuto Jurídico de 1938, para distinguir en el artículo 4o. a dos tipos fundamentales de servidores públicos; los de "confianza" y los de base. Respecto de los primeros (que en la ley anterior formaban un grupo reducido que incluía sólo a los 4 funcionarios más altos de cada Secretaría y a sus secretarios particulares), incluyó a los miembros del servicio consular y diplomático, ciertos altos empleados financieros, los miembros de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y a todos los trabajadores de las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina. Los trabajadores de las empresas descentralizadas siguieron sujetos a la Ley Federal del Trabajo y, por tanto, fuera del Estatuto; a excepción de los mencionados, todos los demás empleados y funcionarios quedaron considerados como de base.

Con el objeto de asegurar el respeto a los derechos de los trabajadores de base, la ley estimulaba la organización de sindicatos, y dentro de ellos existía la cláusula de exclusión. Aunque el estatuto estableció la libre contratación de los empleados por parte del gobierno, en la práctica este derecho estuvo limitado por la intervención de los sindicatos para participar en esos nombramientos.

El Estatuto de 1941 introdujo una nueva característica en los procedimientos para escoger al personal, al establecer que los empleados de base presentaran examen de competencia cada 2 años. Los reprobados tomarían cursos obligatorios de capacitación, impartidos por las escuelas de las diversas dependencias administrativas.

Respecto a la forma de seleccionar a los

empleados de confianza, sólo pueden señalarse algunas generalidades que incluían desde las relaciones políticas y personales, las ligas de parentesco, así como los servicios y aportaciones económicas hechas en favor de las actividades políticas. Los profesionistas, técnicos y especialistas en las diferentes ramas encontraron mínimas dificultades para ocupar buenos puestos en la administración pública. (41)

Ahora bien, en cuanto a sueldos y salarios percibidos por los trabajadores del Estado, James W. Wilkie, al examinar en su obra, las asignaciones para el ramo militar en México, señala que desde que los generales quedaron a la vanguardia de la sociedad mexicana cuando México logró su independencia de España en 1821, el ramo militar ha desempeñado un papel importante en el gobierno. El ejército era la única fuerza organizada con poder suficiente para asegurar su propia importancia, y sus generales se colocaron en el centro del escenario al influir no sólo en política exterior, sino en la política nacional durante más de un siglo. Pocos han sido los presidentes civiles de México - Juárez fue una excepción - notoria en el siglo XIX, y sólo después de la Segunda Guerra Mundial cedieron los generales la presidencia de la nación a los civiles.

El procedimiento de restar importancia a los militares en la Revolución Mexicana fue arduo y de larga duración. Para 1910, los gastos proyectados para el ramo militar, que incluía al ejército, a la industria y a la marina, fueron reducidos a un poco más del 20% del presupuesto; pero, en 1917 subieron al 72.2%. Estos gastos proyectados bajaron a menos del 70%, pero nunca a menos de 60%, hasta que el general Obregón llegó al poder y redujo el gasto militar al 36%. Los presidentes Ortiz Rubio y Rodríguez redujeron los gastos militares aún más, pero el verdadero rompimiento tuvo lugar durante la presidencia del general Cárdenas, quien en 1938 hizo otro recorte a los militares.

El papel de los militares en los asuntos presupuestales, sin embargo, no había terminado, y durante la Segunda Guerra Mundial las partidas para ese ramo aumentaron hasta el 25%; pero en 1944 estos gastos fueron recortados a la cifra más baja en la historia del país: el 17%, y después de un aumento de un año, los años siguientes presenciaron una disminución gradual de la partida militar. Aunque la medida de la influencia de los generales descendió a cerca de un 12-

y un 14% durante la presidencia de Miguel Alemán y Adolfo - Ruz Cortínez, la reducción final de la influencia militar en asuntos de política federal, a menos del 10%, no se hizo hasta 1962.

Bajo el mandato del general Díaz y durante los primeros años de la Revolución, los gastos ejercidos eran similares a los proyectados. Carranza gastó menos en asuntos militares de los que había creído necesario y le fue doble - mantener a los generales con un bajo porcentaje del presupuesto en 1918, o sea menos de lo proyectado. Superó esto en 1919, cuando menos los gastos ejercidos bajaron a 18. 5% menos de lo proyectado. Quizás Carranza logró esos ahorros autorizando a los militares a que buscaran los fondos donde pudieran - encontrarlos.

El general Obregón prometió hacer un gran recorte en los gastos militares en 1922, para encauzar esos ahorros hacia las esferas sociales y económicas del país, pero terminó en los gastos ejercidos de 1919.

En 1923 el general Obregón logró abrir una brecha en contra del sistema militar surgido en 1910, al reducir el porcentaje de los gastos ejercidos por los militares; sin embargo, debido al levantamiento de diciembre de 1923, - que duró hasta los primeros meses de 1924, los totales para el ramo militar fueron aumentados en el presupuesto de 1924. - Durante el último año del gobierno de Obregón y durante la - presidencia del general Calles, del 30 al 32% se había convertido en norma para el ramo militar; pero la rebelión de 1929 hizo subir ese porcentaje a un 3.3% más sobre lo anterior a - lo proyectado para ese año. Abelardo Rodríguez hizo un recorte de los fondos de los generales aun mayor de lo que había - creído posible y un cambio de consideración se logró cuando el porcentaje para los asuntos militares disminuyó en 1934. - Así, el general Lázaro Cárdenas llegó al poder en una posición ventajosa para reducir el papel de los militares en la política nacional, y al organizar a los obreros y a los campesinos, logró crear una fuerza opuesta al poderío militar de tantos - años.

Los beneficios palpables que el presidente Cárdenas ofreció a las masas determinaron que el porcentaje - de los militares en el presupuesto cayera por debajo del 20% en 1936, o sea el 7% menos de lo proyectado, y en 1939 ese total había bajado al 15.8%. La Segunda Guerra Mundial trajo -

consigo aumentos en los gastos para la defensa a costa de lo social y económico como medida de alerta, pero los porcentajes de gastos reales nunca llegaron arriba del 20% del presupuesto como se había proyectado. El presidente Avila Camacho pudo reducir ese porcentaje ejercido al 14.7%, lo que constituyó un punto aun más bajo en la historia de México. Con el presidente Miguel Alemán la partida llegó a menos del 10%, alcanzando hasta el 7.2 en 1952. Una vez más, los generales lograron un aumento en 1953, llegando al 9.3% para compensar lo que habían perdido en 1932. De 1954 a 1958, la parte que les correspondió en el porcentaje de los gastos ejercidos varió entre el 7.3% y el 8.1%; durante el régimen del presidente Adolfo López Mateos, los militares perdieron aun más su influencia, que quedó reducida a solamente el 5.4% del presupuesto en 1960.

Todavía para los primeros años de la década de 1930, los generales mantuvieron su voz en la política Nacional, puesto que aun en el año de 1933 recibieron casi la cuarta parte de los fondos federales y, por lo tanto llegaron a desempeñar un papel más importante en los círculos del gobierno. Fue el general Cárdenas quien quebrantó el poder militar entre 1935 y 1939, y la caída final de la influencia militar tuvo lugar durante la presidencia del licenciado Miguel Alemán.

Desde luego, los gastos proyectados en porcentaje para el ramo militar han sido más altos que los porcentajes ejercidos, pero es posible suponer que esa es la manera como los gobiernos civiles han restringido las prerrogativas de los militares. Como los presupuestos proyectados y ejercidos mostraron diferencias debido al aumento de fondos que no estaba proyectado, los militares recibieron las cantidades prometidas en pesos per capita de 1950, pero perdiendo en porcentaje y así pudo verse que el ramo militar ha ido perdiendo su influencia en los círculos de gobierno, conforme ha ido recibiendo una porción cada vez menor de los fondos federales.

El ramo militar recibió de \$6.00 a \$7.00 per cápita (en precios de 1950), de los presupuestos tanto proyectados como ejecutados durante los años de 1900 a 1911, pero irónicamente, fue Madero quien inició la tendencia hacia los presupuestos altos per cápita en favor de la ambición política de los generales con el objeto de restaurar la paz. Madero tuvo en proyecto \$10.00 per cápita de 1912 a 1913, y cuando cayó del poder huerta gastó los fondos proyectados. La falta de un índice de precios para los años de 1915 a 1916 no permite actualizar las normas presupuestales en pesos per capita para aquellos años, pero el índice para el año de 1919 -

muestra que el presidente Carranza aumentó las proyecciones - hasta \$27.40 per cápita. En 1922 el general Obregón aumentó el total de los gastos proyectados a \$39.00 per cápita, el - punto más alto en México durante el siglo XX, habiendo gastado \$26.40 per cápita, lo que constituye una suma muy alta, y lo - gró esto a la par que iba reduciendo el porcentaje de los g - tos militares tanto en el presupuesto proyectado como en el - real, debido a que el aumento de los ingresos federales obte - nido con la unificación de las fuerzas revolucionarias le per - mitió crear las fuerzas armadas necesarias para mantener la - paz. Obregón pudo descubrir, con su programa político y su po - lítica presupuestal, la clave de la estabilidad del país y - fue el hombre que encontró la manera de evitar las perpetuas - guerras civiles que tuvieron lugar en México durante la déca - da de 1910-1920.

La relación entre los gastos proyectados - y los ejecutados per cápita en asuntos militares se equilibró en 1924, y desde entonces se ha mantenido bastante estable. - No obstante, hubo una excepción en 1931, cuando a los milita - res les prometieron \$19.50 per cápita, habiendo recibido sola - mente \$16.20, cuando el presidente Ortiz Rubio redujo los g - tos administrativos para equilibrar el presupuesto durante la depresión. El empuje en pro de la economía durante la depre - sión hizo que a los generales les asignaran una cantidad redu - cida, que se ha mantenido más o menos estable hasta estos años lo que equivale a \$14.00 o \$15.00 per cápita. Esta cifra au - mentó temporalmente durante la Segunda Guerra Mundial, pero - volvió después a lo acostumbrado.

El general Avila Camacho logró reducir el - ramo militar a cerca de \$12.00 per cápita en los gastos en pro - yecto y reales en 1946, y el licenciado Miguel Alemán lo lo - gró en 1951 y 1952. En total es posible advertir que a pesar de que la Secretaría de la Defensa Nacional ha sostenido su - posición en términos monetarios desde los primeros años de la década de 1930, ha ido perdiendo gradualmente un porcentaje, - hasta el punto de ya no construir el factor decisivo en la po - lítica de México, habiéndose convertido en uno entre muchos. (42)

En cuanto al ramo civil y de acuerdo con -

(42) WILKIE, James W. La Revolución Mexicana - (1910-1976). Gasto federal y cambio social. ps. 133 a 139. - Fondo de Cultura Económica. 1978.

las fuentes de recursos, Jan Bazant refiere que, durante los años de 1911 y principios de 1913, las dificultades financieras del gobierno pudieron superarse con relativa dificultad, ya que era factible disponer de las cantidades que el régimen porfirista había dejado en la tesorería como reserva y sólo había que hacer frente a las necesidades de una administración política con autoridad en todo el país.

Con el cuartelazo de Victoriano Huerta y la iniciación del movimiento constitucional encabezado por Venustiano Carranza, la existencia de los dos grupos en pugna, ambos urgidos de obtener fondos para sostener a sus ejércitos en campaña y pagar además a sus respectivos empleados administrativos, empezaron a practicar toda clase de confiscaciones y préstamos forzosos, además de emitir billetes de circulación obligatoria.

Difícil resulta comprender el caos causado por el hecho de que cada facción revolucionaria imprimía sus propios billetes, que intentaban hacer circular por la fuerza, excluyendo a los demás, como también que la movilidad de los ejércitos traía como consecuencia que en algunas regiones hubiese cambios frecuentes de la clase de dinero circulante. Este hecho explica que el pueblo culpaba a los comerciantes de los precios estratosféricos que alcanzaban las mercancías, mientras aquéllos aseguraban que debían regirse por las cotizaciones del oro y del dólar, en aquellos lugares donde debían adquirir sus abastecimientos.

Sirve como ejemplo en este fenómeno, la historia del dinero emitido por Venustiano Carranza, quien financió su gobierno y su ejército mediante la impresión cada vez mayor y más rápida de billetes, lo que tenía que reflejarse en las cotizaciones internacionales del peso; en agosto de 1914, cuando Obregón sustituyó a Huerta en el control de la capital, el peso valía 25 centavos de dólar; en mayo de 1916 cayó a 2 centavos. Para entonces, debido a las numerosas falsificaciones, el gobierno decidió ordenar el canje de los billetes existentes por el papel llamado "infalsificable". (43)

Por otra parte, y en cuanto a la política del gasto público, Leopoldo Solís indica que el primer cambio de orientación del presupuesto en gasto administrativo se pro-

(43) BAZANT, Jan. Historia de la deuda exterior de México. ps. 181 y 182. El colegio de México. 1968.- (Centro de Estudios Históricos. Nueva Serie). No. 3.

dujo durante la presidencia de Alvaro Obregón, quien redujo el gasto administrativo proyectado a 59.2% del total, o sea entre 10 y 20% menos que las erogaciones de años anteriores; luego, la reducción fue aun más drástica bajo Lázaro Cárdenas y los fondos empezaron a ser canalizados en mayor proporción hacia el fomento económico (obras públicas) y social (educación, salubridad, agua potable), al mismo tiempo que fue abandonada la anterior política de presupuesto equilibrado. En 1936 el presupuesto administrativo (gastos militares, pagos de deuda, gastos de hacienda, pensiones, etc.) y el gasto realizado en este renglón bajaron a menos de la mitad del total, a 47.2% y 49.5%, mucho menos que en cualquier época anterior.

Manuel Avila Camacho continuó la política cardenista, y para 1946 el gasto administrativo descendió a 38% del presupuesto. La misma tendencia continuó en las dos administraciones posteriores. Miguel Alemán presupuestó 40% en gasto administrativo y Adolfo Ruiz Cortínez lo hizo descender más aún. Posteriormente empezó a crecer de nuevo con Adolfo López Mateos.

El gasto de fomento económico (agricultura e irrigación, crédito agrícola, comunicaciones y obras públicas, inversiones, etc.) ascendió en la administración de Cárdenas, cuando se duplicó el porcentaje de este tipo de erogaciones, habiendo pasado de 20-15% de años anteriores a 37-40%. Avila Camacho y Alemán lo hicieron ascender aún más, hasta que en 1952 constituyó el 40.9% y 57.9% en 1954.

López Mateos dió un nuevo giro a la política de gasto e hizo descender el porciento gastado en el fomento económico. Calles había hecho hincapié en el desarrollo del sector agropecuario más bien que en la distribución de la tierra, pero después quedó establecida la práctica mantenida por mucho tiempo de repartir mucha tierra y dar menos importancia a los fondos destinados a mejorar la irrigación y la agricultura.

El gasto social ganó importancia con Cárdenas, habiendo llegado a 19.9% en 1938, lo que fue una cifra récord hasta 1962. La evolución económica posterior restó importancia a este tipo de gasto, ya que en 1949 sólo significaba el 11.9%, porcentaje tan bajo como el de 1928. López Mateos le dió nuevo impulso y lo hizo alcanzar 22.6% en 1963. (44)

(44) SOLIS, Leopoldo. La realidad económica mexicana: Retrovisión y perspectiva. ps. 100 a 102. Siglo Veintiuno Editores, S.A. 6a. Edición. 1976.

En 1931 el licenciado Jesús Silva Herzog, realizó un estudio sobre "Los Salarios y la Empresa de los Ferrocarriles Nacionales de México", en donde hace una comparación con los salarios recibidos por los trabajadores de esa empresa con los de otros ferrocarriles, empresas industriales explotaciones agrícolas, el personal del gobierno federal y algunas instituciones de crédito. Dicho análisis comprende los quinquenios de 1908-1912 y 1925-1929, usando para esto, los sueldos mensuales máximos, mínimos y promedio para las diferentes categorías.

Respecto a los empleados federales, y según las normas seguidas por la Comisión de Presupuestos, los divide en tres categorías; administrativas, subprofesionales y profesionales. (45)

Lo anterior tan sólo es una referencia, puesto que al transcribir los datos resultaría un poco tedioso, también podemos decir que la Secretaría de Bienes Nacionales, realizó un estudio de este tipo en 1949, y la Secretaría de Industria y Comercio, en el IX Censo General de Población de 1970, efectuó el estudio respectivo, aclarando que los estudios de estas dependencias corresponden a los salarios percibidos por los empleados del gobierno federal.

Según las prestaciones sociales, y principiando por las pensiones, haciendo referencia a la legislación sobre esta materia, apuntaremos que la exposición de motivos de la Ley de Pensiones Civiles del 31 de diciembre de 1947 señala que respecto al magisterio, la Ley Reglamentaria de Instrucción Obligatoria en el Distrito Federal y Territorios de Tepic y Baja California concedía pensión a los profesores que tuvieran más de 30 años de servicios y hubieran desempeñado sus cargos satisfactoriamente; en fecha posterior fue votada la Ley de Educación Primaria de 1908, que disponía otorgar pensiones a los maestros en los términos que el Ejecutivo definiere, pero esta definición fue hecha hasta el 20 de abril de 1916, mediante unas bases que entraron en vigor el 16 de mayo siguiente y fueron modificadas por la Ley del 8 de julio de 1924 y por la reforma del 24 de diciembre del mismo año.

El cuerpo diplomático estaba sujeto al decreto de 25 de agosto de 1953, que estableció pensiones ali-

(45) SILVA HERZOG, Jesús. Los salarios y la empresa de los Ferrocarriles Nacionales de México. Editorial "Cultura.", 1931.

menticias de retiro para los trabajadores en disponibilidad. - Tanto las disposiciones de este decreto como las de 6 de enero de 1856 quedaron derogadas por lo que toca al cuerpo diplomático, por la Ley Orgánica del 9 de enero de 1922, que a su vez fue reformada por la de 9 de enero de 1923, fundamentalmente respecto de la edad para poder otorgarse las pensiones.

La Ley de Organización de los Tribunales - del Puerto Común del Distrito y Territorios Federales dispuso, en el año de 1922, que los magistrados, jueces y oficiales - que no gozaren de fortuna tendrían derecho a ser pensionados.

Ante la gran diversidad de disposiciones - que había sobre esta materia el gobierno de la República, adoptando el criterio de que todos los que reciben un sueldo con cargo al Estado deben considerarse como empleados públicos, - expidió la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro de 1925, en la cual, para fomentar el ahorro y para quitarle a la pensión el aspecto de acto caritativo por parte del Estado, estructuró un sistema en virtud del cual el propio trabajador, - con la ayuda del Estado, contribuiría a la formación del fondo sobre el cual gravitaría el otorgamiento de las pensiones.

En 1946 fue expedida la Ley de 5 de marzo, cuya vigencia fue suspendida por el propio legislador, no llegando a aplicarse sino a los trabajadores del magisterio y a los Veteranos de la Revolución.

La Ley de Pensiones Civiles del 30 de diciembre de 1947 fue aplicable sin distinción a los trabajadores civiles de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de los Territorios Federales, así como a los trabajadores de la Dirección de Pensiones y a los de las oficinas de servicios públicos, funcionarios, empleados y obreros. Quedaron excluidos los trabajadores del Poder Legislativo, por estar amparados por la Ley de Jubilaciones del 5 de octubre de 1936.

Tendrían derecho los trabajadores y sus familiares a pensiones por vejez o por inhabilitación para los trabajadores; a pensiones para familiares del trabajador que falleciera a causa del servicio o a consecuencia de él; a pensiones para familiares por muerte del trabajador pensionado; a la devolución de los descuentos para el fondo a trabajadores que se separaron del servicio; a devolución de los descuentos para el fondo, a familiares, cuando los trabajadores fallecieran

ran sin tener derecho a pensión; a la obtención de préstamos hipotecarios, quirografarios y, en propiedad o arrendamiento a precios baratos y con facilidades de pago, de casas o terrenos de la Dirección de Pensiones.

La Administración y manejo del servicio estaría a cargo de un establecimiento público descentralizado denominado Dirección de Pensiones Civiles, cuyo fondo sería constituido por los descuentos forzosos sobre los sueldos de los trabajadores, las aportaciones de la Federación y demás establecimientos públicos, así como otros ingresos derivados de intereses, rentas, plusvalías, utilidades, etc. El descuento forzoso a los trabajadores sería del 5.5% de sus sueldos, sin tomar en consideración su edad.

Conforme a la Ley en favor de los Veteranos de la Revolución como servidores del Estado, del 31 de diciembre de 1949, eran considerados con ese carácter quienes hubieren prestado servicios activos a la Revolución entre el 10 de noviembre de 1910 y el 5 de febrero de 1917 y haber sido reconocidos por la Secretaría de la Defensa Nacional, previo el estudio y dictamen de las hojas de servicios correspondientes, quedando autorizados para formar agrupaciones dentro de las unidades burocráticas, que no tendrían el carácter de sindicatos. Aquéllos que no fueren trabajadores del Estado tendrían derecho a ocupar las plazas de nueva creación, las supernumerarias, las eventuales e interinas y las de última categoría una vez corridos los escalafones; derecho que se aplicaría en un 25% de los puestos de base vacantes.

Para los efectos de pensiones, los veteranos tendrían derecho a que les computaran un 50% más del tiempo de servicio y los aumentos que resultaran serían pagados con cargo al erario federal.

El decreto del 28 de diciembre de 1950, que estableció las causas de retiro forzoso o voluntario de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, fijó en su artículo 7o. que recibirían una pensión vitalicia igual al sueldo presupuestal que estaban percibiendo al ser decretado su retiro, para cuyo pago el presupuesto anual de egresos incluiría una partida específica dedicada a ese fin. La Ley de Retiros y Pensiones Militares del 30 de diciembre de 1955, que comprendía a los miembros del ejército, las fuerzas aéreas y la armada, así como a sus familiares, después de fijar las causas de retiro, estableció las características del "haber de reti-

ro", considerándolo como una prestación económica vitalicia, cuyo monto sería calculado con base en los haberes que fijara el presupuesto de egresos de la Federación en la fecha en que fuere dictada la resolución definitiva, señalando el beneficio. Tendrían derecho al haber de retiro, los que hubiesen llegado a la edad límite fijada por el artículo 9 de la Ley y que tuvieran como mínimo 20 años de servicios; los inutilizados en acción de armas o como consecuencia de lesiones recibidas en ella; los inutilizados en otros actos del servicio o como consecuencia de ellos; los inutilizados fuera de actos de servicio si tuvieran por lo menos 20 años de servicios; los imposibilitados a causa de enfermedad que durase más de 6 meses, si tenían por lo menos 20 años de servicios y los que sin haber llegado a la edad límite soliciten y obtengan su retiro, siempre que tuvieran cuando menos 20 años de servicios.

Para los familiares de los militares, el artículo 30 establecía una pensión vitalicia, que podía corresponder a la viuda sola o en concurrencia con los hijos éstos solos; la concubina sola o con los hijos o éstos solos; las madres solteras, viudas o divorciadas; el padre mayor de 55 años o inhabilitado para trabajar; la madre conjuntamente con el padre y los hermanos menores, mayores incapacitados, etc.

El monto de los haberes de retiro y las pensiones vitalicias, quedó sujeto a tablas detalladas sobre causas y condiciones específicas.

La Dirección de pensiones Militares fue creada por el decreto del 26 de diciembre de 1955, con el carácter de organismo descentralizado federal, a efecto de manejar el servicio de pensiones, compensaciones, haberes de retiro y demás beneficios establecidos por la Ley de Retiros y Pensiones Militares; invertir sus recursos y atender en el sector del ejército y la armada, el problema de la habitación, de manera coordinada con el Instituto Nacional de la Vivienda. Su patrimonio estaría integrado con las aportaciones que debía efectuar el gobierno federal; con los bienes muebles e inmuebles que el mismo gobierno transferiría; con el producto de sus inversiones y con cualesquiera otros recursos que pudiera recibir en el futuro.

Entre beneficios que podrían disfrutar los militares y sus familiares figuraban: haberes de retiro, pensiones o compensaciones; transmisión del beneficio a sus deu-

dos; préstamos hipotecarios; préstamos a corto plazo; arrendamiento o compra de casas y terrenos a precios módicos y los demás que llegare a establecer en el futuro.(46)

En la Enciclopedia de México, aparece que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) fue creado conforme a la Ley del 31 de diciembre de 1959, sustituyendo a la Dirección de Pensiones Civiles fundada en agosto de 1925, para prestar servicios sociales a los trabajadores adscritos al sector público, a ciertas empresas estatales y al personal que labora en los gobiernos de los Estados. La Ley le fijó como funciones: I.- Otorgar y administrar los diversos servicios a su cargo. II.- Vigilar la concentración de las cuotas y aportaciones y demás recursos. III.- Satisfacer las prestaciones. IV.- Otorgar jubilaciones y pensiones. V.- Invertir los fondos de acuerdo con las disposiciones de la Ley. VI.- Realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio. VII.- Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de sus fines. VIII.- Establecer las prestaciones y servicios sociales y realizar las promociones para elevar los niveles de vida, mejorar la preparación técnica y cultural y activar las formas de sociabilidad del servidor público y de su familia. IX.- Organizar sus dependencias y fijar su estructura y funcionamiento. X.- Expedir los reglamentos para la debida prestación de sus servicios y de organización interna. XI.- Difundir conocimientos y prácticas de previsión social y XII.- Las demás que le confiere la Ley y sus reglamentos.

Las personas protegidas por el Instituto son los trabajadores al servicio de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de los Territorios Federales; los trabajadores de los organismos públicos que por ley o por acuerdo del Ejecutivo sean incorporados al régimen; los pensionistas de las entidades y organismos públicos y los familiares derechohabientes tanto de los trabajadores como de los pensionistas; esposa o compañera, hijos menores de 18 años y el padre y la madre del trabajador o del pensionista.

Como prestaciones, el Instituto proporciona: seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad; seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; servicio de reeducación y readaptación de inválidos; servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia; promociones que mejoren la preparación técnica y cul-

(46) SECRETARÍA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. Legislación sobre pensiones. ps. 11 a 184.

tural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia; crédito para la adquisición en propiedad, de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinados a la habitación familiar del trabajador; arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto; préstamos hipotecarios, préstamos a corto plazo, jubilación, seguro de vejez, seguro de invalidez, seguro de muerte e indemnización global. (47)

En relación a otras prestaciones, Rómulo Sánchez Mireles señala que a partir de 1932 empezaron a proporcionarse servicios médicos a los empleados públicos en algunas dependencias gubernamentales, pero estaban reducidos a consulta externa y excepcionalmente les daban también medicinas. Con gran lentitud los servicios médicos fueron evolucionando hasta hacerse más completos e independientes. En algunos casos, como resultado de gestiones sindicales, fueron organizados servicios médicos bastante satisfactorios, como los que atendían al magisterio, que con aportaciones de los trabajadores y del Estado evolucionaron hasta constituirse en un patronato, que administró y proporcionó servicios médicos asistenciales, tanto a los trabajadores como a sus familiares, hasta diciembre de 1959. Por un procedimiento semejante y utilizando el fondo de garantía de su seguro de vida, los trabajadores de lista de raya de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, aportaron cierta cantidad, para construir clínicas foráneas.

Los servicios que prestaban en forma autónoma las dependencias gubernamentales hasta 1959, eran las siguientes: clínica con servicio de consulta externa, medicinas, laboratorio y hospitalización subrogada para los trabajadores del Poder Legislativo, sin comprender a sus familiares; hospital para trabajadores al servicio del Estado, de San Jacinto, con 150 camas y que funcionaba como hospital de especialidades; Hospital de Comunicaciones y Obras Públicas, con 108 camas, para cirugía, medicina general y maternidad; Sanatorio de Hacienda y Crédito Público, con 36 camas, para cirugía, medicina general, 14 para maternidad y 32 para pediatría; la Secretaría de Salubridad y Asistencia proporcionaba a sus trabajadores consulta externa y servicio de emergencia; la Secretaría de Obras Públicas subrogaba hospitalización en el Sa

(47) ENCICLOPEDIA DE MEXICO. T. VII. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado ps. 239 a 241.

natorio de San Hipólito y proporcionaba consulta externa y medicinas a sus trabajadores; al Departamento del Distrito Federal hospitalizaba a sus trabajadores en una sala especial del Hospital de la Cruz Verde y tenía un sanatorio con 20 camas de maternidad y 10 de cirugía, clínica externa, laboratorio, servicio de radiología, especialidades, odontología y farmacia en la Clínica Central Abelardo Rodríguez y 9 consultorios para consulta externa; la Secretaría de Educación Pública, por medio del patronato médico, atendía a los maestros del Distrito Federal en el Hospital Antonio Caso, de 76 camas y 11 clínicas de Brasil y de Naranjo, con capacidad conjunta de 520 consultas diarias y 200 visitas domiciliarias. Las demás secretarías y departamentos autónomos subrogaban esas prestaciones y en algunos casos otorgaban subsidios directos a los trabajadores.

Al expedirse la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a partir del 1.º de enero de 1960 comenzaron a fusionarse y regularizarse los servicios médicos, iniciándose en toda la República con los pertenecientes al magisterio nacional, que ampliados y mejorados en algunos casos, empezaron a dar servicios a los trabajadores de todas las dependencias gubernamentales. (48)

El Fondo de la vivienda del ISSSTE (FOVIS SSTk), se creó por decreto de 28 de diciembre de 1972, teniendo como objeto proporcionar viviendas a los trabajadores al servicio del gobierno federal, y para formar lo absorbió el pago de 5% sobre los sueldos básicos de los trabajadores como aportación mensual, para permitir el establecimiento de un sistema de financiamiento para otorgar crédito baratos y suficientes con fines habitacionales. Dicha Institución cuenta con 108 titulares importantes que son las dependencias de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, organismos públicos, el gobierno del Distrito Federal y los gobiernos de las entidades federativas que celebran convenio a efecto de incorporar a sus trabajadores.

Así pues los trabajadores al servicio del Estado disfrutaban también de centros de recuperación y hote-

(48) SANCHEZ M. LES, Rómulo. El movimiento burocrático. En México, cincuenta años de Revolución. Ps. 300 y 301 T. II. Fondo de Cultura Económica. 1961.

les; préstamos hipotecarios a largo y a corto plazo; farmacias y tiendas sindicales; seguros de vida y de otros tipos; centros de capacitación etc.

Por otra parte, y en cuanto al aspecto del control y vigilancia, Lucio Mendieta y Núñez, refiere que la Constitución de 1917, en su título 4o., se ocupa de las responsabilidades de los funcionarios públicos; en el artículo 108 establece que son responsables por delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios de Estado y el procurador general de la República. Los gobernadores de los Estados y los diputados de las legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales. El presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos del orden común.

Conforme al artículo 111 de la Constitución, los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, tienen responsabilidad por los delitos o faltas oficiales que cometan en el ejercicio de su encargo. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un jurado popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20 de la Constitución.

Para reglamentar la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, el artículo 111 de la Constitución previene que el Congreso de la Unión expedirá la Ley Reglamentaria respectiva y en el artículo 16 transitorio, ordenó que el Congreso Constitucional en el período ordinario de sesiones, que empezaría el 1o. de septiembre de 1917, debería expedir la indicada Ley de Responsabilidades.

Hasta el 30 de diciembre de 1939 fue expedida la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación, que entró en vigor desde el 21 de febrero de 1940, y luego fue modificada por el decreto del 30 de diciembre de 1952, relativo a las investigaciones sobre el enriquecimiento inexplicable de funcionarios y empleados públicos.

La Ley, para los efectos de su aplicación, clasifica a los servidores del Estado en altos funcionarios, funcionarios y empleados, y en cuanto a las violaciones que los mismo pueden cometer, en delitos oficiales o sea aquellos que atentan contra los intereses de la Federación, de los Es-

tados o de las instituciones fundamentales y faltas y omisiones menores no clasificadas por su relativa importancia.

El artículo 18 de la ley agrupa los delitos oficiales en 72 incisos, sin que sea posible observar dentro de esta clasificación ningún orden razonable. Pero el autor antes referido intenta clasificarlos en forma lógica y señala los grupos siguientes: delitos de ejercicio ilegal de empleo a cargo público y de abandono ilegal de los mismos; de oposición al cumplimiento de las leyes; de satisfacción de intereses pecuniarios o personales en el ejercicio de un empleo o cargo público; de acción coactiva, violenta o inmoral en el ejercicio de un empleo o cargo público; de violación de garantías individuales; de tolerancias ilegales; de culpa o negligencia en el ejercicio de un empleo o cargo público; delitos judiciales y, finalmente, los delitos señalados en las leyes especiales.

Para hacer efectivas las responsabilidades, el procedimiento a seguir varía de acuerdo con la categoría de los empleados o funcionarios. Los delitos cometidos por los altos funcionarios se juzgan por la Cámara de Diputados y la de Senadores, instituidos como tribunales de acusación y sentencia, respectivamente. Los delitos cometidos por los demás son juzgados, en primera instancia, por los tribunales federales, que una vez que han intervenido en la causa la remiten ante el jurado popular instituido para tal efecto. El hecho de que se pronuncie determinada sentencia en estos juicios no exime al acusado de ser juzgado por los tribunales ordinarios y de que éstos a su vez dicten la sentencia correspondiente. (49)

Al respecto, opina William Ebenstein: "De acuerdo con la Ley de Responsabilidades de Funcionarios Federales, Empleados y Altos Funcionarios del Estado, del 30 de diciembre de 1939, todos los funcionarios y empleados públicos deben declarar ante la Procuraduría General de la República sus propiedades y efectivos de dinero con anterioridad a su toma de posesión. Es obvio que para burlar esta disposición se requiere muy poco ingenio. Causan desaliento los procedimientos en contra de estos funcionarios malvados por la disposición de que los cargos formulados por aceptación de cohecho deban hacerse abierta y no anónimamente y presentarse en el -

(49) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. La administración pública en México. Ob. Cit. ps. 209 a 217.

término no mayor de un año después que el funcionario se hubiera separado del servicio".

"Otro camino para ayudar a resolver este problema sería aumentar los sueldos de los empleados públicos. Mientras que los sueldos y salarios de los trabajadores mexicanos en las empresas privadas han sido ajustados en los últimos diez años, de acuerdo con el alza del costo de la vida, los sueldos de los empleados públicos se han aumentado si acaso, solamente en cantidades insignificantes. Una razón por la cual el público mexicano toma como cosa natural el cohecho a los funcionarios de mayor categoría, es que todo el mundo sabe que los sueldos del gobierno no son suficientes, aun dentro de los que normalmente se pagan en México". (50)

g).- Formas de Organización y de Lucha de los empleados públicos.

Sobre el presente tema, empezaremos con lo apuntado por Rómulo Sánchez Nireles, en el sentido de que, a principios de 1918 empezaron a unirse los maestros en grupos aislados, orientados más bien con un criterio mutualista, cooperativo o de club social. Pronto estas organizaciones adquirieron conciencia de clase y, frente a la demora de pago de sueldos que las autoridades locales y municipales prolongaron por meses y algunas veces por años, dieron los primeros pasos para transformarse en núcleos de defensa de los derechos de los maestros. Este fenómeno pudo observarse de manera más acusada, en las ciudades de Veracruz, San Luis Potosí, Querétaro y Saltillo.

En 1922 y por falta de pago de más de 10 meses de sueldo, estalló la primera huelga de maestros en el Puerto de Veracruz, dirigida por Vicente Lombardo Toledano, que por esas fechas propició la fundación del Sindicato de Profesores Veracruzanos, afiliada después a la Confederación Revolucionaria Obrera Mexicana (CROM), por conducto de la Federación Local de Mar y Tierra. Por las mismas causas y en la misma ciudad, estallaron nuevas huelgas en 1925 y en 1928. La creciente inquietud de sus trabajadores obligó al Estado en 1925, a buscar algún paliativo a su difícil situación y para ese propósito fue creada la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, que desgraciadamente persiguió el limitado objetivo de conceder pensiones de retiro y, prácticamente, ninguna - -

(50) KENSTEIN, William, "Premisas Históricas y Tendencia del Gobierno Mexicano". Ob. Cit. Ps. 323.

otra prestación social.

Para los años de 1926 y 1927, la organización magisterial estaba tan avanzada a lo largo del país, que surgió por su propio peso la necesidad de confederarse y así fue como quedó integrada la Confederación Nacional de Maestros. En 1928, con la intervención indebida de algunas autoridades escolares, fue rescindido el movimiento magisterial, para formar la Confederación Nacional de Trabajadores de la Enseñanza, que actuó con independencia de los órganos gubernamentales, y la Confederación Mexicana de Maestros, que toleró la intervención estatal.

El deseo de organizarse surge entre muchos de los trabajadores al servicio del estado en 1932, ante la necesidad de lucha contra los despidos injustificados, las demoras en el pago, la formación de escalafones injustificados, etc. En este ambiente de inseguridad fueron organizados primero, los trabajadores de Limpia y Transporte, dependientes del entonces Departamento Central, que fundan su sindicato el 8 de agosto de 1934; a continuación los Talleres Gráficos de la Nación, luego los de la antigua Fábrica Nacional de Armas; después los de Aguas y Saneamiento, Panteones, Parques y Jardines, Tesorería del D. F., etc., dependientes también del Departamento Central, que forman pequeños sindicatos autónomos. (51)

Por otra parte, en la Enciclopedia de México, se dice que, la Alianza de Trabajadores de Salubridad se fundó el 6 de septiembre de 1935 y poco después un grupo de mujeres de la Secretaría de Economía Nacional formó el denominado "Evolución Femenina de Economía Nacional", que al extenderse a otras secretarías dió origen a la Unión de Empleados de Gobierno. Después tuvieron lugar las primeras reuniones para organizar la Alianza de Trabajadores del Estado, que quedó constituida en diciembre de 1935.

En el Congreso Pro-Unidad, celebrado del 30 de agosto al 4 de septiembre de 1936, nació la Federación de Trabajadores del Estado (FNTE), compuesta por la Alianza de Organizaciones de Telegrafistas Mexicanos, el Frente Unico de Trabajadores de Caminos, la Sociedad Nacional de Empleados Postales y la Unión de Empleados de Gobierno. Su lema fue "Por una Sociedad sin Clases", modo de aludir a su vinculación

(51) SANCHEZ MARINEL, Rómulo. Ob. Cit. Ps.-

con la Confederación de Trabajadores de México, recién organizada. El 30 de abril de 1938, un comité organizador convocó a constituir la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTE), "forzosamente independiente de las centrales obreras o campesinas", pero como ese mismo año fue promulgado el Estatuto Jurídico, fue la Secretaría de Gobernación quien invitó al Congreso, que se celebró del 29 de octubre al 10 de noviembre de 1938, en el Palacio de Bellas Artes, con la asistencia de 135 delegados de los sindicatos ya existentes. Al constituirse la FSTE, los empleados públicos abandonaron sus nexos orgánicos con la CTE.

A fines de 1960, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado estaba compuesta de 29 sindicatos, correspondientes a los poderes Judicial, Legislativo y a cada una de las secretarías de Estado y departamentos autónomos, así como de los gobiernos de los territorios dependientes del Ejecutivo Federal. Los sindicatos de trabajadores del Departamento de Turismo y de la Universidad Nacional Autónoma de México estaban tramitando su ingreso a la Federación. El número de afiliados de la FSTE sumaba aproximadamente 324 000 trabajadores. Otros 45 000 muchos de ellos amparados por los sindicatos federados, eran considerados supernumerarios o eventuales, no obstante la permanencia en sus labores. La FSTE mantenía relaciones fraternales con 13 federaciones o sindicatos de trabajadores estatales o municipales, correspondientes a otros tantos Estados de la República.

La FSTE mantenía relaciones fraternales también con todas las organizaciones revolucionarias del país, formaba parte de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), en cuyos órganos directivos, tanto nacionales como estatales y municipales, tenía importantes representaciones; formaba parte del Bloque de Unidad Obrera (BUO), que agrupaba en su seno a las más poderosas agrupaciones obreras y tenía representantes permanentes ante los comités nacionales, estatales y municipales del Partido Revolucionario Institucional, dentro de cuyas filas militaba desde su fundación. (52)

h).- La Reforma Administrativa.

Rodrigo Moreno Rodríguez, en su obra manij

(52) ENCICLOPEDIA DE MEXICO. T. XI ps.434
y 435.

fiesta que a lo largo de la administración pública en México es posible advertir que en numerosas ocasiones han ocurrido ajustes y reorganizaciones con el objeto de adaptarla al desenvolvimiento general del país y a las crecientes necesidades del gobierno en sus funciones políticas y administrativas; en este sentido puede hablarse de la existencia de un proceso permanente de adaptación o reforma administrativa; sin embargo, no fue sino hasta 1965, al crearse la Comisión de Administración Pública, que dicho proceso empezó a desarrollarse en forma programada y sistemática.

Para hacer frente a las urgentes demandas de más de 50 000 000 de habitantes, con un índice de crecimiento de los más elevados del mundo, con evidentes carencias para alcanzar un equilibrado desarrollo económica y social, fue tomada la decisión de que un grupo de expertos, altamente calificados, condujera las labores para formular un diagnóstico sobre el estado que guardaba la administración pública, con el propósito de que sirviera de base para proponer medidas concretas encaminadas a resolver los problemas más apremiantes, que obstaculizaban el adecuado ejercicio gubernamental. El informe que redactó la comisión tuvo gran trascendencia, porque impulsó importantes avances administrativos, cuyos frutos están ahora a la vista. (53)

En el Libro del año de 1977, de la Enciclopedia de México, aparece que, al asumir la presidencia de la República el 10. de diciembre de 1976, el Presidente López Portillo anunció que su gobierno emprendería una sustancial reforma administrativa con el propósito de "ordenar, integrar y articular al sector público y convertirlo en un instrumento adecuado para la conducción del desarrollo económico y social del país". Más concretamente se trataría de: 1.- Organizar al gobierno para organizar al país; 2.- Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno; 3.- Sistematizar la administración y el trabajo del personal público federal; 4.- Contribuir al fortalecimiento de la organización política y del federalismo, y 5.- Mejorar la administración de justicia.

Para aplicar las ideas anteriores, el Ejecutivo envió al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que fue aprobada el 22 de diciembre de 1976, y que abrogó la de Secretarías y

Departamentos de Estado, del 23 de diciembre de 1950. La nueva ley clasifica la Administración Pública Federal (Título I, Capítulo único, artículos 1 a 9), Centralizada (Título II, Capítulos "De las Secretarías de Estado" y "De los Departamentos Administrativos", artículos del 10 al 25) y Parastatal (Título IV, Capítulo Único, artículos del 45 al 54).

Conforme al Título III (artículos del 26 - al 44), las dependencias con que cuenta el Ejecutivo para el estudio, la planeación y el despacho de los negocios de orden administrativo son las siguientes: 1.- Las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto (que substituyó a la anterior Secretaría de la Presidencia y absorbió algunas funciones de otras, para encargarse de la programación, el presupuesto, la contabilidad, la estadística, la evolución y el control del gasto público), Patrimonio y Fomento Industrial (encargada de los asuntos del sector industrial público y privado, de la política de energéticos y del aprovechamiento racional de los recursos naturales), Comercio (Interior y Exterior), Agricultura y Recursos Hidráulicos (que asumió el control del suelo y el agua para elevar la producción agropecuaria), Comunicaciones y Transportes, Asentamientos Humanos y Obras Públicas (con intervención en materia de vivienda y urbanismo), Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria y Turismo; 2.- Los Departamentos de Pesca y del Distrito Federal; 3.- Las Procuradurías Generales de la República y del Distrito Federal; 4.- Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos. Las secretarías y los departamentos son de igual rango. El gabinete en pleno lo integran los Secretarios de Estado, los Jefes de los Departamentos y el Procurador General y lo preside el Presidente de la República.

En el curso de 1977 fueron publicados los reglamentos interiores de las secretarías, a excepción de las de Gobernación y de Educación Pública; el 18 de julio, el Manual de Organización General de la Secretaría de Programación y Presupuesto; el 7 de diciembre, el de la Secretaría de la Reforma Agraria, y en las fechas que se indican los siguientes acuerdos presidenciales: 1.- El 3 de enero, el que crea la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos; 2.- El 25 de enero, el que crea la Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados; 3.- Los del 17 de enero, 31 de marzo y 12 de mayo, que vincularon a las entidades de la Administración Parastatal según-

las funciones de cada una, con las Secretarías y Departamentos correspondientes, para el efecto de su coordinación sectorial y autorizaron a la Secretaría de Programación y Presupuesto a promover la modificación, fusión o disolución de esas entidades, con el propósito solamente de que continúen operando las que sean eficientes y costeables; 4.- El 31 de enero, el que creó la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, integrada por representantes de las secretarías de Gobernación, Programación y Presupuesto, y Trabajo y Previsión Social, cuyas funciones consisten en proponer los sistemas de administración de personal, normar las condiciones de trabajo de los servidores del Estado y elaborar un programa permanente de selección y capacitación; 5.- El 31 de enero, el que estableció el procedimiento para la reasignación de personal, y 6.- El mismo día, el que dispone coordinar las actividades del Ejecutivo Federal y de las entidades paraestatales, a fin de que la semana laboral se reduzca a 5 días, con horarios variables entre las 17 y 19 horas.

Considerada "macroadministrativa" esta primera etapa de la Reforma, estuvo orientada fundamentalmente a instrumentar las modificaciones que introdujo la Ley Orgánica. Hasta el 30 de junio fueron transferidas 59 unidades administrativas, reasignadas partidas por \$29 000 000 000.00, reubicadas 79 000 plazas y canceladas 3 169, sin lesionar derechos sindicales ni individuales. Simultáneamente, fue confiado a los gobiernos de los Estados, mediante los "convenios únicos de coordinación", el ejecutar obras y servicios de alcance puramente local.

La segunda etapa, llamada "reforma sectorial", dió principio en julio y tiene por objeto coordinar las administraciones centralizada y paraestatal. Las unidades de ésta quedaron clasificadas en la siguiente forma: según relaciones publicadas el 21 de octubre y el 7 de noviembre: A).- 146 organismos descentralizados (68 cuyo patrimonio fue constituido con fondos o bienes federales y cuyo fin es la prestación de un servicio público, la explotación de bienes o recursos de la nación o la investigación científica y tecnológica) y 78 de carácter federal, en los que participan entidades estatales o municipales de competencia concurrente; B).- 422 empresas de participación estatal mayoritaria, incluyendo 46 en las que el gobierno federal posee acciones especiales o nombra a la mayoría de los miembros del consejo o al presidente de éste o puede vetar acuerdos de la asamblea general y de los órganos directivos; C).- 376 empresas y asociaciones -

civiles de participación indirecta, o sea personas morales - constituidas por entidades de la administración paraestatal - o en las que interviene en forma preponderante; D).- 54 empresas de participación minoritaria, en las que una o varias entidades paraestatales poseen el 25 y el 50% del capital, y - - e).- 197 fideicomisos, en los cuales es fideicomitente el gobierno federal o alguna de sus entidades. Hasta diciembre de 1977 habían sido depuradas, transformadas, fusionadas o liquidadas 30 entidades paraestatales y continuaban el proceso de revisión otras 85.

Con apoyo en las nuevas Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y de Deuda Pública, así como de las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, fue obligatorio presupuestar por programas y contabilizar por costos. El 21 de octubre se crea la Unidad de Coordinación General de Sistema Nacional de Evaluación.

La tercera etapa comenzó en diciembre de 1977 y durante ella habría de seguir la integración intersectorial. (54)

En el informe presidencial de lo. de septiembre de 1978 se hace referencia a los siguientes avances de la Reforma Administrativa:

Se complementaron las dos primeras etapas del Programa de Reforma, efectuándose cambios administrativos que provocaron la modificación de casi todos los manuales de organización, al igual que la actualización de, por lo menos 3 reglamentos interiores.

Fue necesario revisar, en un nuevo acuerdo presidencial, la agrupación sectorial de diversas entidades paraestatales y de evaluar en cada dependencia central el grado de avance de sus mecanismos de integración y coordinación de programas y acciones sectoriales.

La tercera etapa recibió atención especial o sea la de coordinación intersectorial, tanto para efectos de aquellas funciones sustantivas en que se requiere concen-

(54) ENCICLOPEDIA DE MEXICO. Libro del año de 1977. Reforma Administrativa. Ps. 84 y 85. Enciclopedia de México, S. A. 1978.

tracción entre varios o todos los sectores como por lo referente a ciertas funciones de apoyo que son comunes a todos los ramos. Esta etapa significó integrar grupos de comisiones intersectoriales, fundamentalmente para formular planes de programas así como para sistematizar acciones conjuntas.

En septiembre de ese propio año, comenzó la cuarta etapa de la Reforma Administrativa, denominada "Reforma de Ventanilla o de Barandilla", orientada a simplificar los trámites y mejorar la atención en el trato directo de la administración con el público, que prevé 8 aspectos a reformar: mejorar la orientación e información al público que acude a las oficinas; abrir canales institucionales para responder a las quejas y sugerencias; simplificar los sistemas y procedimientos; desconcentrar territorialmente la administración; adecuar los instrumentos jurídicos; mejorar el medio ambiente laboral y las áreas para atender al público; capacitar y sensibilizar a los servidores públicos; difundir los derechos y obligaciones, así como motivar la participación de los usuarios.

La difusión del Programa de Reforma Administrativa va dirigida a diversos grupos organizados, colegios, cámaras, confederaciones y asociaciones, para recabar sus iniciativas y proposiciones. Uno de los primeros resultados fue la iniciativa de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, que permitió revisar y simplificar considerablemente el trámite de pago de obra terminada a los contratistas del gobierno federal.

Quedó instaurada la Cédula Única de Quejas y Sugerencias y un sistema de información al público, por medio de los cuales se garantiza que los ciudadanos puedan recurrir individualmente a los módulos de orientación, información y quejas instalados en todas las dependencias y entidades. El seguir un procedimiento objetivo para atender y solucionar las quejas y sugerencias del público servirá de base a las reformas de los trámites institucionales.

Antes de finalizar el año de 1978, podrá iniciarse la quinta etapa, orientada a reestructurar el proceso de desarrollo del personal al servicio del Estado.

Sobre la base de algunas experiencias piloto, para fin de año estará preparada la integración de nuevos escalafones como eje para reestructurar el sistema de la admi-

nistración y desarrollo de personal al servicio del estado, - tal como lo han demandado en diversas ocasiones los propios - trabajadores por medio de su federación sindical.

Concluyó la reestructuración con la Comi-- sión de Recursos Humanos del Gobierno Federal e integrados - los Comités Técnicos Consultivos de Unidades de Recursos Huma-- nos y de Unidades de Centrales de Capacitación. Es así como se están cubriendo los vacíos administrativos solidarizando a todo el sistema, a todos el país, con una programación parti-- cipativa y democrática donde se establece un proceso que su-- cuenta expresión en el tiempo y en el espacio, en la respon-- sabilidad y en el recurso, para que pueda haber coordinación-- como propósito funcional entre todos los sectores. (55)

En el tercer informe de gobierno, de lo. - de diciembre de 1979, el Presidente de la República manifestó que la nueva Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gastos Públi-- co Federal, establece por primera vez la programación de las-- actividades como sistema de trabajo obligatorio para la admi-- nistración pública federal. Objetivamente y con realismo la-- acción sólo puede programarse desde el gobierno, para medir - la fuerza de la inercia: de lo que se hace, sólo porque así se ha hecho siempre, y corregirla y dominarla, actuando en - los incrementos, en lo nuevo, que sí da margen de acción con-- sentido y dirección. Un País que crece a la velocidad del - nuestro, si orienta razonablemente su crecimiento y dispone - de lo fundamental, alimentos, energéticos y capacidad para ca-- pacitarnos, es dueño y artífice de su propio destino. (56)

(55) LOPEZ PORTILLO, José. Segundo Infor-- me de Gobierno. lo. de septiembre de 1978. ps. 8 a 14. El Go-- bierno Mexicano. Secretaría de la Presidencia. Dirección Gene-- ral de Información y Relaciones Públicas.

(56) LOPEZ PORTILLO, José. Tercer Informe de Gobierno. lo. de septiembre de 1979. ps. 20 a 22. Informe complementario. El gobierno Mexicano. Secretaría de la Presi-- dencia. Dirección General de Información y Relaciones Públicas.

CONCLUSIONES

I

Tenochtitlan formaba un Estado, al contar con una división territorial, con la existencia y aplicación de un régimen de derecho y relativo cobro de impuestos.

Todos los habitantes de la capital, de las colonias y de los pueblos anexados se encontraban sujetos jurídicamente al Tlatoani de México. El sistema de servicios públicos, fue una gran impresión para los historiadores, pues observaron que el mando ejercido por las autoridades era total y enérgico, y se castigaba duramente a los que obstaculizaban su funcionamiento.

El Tlatoani de México-Tenochtitlan, encabezaba la gran pirámide burocrática, la cual se encontraba formada por: a) Los contingentes de brazos y materiales que las poblaciones sojuzgadas tenían que dar para construir las grandes edificaciones, y b) El grupo de los altos dignatarios, funcionarios y empleados públicos aztecas. Dentro de la complicada estructura administrativa por ellos constituida, se cubrían todas las áreas esenciales; la educativa, la religiosa, fiscal, gremial y judicial, la de las guerras y conquistas.

En virtud del carácter tutelar de los gobernantes, éstos otorgaban, independientemente del ingreso básico a los empleados, otras prestaciones sociales, siendo entre ellas: exención de impuestos, asilos para ancianos, ayudas a viudas y huérfanos.

Es de observarse que en menos de un siglo, los aztecas alcanzaron grandes progresos en el aspecto material y militar, sin que esto trajese como resultado enfrentamientos entre las diversas clases sociales y menos aún dentro de la administración pública, dado que no existen indicios de ellos.

II

En la Nueva España, el ejercicio de la administración pública se sitúa básicamente en el área central, encontrándose muchas regiones marginadas en cuanto a la autoridad virreinal. Los fines básicos que movieron la organización política y administrativa dada por los reyes de España a su imperio colonial fueron: considerarlo como una reserva económica destinada a explotarse eficazmente para así producir una riqueza cada vez más grande en beneficio del tesoro -



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

real y la identificación de ese propósito con el de una obra misionera, en la cual los beneficios del cristianismo serían otorgados a un gran número de indígenas; estos objetivos estrecharon las relaciones entre el Estado y la Iglesia. La Real-Hacienda era considerada independiente del gobierno civil, en tremezclándose en éste, los poderes legislativos, ejecutivos y judiciales, también los asuntos de guerra eran diferenciados pero en cuanto a sus responsabilidades correspondían a los funcionarios del gobierno civil.

Los Borbones con sus reformas políticas y administrativas, tenían como primer propósito recuperar las atribuciones que los Habsburgo habían delegado en corporaciones religiosas y de comerciantes agrupados en consulados, -- reemplazándolos por otros grupos y corporaciones más sumisas como la de los mineros.

La principal preocupación en materia hacendaria, a lo largo del gobierno de los Habsburgo, era la de hacer de la Colonia un dominio que pudiera sostenerse a sí mismo, además de producir mayores utilidades para la metrópoli. Los Borbones en este sentido, llevaron a cabo reformas de gran trascendencia puesto que sistematizaron el desordenado ramo de la Real Hacienda, además de recuperar el control de los impuestos y mejorar su recolección.

La Iglesia, tenía a su cargo varios e importantes servicios públicos, como el mantener y difundir la fé católica, la educación y los servicios asistenciales, construyó iglesias, catedrales, conventos, misiones, hospitales y centros de beneficencia; pero fue muy reducido el número de habitantes a los cuales podía otorgar esos beneficios.

La política seguida por los Habsburgo para seleccionar al personal de la administración pública, fué básicamente la de conseguir hombres que fueran leales al rey y a la madre patria, pero posteriormente debido a la práctica de la venta de los cargos públicos, se abrió las puertas a los criollos que estaban en buena posición económica para adquirir los; además del crecimiento de la burocracia, se tuvieron que admitir para ocupar cargos subalternos.

La más numerosa de las tres jerarquías que constituían la burocracia fue sin duda la religiosa, dividida entre el clero secular y regular. Una vez firmada la paz en 1763, la corona decidió formar un ejército como medio de de--

defensa para la Nueva España, por lo tanto envió tropas seleccionadas, y empezaron a organizar cuerpos militares, los cuales llegaron a duplicar a la jerarquía religiosa.

En la segunda mitad del siglo XVIII, y como resultado de las reformas llevadas a cabo por José de Gálvez, la burocracia administrativa aumentó ostensiblemente al crear las oficinas recaudadoras de impuestos hasta las poblaciones de regular importancia; no obstante, el grupo civil seguía siendo el más reducido, en comparación con el religioso y el militar.

Los sueldos de los altos funcionarios eran fijados por el rey, según la importancia y responsabilidad del cargo, influyendo también la cantidad de recaudaciones que se podían lograr en cada sector, ya que cada ramo debía sostenerse por sí mismo. En el régimen de pensiones, se comprendía tácitamente a todos los empleados de las jerarquías militar y civil. El fondo de pensiones se formaba con aportaciones de los propios beneficiarios por medio de descuentos en sus percepciones y con aportaciones concretas del gobierno.

Aún con la práctica de los juicios de residencia, las visitas y la declaración de bienes y propiedades, tanto como el depósito de fianza para asegurar la eficacia y honestidad en el cargo de los altos funcionarios públicos, ésta se vio turbada constantemente por la deshonestidad, el peculado y el abuso de autoridad.

III

En la etapa del México Independiente, la desigualdad étnica representaba graves problemas, tanto económicos como políticos, propiamente en relación al grupo indígena. A pesar de ser muy reducido el número de extranjeros, éstos desempeñaron un papel importante dentro del desarrollo económico del país; interviniendo algunos como inversionistas y otros contribuyendo con su fuerza de trabajo.

Para poder organizar la administración pública, se necesitó de un proceso lento y enfascado, mediante una serie de experiencias y supuestos, pretendiendo adoptar sistemas que en otros países habían demostrado resultados satisfactorios.

Las facultades del Poder Ejecutivo sufrió

ron numerosos cambios durante la transformación desordenada de la vida independiente, lo cual también afectaba al funcionamiento de la estructura administrativa; por otro lado, el presupuesto, además de ser escaso, estaba sujeto a múltiples contingencias para su aplicación definitiva.

Al estabilizarse la paz, se empezó a superar los problemas básicos que impedían el desarrollo económico nacional; con el equilibrio político y con la ayuda de las inversiones extranjeras, se impulsaron las actividades productivas y mejoraron los ingresos públicos hasta superar el déficit del presupuesto, las facultades del Ejecutivo se encontraron ya más definidas y la organización administrativa adaptó su estructura y funcionamiento sobre principios técnicos modernos, con base de los ingresos regulares y crecientes que recibía el erario público, en el prolongado gobierno de Porfirio Díaz. De tal forma que se pudieron sufragar desahogadamente los gastos públicos más apremiantes, pagándose regularmente el servicio de la deuda pública, y posteriormente se llevaron a cabo obras públicas necesarias para la evolución económica del país.

Los criollos predominaban dentro de los altos cargos civiles, militares y eclesiásticos, encontrándose por tanto la burocracia constituida por un lado por la clase eclesiástica y por el otro, la clase "oficialista", formada por el ejército y los empleados públicos integrantes de la clase media urbana que vivía del presupuesto de una manera muy raquítica y prestaba sus servicios en forma ineficiente e irregular.

La jerarquía eclesiástica superó su posición notoriamente con la independencia, al no tener ya que acatar la autoridad de los reyes de España, conservando por tanto todos sus fueros y privilegios casi por medio siglo.

Al incorporarse en la Constitución de 1857, reformas y adiciones, y elevarse a rango constitucional las principales Leyes de Reforma y los Decretos emitidos por Juárez, trajo como consecuencia la separación entre la Iglesia y el Estado, y se dejó de considerar a los integrantes del clero como empleados públicos.

Aunque el ejército se mantenía con base al erario público y jurídicamente tenía como máxima autoridad al presidente, realmente gozaba de total independencia y-

frecuentemente se sublevó en contra del gobierno, a quien nunca le daba cuenta de sus gastos, siendo él mismo el que imponía condiciones al gobierno, y si le retiraba su apoyo, esto significaba su deposición.

Con el objeto de asegurar la paz y sostenerse en el poder, Porfirio Díaz reorganizó al ejército; disolvió los ejércitos de los Estados sustituyéndolos por una reducida fuerza de seguridad la cual disponía de armamento viejo y sin municiones.

Con la promulgación de la Constitución de 1857, el Decreto de 17 de marzo de ese propio año, prevenía que todos los empleados y funcionarios públicos debían jurarle, a excepción de los miembros del clero quienes legalmente no tenían ese carácter. En el artículo 32 de la Constitución se estableció que: "Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias para todos los empleos, cargos o comisiones de nombramiento de las autoridades en que no sea indispensable la calidad de ciudadano".

La jerarquía militar, era la que más destacaba dentro de la burocracia, no sólo por ser la más numerosa, sino por el volumen de los recursos que eran necesarios para sostenerla. Los empleados civiles fueron siempre inferiores numéricamente y registraron un lento crecimiento durante este período, siendo de igual forma sus remuneraciones, las cuales se veían suspendidas reducidas y se les aplicaron impuestos de distinta índole.

Los montepíos virreinales encargados de proporcionar pensiones y jubilaciones a los empleados públicos, fueron extinguidos, consecuentemente las cantidades cobradas por este concepto se transfirieron a la deuda pública interior; así pues, los beneficiarios se vieron afectados para hacer efectivos sus haberes, dada la crisis por la que atravesaba el erario y los complicados sistemas utilizados para financiar esos pagos.

Por otra parte, la deshonestidad reinaba en todos los niveles de la administración pública, resultando demasiado notorios; el contrabando, el cohecho y el soborno, a pesar de la numerosa legislación expedida con el fin de contener estos males, el gobierno no podía evitarlos. A principios de 1871, se estableció como procedimiento para ejercer un más efectivo control y vigilancia sobre los empleados públi

cos, el fijar cauciones y fianzas a los empleados y funcionarios que tuvieran a su cargo fondos del erario y cobro de ingresos.

IV

Las metas trazadas en la postrevolución - fueron entre otras, la renovación de las bases y formas de organización política y administrativa, en relación básicamente al ejercicio democrático del poder.

La estructura administrativa, tuvo como - primer esfuerzo hacer a un lado los métodos obsoletos del régimen porfirista; debiendo adaptarse al desarrollo general - del país, así como a las necesidades múltiples del gobierno - en sus funciones político administrativas, de donde se desprenden los ajustes y reorganizaciones de que ha sido objeto.

Por lo tanto, las Secretarías y Departamentos que constituyen el sector central de la administración pública federal, se han visto continuamente modificadas en relación a su número y a las funciones que tienen que realizar, - tratando de adaptarlas al desenvolvimiento económico del país; pero también con la creación de los organismos descentralizados y paraestatales se ha logrado una gran aportación a la estructura administrativa, ayudando al gobierno para planear y consolidar la economía nacional.

El Estado se asignó la obligación de llevar a cabo y financiar un programa de obras públicas, por una parte para crear la infraestructura como fundamento al desarrollo económico, y por otra, para la superación de los niveles de vida de los grupos sociales mayoritarios.

Con la explotación del petróleo y el impulso que se dió a la educación se originaron numerosos grupos de empleados; obreros calificados y maestros; las obras de riego y las carreteras, llevadas a cabo durante el régimen de Calles, requirió de ingenieros, técnicos, y empleados.

Cuando el período de Cárdenas, el impulso dado a las actividades de crédito, a los transportes, obras de riego, dotación de tierras, y la creación de empresas descentralizadas, dió como resultado un aumento de empleados para cada una de las ramas.

En el gobierno de Avila Camacho, se origi-

naron nuevas industrias y comercios, obras de riego y carreteras, agrandándose con ésto la estructura administrativa.

V

Los empleados públicos se encontraban continuamente intranquilos en razón a los frecuentes cambios existentes en el gobierno, con los cuales se veían perjudicados, ya que no contaban con leyes que los protegieran. Por tal razón, fue creado el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, antecedente del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Por cuanto hace a las relaciones laborales a lo largo de esta etapa, el beneficio logrado fue muy notorio, quedando definitivamente consolidado al alcanzar las disposiciones básicas el carácter constitucional.

Así pues, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 de nuestra Constitución, clasifica a los trabajadores como de "confianza" y de "base", señalando a éstos, requisitos fundamentales para su ingreso y permanencia en el servicio y les reconoce su total derecho a constituir sindicatos y a usar la huelga para defender sus intereses, y también la participación por medio de sus representantes, sobre los problemas que les afectan.

En 1925 la Dirección de Pensiones de Retiro era quien se encargaba de las prestaciones sociales otorgadas a los trabajadores al servicio del Estado, posteriormente estas funciones quedaron a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), esto fue en 1960.

VI

Al iniciarse 1918, los maestros empezaron a unirse para enfrentar la demora en el pago de sus sueldos, organizando la primera huelga en Veracruz, este movimiento es considerado como el primero realizado con ese objeto. Posteriormente, en 1938, y con base en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, se constituyó la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE).

VII

Con el inicio del régimen del Presidente -

José López Portillo, se señaló que en él se llevaría a cabo una esencial Reforma Administrativa, cuyo objeto sería: "ordenar, integrar y articular al Sector Público, y convertirlo en un instrumento adecuado para la conducción del desarrollo económico y social del país". Siendo los puntos básicos: organizar al gobierno para organizar al país; adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno; sistematizar la administración y el trabajo del personal público federal; contribuir al fortalecimiento de la organización política y del federalismo; y mejorar la administración de justicia.

Para realizar estos objetivos, el Presidente de la República envió al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que se aprobó el 24 de diciembre de 1976, abrogando la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 1958. La administración pública se encuentra clasificada en la citada Ley, en Federal; Centralizada; y Paraestatal.

La primera etapa de la Reforma Administrativa se consideró como "microadministrativa", y estuvo encaminada a instrumentar las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica,

A la segunda etapa se le llamó "Reforma Sectorial", teniendo como fin coordinar las administraciones centralizadas y paraestatal, quedando clasificadas en: organismos descentralizados y de carácter federal; empresas de participación estatal mayoritaria; empresas y asociaciones civiles de participación indirecta; empresas de participación minoritaria; y fideicomisos.

La tercera etapa sirvió para complementar las dos primeras, recibiendo especial atención la segunda, integrando grupos intersectoriales, para llevar a cabo planes y programas, y así sistematizar acciones conjuntas.

La cuarta etapa designada como "Reforma de Ventanillas o de Barandilla" dirigida a simplificar los trámites y a mejorar la atención en el trato directo del personal administrativo con el público.

La quinta etapa de la reforma administrativa estuvo orientada a reestructurar el proceso del desarrollo del personal al servicio del Estado, y con tal fin se reestructuró la comisión de recursos humanos del Gobierno Federal que

dando integrados los Comités Técnicos Consultivos de Unidades Centrales de Capacitación.

VIII

Todo esto se encuentra encaminado a adaptar a las variantes condiciones del desarrollo económico, político y social del país, con la estructura de la Administración Pública, la cual como se ha visto ha estado sujeta a un proceso permanente de ajustes y reorganizaciones.

B I B L I O G R A F I A

- AGUILAR, Gustavo F. Los presupuestos mexicanos. México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1940.
- ALAMAN, Lucas. Historia de Méjico. 3a. Edición. México. Editorial Jua, S. A. 1972. 5 tomos (Colección México - Heróico).
- ARIZPE, Rafael R. El alumbrado en México. México. Secretaría de Fomento, Colonización e Industria. 1900.
- AZCARATE, Miguel María de. Memoria de los principales ramos de la policía urbana y de los fondos de la ciudad de México. México. 1864. Imprenta de J.M. Amárate y F. Escalante.
- BAZANT, Jan. Historia de la deuda exterior de México (1823 - 1946). Prólogo de Antonio Ortiz Mena. México. El Colegio de México. 1968. (Centro de Estudios Históricos. Nueva Serie.)
- BENEDICT, Bradley. "El Estado en México en la Epoca de los Habsburgo." En revista Historia Mexicana, No. 92 Volumen XXIII. No. 4. México. Abril-junio de 1974.
- BERRIOZABAL, Felipe. Memoria de la Secretaria de Estado y del Despacho de Gobernación. 1879. 1880. México. Tipografía de Gonzalo A. Esteva. 1881.
- BRADING, David A. "Gobierno y Elite en el México Colonial durante el siglo XVIII." En Revista Historia Mexicana. No. 92. Vol. XXIII No. 4. México. El Colegio de México. Abril-junio de 1974.
- BRIBIESCA, Juan. Memoria del H. Ayuntamiento de México en México en 1908. México. Imprenta dirigida por J. Aguilar Vera. 1910.
- BULNES, Francisco. El verdadero Díaz y la Revolución. México. Eusebio Gómez de la Puente, Editor. 1920.
- BUSTO, Emiliano. La administración pública en Méjico. París. Imprenta Administrativa de Pablo Dupont. 1889.
- CALDERON, Francisco R. La vida económica. En Historia Moderna de México. La República restaurada. México. Editorial Hermes. 1955.
- CALERO, Manuel y otros. Ensayo sobre la reconstrucción de México. New York. De Laine & Carranza, Inc. 1920.
- CARNERA STANPA, Manuel. "Planos de la Ciudad de México. Desde 1521 hasta nuestros días". En Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. Tomo LXVII. Nos 2 y 3. México. 1949.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

- CASASOLA, Gustavo. Seis Siglos de Historia Gráfica de México. 1325-1925. México. Ediciones Gustavo Casasola. 1962.
- CERVANTES NORRÑA, Miguel. Pequeña geografía histórica del Distrito Federal. México. Librería de Educación. Gallegos Hnos. Suc. 1902.
- CORTES, Hernán. Cartas de relación. 6a. edición. México. Editorial Porrúa, S. A. 1971.
- CHAVES NIETO, José. "Estructura Administrativa y poder político: el papel del Ejecutivo en México". En Política y Administración Pública. México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. 1973.
- DURAN, Fray Diego. Historia de las Indias de Nueva España e Islas de Tierra Firme. T.I. Editorial del Valle de México, S. A. 1974.
- EBENSTEIN, William. "Premisas Históricas y Tendencias del Gobierno Mexicano." En Revista Problemas Agrícolas e Industriales de México. Vol. VII. No. 1. México. 1955.
- ESCALANTE, Mamel. Memoria del Consejo Supremo de Gobierno del Distrito Federal. 1906. México. Tip. de la Vda. de F. Díaz de León, Suc. 1907.
- ESPINOSA, Luis. Reseña histórica y técnica de la obra del desagüe del Valle de México. 1856-1900. T.I. México. - Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas. - 1902.
- FERNANDEZ ROJAS, J. El proceso de la educación Pública en México. Impresora de Coahuila. 1933.
- FLORES CABALLERO, Romeo. La contrarrevolución en la Independencia. Los españoles en la vida política, social y económica de México (1804-1838). México. El Colegio de México. 1969.
- FLORESCANO, Enrique y GIL SANCHEZ, Isabel. La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico. 1750-1808. En Historia general de México. T. II. El Colegio de México. 1976.
- GALINDO Y VILLA, Jesús. Historia sumaria de la ciudad de México. Editorial "Cultura". 1925.
- GARCIA CUBAS, Antonio. El libro de mis recuerdos. México. Editorial Patria, S.A. 1945.
- GARFAS MAGANA, Luis. El ejército mexicano de 1913 a 1938. En el ejército mexicano. México. Secretaría de la Defensa Nacional. 1979.
- GIBSON, Charles. Los aztecas bajo el dominio español (1519 - 1810). México. Siglo Veintiuno, Editoriales, S. A. 1a. edición en español. 1967.

- GONZALEZ NAVARRO, Moisés. La colonización en México. 1877-1910. México. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores 1960.
- GONZALEZ NAVARRO, Moisés. La vida social. En Historia Moderna de México. El porfiriato. México. Editorial Hermes.- 1957.
- GONZALEZ NAVARRO, Moisés. Población y sociedad en México. - (1900-1970), T. II. México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. 1974.
- GONZALEZ OBREGON, Luis. Reseña Histórica del desague del Valle de México. 1449-1855. México. Tipografía de la - Oficina Impresora de Estampillas. 1902.
- GOODSPEED, Stephen Spencer. "El Papel del Jefe del Ejecutivo - en México". En Revista Problemas Agrícolas e Industriales de México. Vol. IX. No. 1. México. 1955.
- GORDON SCHAEFFER, Wendell Karl. "La Administración Pública - Mexicana". En Revista Problemas Agrícolas e Industriales de México. Vol. VII. No. 1. México. 1955.
- GORTARI, El de. La ciencia en la Historia de México. México. Fondo de Cultura Económica. 1963.
- ITURRIAGA, José E. La estructura social y cultural de México. México. Fondo de Cultura Económica. 1951.
- KATS, Friedrich. Situación Social y Económica de los Aztecas durante los siglos XV y XVI. 1a. edición en español. México. UNAM. 1966.
- LAMAS, Adolfo. Seguridad Social en la Nueva España. México. - Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. 1964.
- LEMOINE VILLACANA, Ernesto. "El Alumbrado Público en la Ciudad de México durante la Segunda Mitad del Siglo - XVIII". En Boletín del Archivo General de la Nación. T. IV. No. 4. México. 1963.
- LIJA GONZALEZ, Andrés. "Aspecto Fiscal en la Nueva España en la Segunda Mitad del Siglo XVIII". En Revista Historia Mexicana. No. 67. Vol. XVII. No. 3. México. El - Colegio de México. 1968.
- LOMBARDO DE RUIZ, Sonia. Desarrollo Urbano de México-Tenochtitlan según las fuentes históricas. México. Instituto Nacional de Antropología e Historia. Departamento de Investigaciones Históricas. 1973.
- LOPEZ AUSTIN, Alfredo. La constitución real de México-Tenochtitlan. México. Instituto de Investigaciones Históricas. Seminario de Cultura Náhuatl. UNAM. 1961.

- LOPEZ AUSTIN, Alfredo. "Organización Política en el Altiplano Central de México durante el Posclásico". En Re--
vista Historia Mexicana. No. 92. Vol. XXIII. No.--
4. México. El Colegio de México. 1974.
- LOPEZ CAMARA, Francisco. El desafío de la clase media. 2a. -
Edición. México. Editorial Joaquín Mortiz, S. A.--
1978.
- LOPEZ PORTILLO, José. Segundo informe de gobierno. México. -
Presidencia de la República. lo. de Septiembre de
1978.
- LOPEZ PORTILLO, José. Tercer informe de gobierno. Informe com
plementario. México. Presidencia de la República.
lo. de septiembre de 1979.
- LOPEZ ROSADO, Diego G. Finanzas públicas. En Historia y pensa
miento económico de México. T.V. México. Institu-
to de Investigaciones Económicas. UNAM. 1972.
- LOPEZ ROSADO, Diego G. Historia de la agricultura y la ganade
ría. México. Editorial Herrero, S. A. 1977.
- LOPEZ ROSADO, Diego G. La política de obras públicas en México.
Tesis profesional para la escuela Nacional de Eco
nomía. UNAM. Edición del autor. 1948.
- LOPEZ ROSADO, Diego G. Los servicios públicos de la ciudad de
México. Editorial Porrúa, S. A. 1976.
- LOPEZ ROSADO, Diego G. Obras públicas. En Historia y pensamien
to económico de México. T.V. México. Instituto de
Investigaciones Económicas. UNAM. 1972.
- LOPEZ ROSADO, Diego G. Problemas económicos de México. 3a. -
Edición. México. UNAM. 1970.
- LOYO, Gilberto. La política demográfica de México. México. -
Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Econó-
micos del P. N. R. 1935.
- LOZOYA, Jorge Alberto. El ejército mexicano. 1911-1965. El Co-
legio de México. 1970.
- MANCISIDOR, José. Síntesis Histórica del Movimiento Social en
México. México. Editorial Popular de los Trabaja-
dores. 1976.
- MARGAIN, Hugo B. El sistema tributario. En México. cincuenta-
años de Revolución. T.I. La economía. México. Fon-
do de Cultura Económica. 1960.
- MARROQUI, José Ma. La ciudad de México. 2a. edición. México.--
Jesús Medina, Editor. 1969.
- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El derecho precolonial. México. Po--
rrúa Hermanos y Cía. 1937.

- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. La administración pública en México. México. Imprenta Universitaria. 1942.
- MIHANDA, José. El tributo indígena en la Nueva España durante el siglo XVI. México. El Colegio de México. 1958.
- MOLINA ENRIQUETA, Andrés. Las clases sociales mexicanas durante el porfiriato. En Ensayos sobre las clases sociales en México. México. Editorial Nuestro Tiempo, S. A. 1968.
- MORA, José María Luis. Ensayos, ideas y retratos. México. UNAM. 1941.
- MORA, José María Luis. México y sus revoluciones. México. Editorial Porrúa, S. A. 1950.
- MORENO, Roberto. La Ciudad de México. En Historia de México.- T. 6. Salvat Mexicana de Ediciones, S. A. de C. V. 1978.
- MORENO RODRIGUEZ, Rodrigo. La administración pública federal en México. México. Edición personal del autor. - 1979.
- MURIEL, Josefina. Hospitales de la Nueva España. México. Editorial Jus. 1960.
- NOVO, Salvador. La ciudad de México en 1873. Un año hace un - ciento. Recorrida y comentada por... su cronista en 1973. México. Editorial Porrúa, S. A. 1973.
- OCAMPO, Javier. Las ideas de un día. El pueblo mexicano ante la consumación de su independencia. México. El Colegio de México. 1969.
- O'GORMAN, Edmundo. Reflexiones sobre la distribución urbana - colonial de la ciudad de México. Jalapa, México.- Universidad Veracruzana. 1960.
- OTS. CAPDEQUI, José María. El Estado español en las Indias. - El Colegio de México. 1941.
- PERALTA ZAMORA, Gloria. La hacienda Pública. En la vida económica. T. II. Historia moderna de México. El porfiriato. México. Editorial Hermes. 1965.
- PEREZ, Juan S. Almanaque estadístico de las oficinas y guía - de forasteros para 1874. México. Imprenta del Gobierno en Palacio. 1873.
- PEREZ HERNANDEZ, José María. Estadística de la República Mexicana. Guadalajara. Tipografía del Gobierno a cargo de Antonio P. González. 1862.
- POMBO, Luis. México: 1876-1892. México. Imprenta de "El Siglo Diez y nueve". 1893.
- QUIRTE, Martín. Visión Panorámica de la Historia en México. México. Libros de México, S.A. 1976.

- REYES HEROLLES, Jesús. El liberalismo mexicano. México. Facultad de Derecho. UNAM. 1957.
- RIVERA CAMBAS, Manuel. México pintoresco, artístico y monumental. México. Imprenta de la Reforma. 1880. Edición facsimilar de Editora Nacional. 1967.
- ROMANO IBARRA, Julio. "Estructuras de Gobierno en el Período Armado." En Revista Pensamiento Político. No. 67. Vol. XVII. México. Cultura y Ciencia Política. - 1974.
- ROMEROVARGAS YTURBIDE, Ignacio. Organización política de los pueblos de Anáhuac. México. Libros Luciernaga. - 1957.
- SAHAGUN, Fr. Bernardino de. Historia general de las cosas de la Nueva España. México. Editorial Porrúa, S. A. - 1969.
- SALAS VILLAGOMEZ, Manuel. La deuda pública. En México, cincuenta años de Revolución. T.I. La Economía. México. Fondo de Cultura Económica. 1960.
- SANCHEZ MINELES, Rómulo. El movimiento burocrático. En México cincuenta años de Revolución. T. II. La vida social. México. Fondo de Cultura Económica. 1961.
- SIERRA, Carlos J. y MARTINEZ VERA, Rogelio. Historia y legislación aduanera de México. México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1973.
- SIERRA, Catalina. El nacimiento de México. México. Dirección general de Publicaciones. UNAM. 1960.
- SILVA HERSOG, Jesús. Los salarios y la empresa de los Ferrocarriles Nacionales de México. México. Editorial "Cultura". 1931.
- SOLIS, Leopoldo. La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas. México. Siglo Veintiuno Editores, S. A. 6a. edición. 1976.
- SOUSTELLE, Jacques. La vida cotidiana de los aztecas en vísperas de la conquista. Primera edición en español. México. Fondo de Cultura Económica. 1975.
- TRKNTINI, Francisco. El florecimiento de México. Edición ilustrada en español e inglés. México. Tipografía de Bouliny & Schmidt, Succ., 1906.
- UNIKEL, Luis. La dinámica del crecimiento de la ciudad de México, en Ensayos sobre el desarrollo urbano de México. México. Secretaría de Educación Pública. - (Colección Septentanas). 1974.

- VAZQUEZ, Josefina Zoraica.** Los primeros tropiezos. En Historia general de México. T. III. El Colegio de México. 1976.
- WILKIN, James W.** La revolución mexicana (1910-1976). Gasto Federal y cambio social. México. Fondo de Cultura Económica. 1978.
- YANZABUJO, Manuel.** El problema fiscal. En las distintas etapas de nuestra organización política. México. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores. 1956.

Otras obras

- BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, S. A.** México. 1976. Hechos, cifras, tendencias. México. Departamento de Publicaciones. 1976.
- CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** 1857.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1917.** - Texto íntegro con sus reformas vigentes. Talleres Gráficos del Sudeste, S. A. 1970.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Editorial Ferrúa, S. A. 1980.
- DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL,** Guía de las actas de Cabildo de la ciudad de México. Siglo XVI. México. Fondo de Cultura Económica. 1970.
- ENCICLOPEDIA DE MEXICO.** 2a. Edición. México. Enciclopedia de México, S. A. 1977 12 tomos.
- ENCICLOPEDIA DE MEXICO.** Libro del año de 1977. México. Enciclopedia de México, S. A. 1978.
- SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.** Legislación sobre Pensiones. México. Dirección General de Crédito. - 1958.