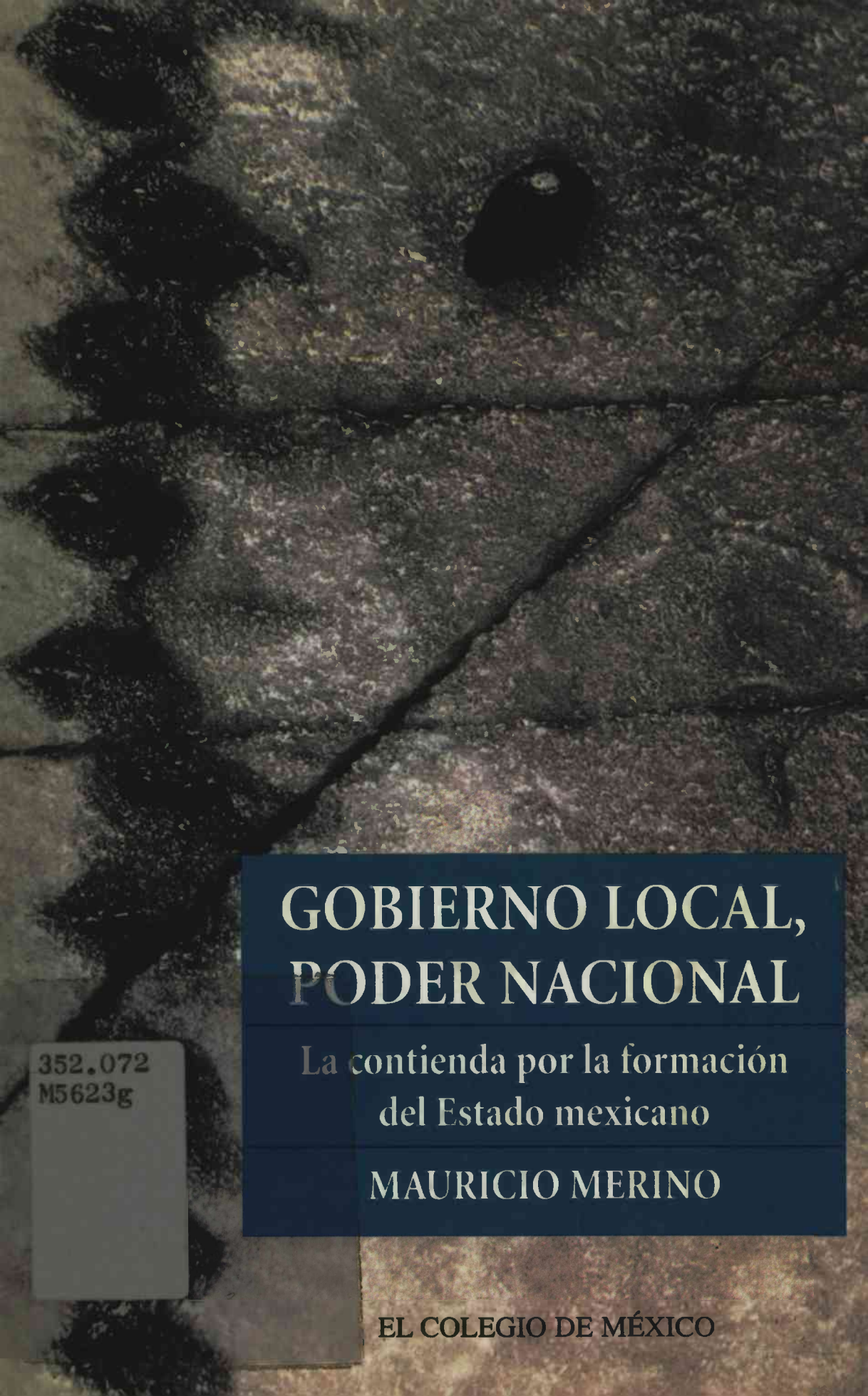




GOBIERNO LOCAL, PODER NACIONAL

La contienda por la formación
del Estado mexicano

MAURICIO MERINO

352.072
M5623g

EL COLEGIO DE MÉXICO

GOBIERNO LOCAL, PODER NACIONAL
La contienda por la formación
del Estado mexicano

Mauricio Merino

EL COLEGIO DE MÉXICO

352.072

M5623g

Merino Huerta, Mauricio.

Gobierno local, poder nacional : la contienda por la formación del Estado mexicano / Mauricio Merino. -- México : El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1998.

292 p. ; 21 cm.

ISBN 968-120862-5

1. Gobierno municipal-México. 2. Gobierno Federal-México. 3. Gobierno local-México. 4. México-Política y gobierno-Siglo xx. 5. Estado, El-México.

Portada de María Luisa Martínez Passarge

Fotografía de Agustín Estrada

Primera edición, 1998

D.R. © El Colegio de México

Camino al Ajusco, 20

Pedregal de Santa Teresa

10740 México, D.F.

ISBN 968-12-0862-5

Impreso en México

ÍNDICE

Nota preliminar	11
Introducción	13
Las hipótesis centrales del trabajo	13
Algunas noticias sobre el método y las referencias teóricas	19
Hipótesis complementarias: las piezas del texto	23
I. El legado	27
En busca del “acuerdo en lo fundamental”	27
La vía mexicana al federalismo	36
La sustitución de las entidades federativas	41
II. Los primeros atisbos	49
Entre el antiguo régimen y las reformas borbónicas	49
La importancia de Cádiz	56
El matiz regional en los primeros años de independencia	64
III. La guerra	75
Las dos visiones del siglo pasado	75
Antes de la Constitución	77
La Guardia Nacional	85
Las dos primeras batallas: guardias contra ejército	89
El tercer asalto: dos ejércitos en busca de un Estado	95
La reorganización de las fuerzas	98
La guerra de bajo perfil en la República Restaurada	104
El caso singular de Manuel Lozada	113
El otro desafío: Porfirio Díaz	120
El apoyo de los gobiernos locales	125
El final de la contienda	128

IV. Los aparatos	135
Algunos datos sobre la circunstancia	135
Una breve imagen de la situación económica y social del país	137
La (des)organización de la poliarquía	145
Entre la legalidad y el conflicto: las herramientas básicas de la construcción	155
Las Leyes de Reforma: de la periferia al centro	160
En busca de los dineros: las alcabalas	173
La legitimidad forzada: el aparato político	189
 V. El final del camino	 211
El municipio que llegó al siglo XX	211
El municipio como un asunto subordinado	214
Las ideas previas: de 1906 a 1910	217
El gobierno de Francisco I. Madero	224
La lucha constitucionalista: de 1913 a 1916	230
La solución constitucional: entre el artículo 27 y el 115	234
 VI. La derrota municipal	 241
Las instituciones perdidas	241
La época de oro	245
La ofensiva liberal	251
 Conclusiones	 259
 Bibliografía	 267

*¡Déjenos hacer en paz nuestra
Edad Media!*

*Gabriel García Márquez,
El general en su laberinto*

*Alguien observará que la conclusión
precedió sin duda a las pruebas.
¿Quién se resigna a buscar pruebas
de algo no creído por él o cuya
prédica no le importa?*

*Jorge Luis Borges,
Artificios*

NOTA PRELIMINAR

No hay libro que se precie de estar completo, que no contenga una nota de agradecimientos y dedicatorias. Muchas veces lo critiqué, pero al terminar éste me doy cuenta de que en realidad fue un proyecto colectivo, por la larga lista de profesores, lectores, colaboradores y amigos que participaron en él. Es preciso mencionar, en primer lugar, a quienes me ayudaron desde el comienzo, especialmente a Jorge Vergara, quien pasó muchas horas encerrado en distintos archivos copiando, fotocopiando y clasificando todos esos testimonios que siempre me parecían los más importantes. Creo que logramos una compilación muy completa, que sin embargo utilicé solamente de manera parcial. Espero que Jorge sea compasivo con el producto. Me consuela pensar que esos mismos papeles podrían ayudarle en su investigación doctoral, cuando llegue el momento. Claudio Guzmán me acarreó varios kilos adicionales de documentos, que me sirvieron muchísimo. Más tarde, el equipo del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública me cobijó con su eficacia y me hizo posible robarle tiempo a las tareas cotidianas. Y al final, la asistencia de Susana González fue un lujo: me ayudó mientras me exigía, y aprendí mientras me ayudaba.

Por otra parte, estoy seguro de que esta obra habría sido muy diferente si no hubiera sido escrita en un cubículo de El Colegio de México. Desde Madrid me beneficié con las lecciones de Lorenzo Meyer y de Romana Falcón. Luego, al volver a México, aprendí mucho más entre los pasillos y la sala de profesores del Colmex, que son tan importantes como sus fantasmas y su espléndida biblioteca. He hablado mucho de estos temas con excelentes profesores y mejores amigos: Enrique Florescano, Soledad Loaeza, Fernando Escalante, Maricarmen Pardo, Samuel I. del Villar y Blanca Torres; y he escuchado a Rafael Segovia y resistido la presión de Ilán Bizberg, tan útil como el afecto de Humberto Garza. Mis alumnos de federalismo y gobierno local han sido a la vez pacientes y generosos, al aceptar que la historia política mexicana se atravesase en nuestras clases con demasiada frecuencia. Además he contado

con Vicky, mi excelente secretaria. A la postre, sospecho que este libro fue escrito tanto para la Universidad Complutense de Madrid como para la comunidad de El Colegio de México. Ambas instituciones han formado mi hogar académico desde hace seis años.

En Madrid, la ayuda que siempre me brindó Paloma Román, como a todos los mexicanos que pasamos por la Complutense, fue tan estimulante como el apoyo amistoso de Manuel Alcántara y su equipo. Además tuve un tutor que se volvió cómplice: Miguel Ángel Ruiz de Azúa. La verdad es que hay un recuerdo de la Complutense en cada una de estas páginas, del grupo de amigos, y especialmente, de las fecundas y entrañables conversaciones con Reinaldo Maia y Marisol Carretero. En ambos sitios me han perseguido la erudición enciclopédica y el caudal de razones, información y locuras de Jorge Javier Romero.

Pero esta obra tiene una deuda primordial con dos personas extraordinarias: Ludolfo Paramio, a quien le debo algo más que mi arraigo en la ética de la convicción y muchas horas de aprendizaje plagadas de buen humor; y Sofía Jaso, quien no sólo podría firmar como la coautora de estas páginas sino de todo lo que he escrito y hecho durante los últimos doce años. Ella es también la coautora de nuestra hija María, a quien está dedicado este libro y las razones para escribirlo.

Mauricio Merino
El Colegio de México,
septiembre de 1996.

INTRODUCCIÓN

LAS HIPÓTESIS CENTRALES DEL TRABAJO

Los procesos de formación de los estados nacionales han ocupado buena parte de la literatura producida por la ciencia política desde sus orígenes. De hecho, esa ciencia se afincó, con Maquiavelo, preguntándose acerca de los recursos de poder que hacían falta para hacer brotar el Estado que el florentino reclamaba de la Italia renacentista. Y desde entonces, esa misma duda ha generado nuevas respuestas y más preguntas. Este trabajo parte de esa misma preocupación, pero las suyas se refieren al Estado nacional mexicano. Más concretamente, a la influencia de uno de sus medios de acción: el gobierno local. De modo que las preguntas que intenta responder son las siguientes: ¿Cuál fue el papel del gobierno local en la construcción del Estado mexicano? ¿Qué aportaron esos gobiernos locales para los asuntos políticos nacionales? Y finalmente, ¿qué importancia pueden cobrar en el análisis más puntual de las relaciones institucionales del poder?

En las ciencias sociales no hay más camino hacia el conocimiento que el de la comparación. A veces por analogía con realidades distintas o, en ocasiones, como lo recomendaba Max Weber, por la construcción de “tipos ideales” que respondan con la misma eficacia a nuestros interrogantes acerca del devenir de las sociedades más o menos complejas.¹ Pero las preguntas que este libro formula exigen respuestas combinadas: de un lado, para verificar el proceso “ideal” de formación del Estado nacional con los hechos históricos que llevaron a la construcción del entramado institucional mexicano; del otro, para tratar de ubicar con mayor nitidez el papel que le ha correspondido actuar, dentro de esa urdimbre, al gobierno local en particular. Dos temas entrelazados, que ameritan un esfuerzo de comparación doble: la historia como respaldo de la situación

¹ Max Weber, “Conceptos sociológicos fundamentales”, en *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, pp. 5-45.

institucional que guarda esa parte del gobierno que interesa para esta obra, pero también como el conjunto de evidencias que hacen falta para evaluar el sentido político que ha identificado a esa institución en particular. Esta investigación trata, pues, del papel que han jugado los municipios como instituciones políticas en el largo y difícil proceso de formación del Estado nacional mexicano. De ahí que haya sido necesario recurrir a expedientes e interpretaciones históricas, aunque el método y los instrumentos de investigación no pertenezcan estrictamente a la historiografía, sino a ese terreno de la ciencia política *blanda* que utiliza las evidencias cribadas por el paso del tiempo, en busca de explicaciones.

La hipótesis que sirve de hilo conductor para engarzar las piezas del texto es relativamente simple, pues se concreta en la idea de que los municipios fueron aliados del centralismo político mexicano —así haya sido de modo indirecto— precisamente en el momento de mayor auge de las doctrinas liberales. Concepción básica de la que se derivan al menos otras dos: la primera, que durante ese proceso de concentración de las decisiones en el gobierno de la República, los municipios fueron perdiendo paulatinamente sus propias capacidades de decisión y de acción; la segunda, que el centralismo político del país no se explicaría sin haber tenido como sustento un instrumento eficaz de dominación a lo largo del territorio nacional. El resto de las páginas que ocupan este trabajo está dedicado a perseguir esas hipótesis esenciales, para tratar de entender por qué la estabilidad política producida por el presidencialismo en México no ha dependido tanto de sus atribuciones formales, constitucionales, como de su capacidad para controlar con eficacia las instituciones locales. Y de ahí una obviedad: para reducir el peso del centralismo político mexicano, sin alterar la estabilidad del país, no sería suficiente dismantelar las atribuciones concedidas al gobierno de la República, sino que haría falta, además, buscar un nuevo equilibrio territorial. Desandar la historia que llevó a la formación del Estado nacional mexicano, con el grave inconveniente de que la historia no suele marchar hacia atrás.

La investigación, así planteada, se originó hace años con la curiosidad de las cosas actuales, tratando de entender las razones que se escondían detrás de la vigencia de un federalismo atado, en realidad, a las decisiones políticas adoptadas desde el gobierno nacional. No parecía suficiente la explicación que hacía descansar todo en las redes creadas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI),

como si éste hubiera surgido sólo por la genialidad individual de Plutarco Elías Calles. Bien visto, por el contrario, ese partido ha sido también un producto de las estructuras creadas con mucha anterioridad, pues el Estado nacional mexicano no nació con el PRI. Además, su propia conformación se derivó de un pacto entre caudillos regionales, herederos del movimiento armado de 1910-1917 que consolidó, paradójicamente, los poderes centrales. ¿Cómo podría explicarse entonces la racionalidad de ese acuerdo finalmente centralista, celebrado entre caudillos que representaban regiones, sin contar al menos con una referencia institucional previa?

Desde ese punto de vista parecía claro que, en materia de centralismo político, la Revolución mexicana no había transformado gran cosa, menos aún si se mira cuidadosamente hacia su legado en la organización práctica del federalismo mexicano. Así que había que buscar un poco más lejos; en efecto, había que ir tras los orígenes mismos de la vida institucional del país para escudriñar entre aquellos primeros intentos de lo que hoy llamaríamos la “ingeniería constitucional” mexicana, tratando de encontrar las explicaciones que la historia reciente acaso ofrecía como una serie de hechos consumados.²

Por fortuna, sin embargo, la revisión del siglo XIX mexicano ha sido una de las preocupaciones centrales de muchos de los mejores historiadores, pero también de sociólogos y politólogos que han decidido estudiar las razones de fondo que dan cuenta del entramado institucional que tenemos en nuestros días. Además hoy disponemos,

² Debemos tener precaución al retomar el concepto de “ingeniería constitucional” desarrollado recientemente por Giovanni Sartori, en *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995. Lo que se trata en este trabajo no es tanto el esfuerzo de creación de instituciones a través del expediente constitucional, como mediante las armas y los aparatos políticos que convierten las decisiones del Estado en acciones eficaces. La postura de Sartori pasa por alto ese punto, en la medida en que le concede mucho mayor peso específico a la legalidad por ella misma, del que realmente ha tenido en sociedades conflictivas como la de México. De modo que esa “ingeniería” no ha sido útil por legal, sino por efectiva, aunque con frecuencia contradiga los formatos constitucionales. En ese sentido, el libro estaría un poco más cerca, tal vez, de las propuestas de Maurice Duverger en cuanto a que el derecho “queda resituado dentro de la ciencia política y ambos se complementan mutuamente”, en un doble enfoque institucional a un tiempo jurídico y sociológico. Véase, de este autor, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1980, pp. 29-30.

como ha señalado Enrique Florescano, de un “nuevo pasado mexicano” que atraviesa por una abundante bibliografía.³ Buena parte de ella ha servido para armar las primeras hipótesis de este libro y comenzar a indagar acerca de sus verdaderas posibilidades de interpretación: de aportar algo al conocimiento político de México. Pero al mismo tiempo, esa bibliografía mostró que las referencias al mundo municipal apenas han asomado en estudios muy puntuales de microhistoria, más o menos aislados, en medio de un océano de visiones mucho más amplias sobre los grandes cambios políticos y sociales, las vastas continuidades y rupturas en los proyectos políticos y los grandes personajes que poblaron la vida mexicana durante el siglo pasado. Muchos de esos trazos fueron ciertamente definitivos, pero la mayoría encaramados sobre la base de otros procesos, quizá menos vistosos que eficaces, que iban delineando los rasgos de un Estado nacional cada vez mejor perfilado, y siempre en tensión entre las formas constitucionales y las luchas cotidianas por el poder político.

En ese sentido, uno de los mejores y más cercanos juicios sobre la época formativa del Estado apareció en un libro ahora clásico: *La Constitución y la dictadura*, de Emilio Rabasa, escrito en medio del estrépito producido por los primeros disparos de la Revolución mexicana. Crítico de las formas legales que no se avenían con las realidades políticas y, por ello mismo, defensor de la eficaz dictadura de Porfirio Díaz, Rabasa hacía descansar sus explicaciones en la ineficacia de la Constitución liberal de 1857, y en un criterio mucho más amplio de necesidad política. O si se prefiere, en la idea de que la verdadera construcción del Estado nacional no podía sujetarse al cumplimiento puntual de esa Constitución, porque ésta nunca se había diseñado para ser respetada en el gobierno de todos los días, sino para imaginar escenarios perfectos lanzados hacia un futuro indeterminado. De ahí que someterse al imperio del derecho, sin más, hubiese equivalido a perder el sentido de la realidad política y, por lo tanto, el del ejercicio del poder. Una Constitución que había nacido como proyecto mucho más que como instrumento definitivo para organizar el Estado:

Juárez —escribía Rabasa en 1912— no paró mientes en los errores de la Constitución que imposibilitaban la buena organización del gobierno

³ Enrique Florescano, *Nuevo pasado mexicano*, México, Cal y Arena, 1993.

[...] Juzgar los detalles de la ley como base de gobierno, habría sido una puerilidad en momentos en que era imposible organizar y se necesitaba destruir [...] Juárez murió en julio [de 1872] con el poder formidable de las facultades extraordinarias con que gobernó siempre; los breves periodos en que por excepción no las tuvo, contó con la ley de estado de sitio que, cuando no estaba en ejercicio actual, se alzaba como un amago sobre los gobernadores. Con la Constitución no gobernó nunca.⁴

¿Con qué gobernó entonces? Si la instauración de procedimientos legales no había sido la clave para la construcción de las instituciones que, como veremos más adelante, sólo pudieron considerarse como algo realmente útil hasta ya entrados los años setenta del siglo XIX —como lo probó con generosidad el trabajo de los historiadores reunidos alrededor de Daniel Cosío Villegas, en los primeros volúmenes de la *Historia moderna de México*—, ¿qué fue lo que permitió llevar adelante ese difícil proceso constructivo de la maquinaria del Estado nacional?

Las respuestas más socorridas a esas dos preguntas se han inclinado por advertir que, desechado el respeto por las normas constitucionales que (casi) todo el mundo pasaba por alto, la práctica política descansaba en la separación funcional entre las formas jurídicas y las prácticas cotidianas o si se quiere, entre las leyes y los grandes proyectos defendidos apasionadamente por la comunidad política que se disputaba el poder, y una sociedad distante y generalmente ajena a esos grandes debates: la sociedad “holista”, como la llama François Xavier Guerra, aludiendo a su abandono de las grandes causas que iban definiendo la Historia, con mayúscula, o los “ciudadanos imaginarios”, como los calificaría más tarde Fernando Escalante.⁵

Pero sin leyes y sin sociedad, sencillamente no se puede construir un Estado. Ocurre, sin embargo, que el Estado se formó de todos modos durante ese tiempo singular de la historia política mexi-

⁴ Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1912, pp. 97 y 102 *passim*.

⁵ Véanse François Xavier Guerra, *México: del antiguo régimen a la Revolución*, 2 vol., México, Fondo de Cultura Económica, 1988, y Fernando Escalante Gonzalbo, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 1992; dos libros muy frecuentados a lo largo de esta obra en ocasiones para citarlos, en otras para discutirlos.

cana. Así que fue necesario recurrir a otros caminos para encontrar explicaciones intermedias mejor avenidas con las consecuencias presentes de aquella complicadísima trama de sucesos: más conformes con el legado vivo. Y esa herencia que nos muestra, entre otras cosas, la eficacia de un centralismo presidencialista enfundado en ideas federales, como un rasgo que se definió desde los primeros orígenes de la forma institucional adoptada por el Estado nacional mexicano.

Por lo tanto, este trabajo se llevó a cabo sobre la base de una curiosidad que apuntaba un poco más allá de las grandes epopeyas recogidas sobre todo por la historiografía oficial —esa que se utiliza para los discursos—, aunque tampoco dejara de guiarse por esos momentos de definiciones. Pero en busca de explicaciones suficientes, parecía que el orden político que trataban de imponer las élites desde sus cúpulas —mediante una legalidad precaria y distante de la sociedad— tenía que haberse incrustado de cualquier manera en un lugar menos etéreo para completar la tarea de construir un Estado nacional, como evidentemente ocurrió. Y ese sitio parecía estar, de acuerdo con todas las evidencias disponibles, en el terreno menos farragoso de los gobiernos locales, que asomaban con insistencia no sólo como materia prima de casi todos los proyectos sino como la única institución capaz de recorrer la historia política mexicana desde un principio.⁶

En consecuencia, los municipios aparecen en las páginas de este trabajo como los grandes aliados de ese proceso constructivo, al ofrecer lo que podría llamarse la “infraestructura política” para la edificación de las instituciones nacionales. Al mismo tiempo, sin embargo, los municipios fueron perdiendo atribuciones y poderes paulatina pero constantemente, mientras el Estado nacional iba ganando fuerza. Si se quisiera utilizar una metáfora trágica para describir ese proceso, podría decirse que el Estado nacional mexicano se gestó con la sangre y la vida de sus municipios, hasta que los agotó. El único propósito de las páginas siguientes es tratar de explicar ese doble acontecimiento, que de un lado permitió el naci-

⁶ El énfasis de esta investigación está puesto en los municipios, aunque también se encuentran presentes los distritos: una instancia intermedia que hoy reconoceríamos como eje de las relaciones intergubernamentales de la época, y que servían para organizar municipalidades y, con frecuencia, para gobernarlas desde arriba. Esta idea se desarrolla en el capítulo IV, “Los aparatos”.

miento del Estado que hoy conocemos, y del otro, la pérdida gradual de las ventajas que durante toda una época ofreció el municipio como base del orden territorial de México y como una de las instituciones más fuertes de aquel tiempo.

ALGUNAS NOTICIAS SOBRE EL MÉTODO Y LAS REFERENCIAS TEÓRICAS

Basada en ese conjunto de ideas, la tesis de este libro se apoya en dos teorías que aquí se presentan como instrumentos complementarios y que han servido para orientar y ordenar el trabajo de investigación, así como para discriminar evidencias innecesarias. La primera es deudora de Hermann Heller y de su versión ya clásica sobre el proceso de formación de los estados nacionales.⁷ Hay que subrayar que las aportaciones del profesor Heller fueron definitivas para darle sentido a la búsqueda, porque evitaron la penosa tarea de construir un tipo ideal *ad hoc*, de no muy concluyente factura. Ese tipo ideal ya existe, y gracias a esto fue posible desdoblar el tema en sus procesos fundamentales: *la guerra*, entendida como la concentración violenta del poder; y *los aparatos*, como la tangible capacidad del Estado para controlar la vida política nacional a través de una burocracia jerarquizada, y como el mecanismo para ordenar la administración de los asuntos públicos y formar estructuras eficaces de autoridad. A través de esos dos procesos de concentración del poder efectivo y de jerarquización de la autoridad administrati-

⁷ De acuerdo con Hermann Heller "[...] la nueva palabra Estado designa certeramente una cosa totalmente nueva porque, a partir del Renacimiento y en el continente europeo, las poliarquías, que hasta entonces tenían un carácter impreciso en lo territorial y cuya coherencia era floja e intermitente, se convierten en unidades de poder continuas y reciamente organizadas, con un solo ejército que era, además, permanente; una única y competente jerarquía de funcionarios, y un orden jurídico unitario, imponiendo además a los súbditos el deber de obediencia con carácter general. A consecuencia de la concentración de los instrumentos de mando militares, burocráticos y económicos en una unidad de acción política [...] surge aquel monismo de poder, relativamente estático, que diferencia de manera característica al Estado de la Edad Moderna del territorio Medieval", en Hermann Heller, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1942, p.145. También fue muy útil —quizá más— el desarrollo de esos supuestos en, del mismo autor, *La soberanía*, México, UNAM, 1965, pp. 214 ss.

va, fluyen a su vez las leyes que a veces sirven para gobernar y en ocasiones solamente para afincar la legitimidad, así como los dineros que permiten asentar todo ejercicio de dominación. Dos rutas paralelas aunque no sincrónicas que, efectivamente, pueden encontrarse en todas las historias singulares recorridas con más o menos éxito por los estados nacionales. No son las únicas ni agotan las posibilidades del análisis, pero permiten al menos *organizar* la historia, si es que pudiera utilizarse una expresión semejante.

En todo caso, ya hemos señalado que las ciencias sociales proceden por analogías. Su método usual consiste en someter dos o más casos a una comparación, en busca de las semejanzas y diferencias para inferir, como consecuencia de ese ejercicio, las reglas que se ocultan tras los comportamientos visibles: aquellas que permiten obtener razones para explicar lo que sólo se aprecia en la superficie. Dicho de otra manera, las *causas* que mueven a los individuos a relacionarse e interactuar con los demás de una manera específica.⁸

Esta investigación se propuso entonces buscar bajo las apariencias, tratando de descubrir en ellas las pistas que llevaran hasta las razones de los hechos y no sólo describirlos. De ahí que el método de la analogía no se detenga en los relatos —aunque necesariamente los incorpore—, sino que trascienda hacia la relación entre hechos e ideas: entre lo que realmente ocurrió —incluyendo con frecuencia sus secuelas— y los supuestos teóricos que nos formamos para explicar las causas. Por eso, a diferencia del método empleado en las ciencias duras, las reglas de quienes quieren conocer las ciencias sociales no proceden de la repetición sino de la inferencia: no sabemos si las cosas sucederán irremediablemente como indican las *reglas* ya descubiertas, sino que encontramos explicaciones causales en comportamientos que sólo excepcionalmente se repiten de la misma manera. Explicaciones que eventualmente remiten a ciertas *reglas* de comportamiento, que no sirven más que para comprender las razones de algo que ya ocurrió, es decir, ayudan a entender mucho más que a predecir. Pero comprendiendo, también nos apropiamos al menos de una porción del presente, adquirimos la capacidad de saber por qué está sucediendo lo que

⁸ Además de los “conceptos sociológicos fundamentales” de Max Weber, fue muy útil en el diseño del método la investigación de Luis F. Aguilar, *Weber: la idea de ciencia social*, 2 vol., México, Porrúa, 1988.

hoy mismo salta a la vista: he ahí la única probabilidad de aportar algo nuevo al conocimiento.

De ahí que “todas las ciencias sociales —o mejor, todo estudio social bien entendido— requiera de una visión histórica y de un uso profundo de los materiales históricos”.⁹ Lo que también quiere decir que hace falta tanto la imaginación de quien se acerca a los hechos sociales del pasado para producir explicaciones plausibles, como suficientes evidencias para fundar los caminos seguidos por esa imaginación: una “visión histórica y un uso profundo de los materiales históricos”, que no significan lo mismo, como condiciones que se requieren mutuamente. No es exagerado agregar que todo el edificio de las ciencias sociales se ha levantado sobre esos cimientos.

No obstante, el tipo ideal construido por Hermann Heller no fue suficiente, a pesar de todo su poder explicativo, para seguir la pista completa de los hechos que nos interesan, pues su mirador estrictamente europeo —y específicamente alemán— lo lleva a dejar de lado las enormes distancias que, al menos en la historia de México, separaron a las instituciones formales de las prácticas que regulan el juego del poder. Su entrada a la lógica institucional es, por así decirlo, extremadamente convencional: instituciones entendidas siempre como estructuras formales de autoridad. Sucede que en el caso mexicano, esa forma de entender las instituciones —como ya hemos atisbado y abundaremos más adelante— no ayuda en la comprensión de las tensiones políticas que, a la postre, definieron el curso del Estado-nación. Mucho menos cuando se trata de las formas federales de México que, como se dijo antes, tienen muy poco que ver con la concentración efectiva del poder.

Hubo entonces que echar mano de las propuestas teóricas formuladas por el llamado “nuevo institucionalismo”; es decir, la visión según la cual las verdaderas instituciones son aquellas que establecen reglas efectivas del juego político, aunque éstas no aparezcan escritas en la norma jurídica o, incluso, le resulten abiertamente opuestas; que ofrecen mayor o menor certeza a las relaciones humanas y permiten reducir sus márgenes de incertidumbre. Pero léase bien: reglas del juego y no necesariamente leyes, una visión

⁹ C. Wright Mills, *The Sociological Imagination*, Nueva York, New York University Press, p. 145; la versión en castellano es *La imaginación sociológica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964.

teórica que puede tener muchas limitaciones si se la aplica indiscriminadamente, aunque de gran ayuda para comprender las causas de hechos en apariencia completamente desarticulados si se los mira desde la ventana formalista del derecho.¹⁰

La selección de esos dos instrumentos teóricos como guías para armar el rompecabezas de las evidencias aisladas no significó, sin embargo, la renuncia al uso de otras herramientas metodológicas que se fueron entrelazando en los capítulos siguientes como argamasa indispensable para ensamblar todas las piezas. Así, cada uno adquirió un sitio propio al unirse con el hilo conductor del trabajo en su conjunto: aquello que llamamos *marco teórico*. De ahí que sea necesario hacer dos aclaraciones más. La primera se refiere a la idea del centralismo político que, en esta obra, se entiende a la manera de Tocqueville como la concentración de los medios políticos suficientes para imponer decisiones a toda una nación; algo distinto, por lo tanto, del centralismo administrativo que acaso es apenas uno de sus instrumentos.¹¹ Si lo fundamental de la vida política es quién

¹⁰ El "nuevo institucionalismo", en efecto, se apoya en dos ideas básicas: que las instituciones son reglas del juego que permiten articular las relaciones sociales, y que su función primordial es reducir los márgenes de incertidumbre. Su interés principal no está necesariamente en las reglas escritas, y sí en los comportamientos efectivos: los que permiten suponer que un proceder en particular se considera apropiado dentro de un grupo, y en consecuencia produce conductas más o menos predecibles. Desde el punto de vista económico, el enfoque ha sido desarrollado por Douglass North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991. Por el lado de la sociología, el texto más completo se debe a James March y Johan Olsen, que describe el enfoque en cinco puntos: "primero, vemos la lógica de lo apropiado como una lógica fundamental de la acción política. Las acciones están ligadas a las situaciones a través de su sentido de lo correcto, dentro de un concepto más amplio de identidad colectiva. Segundo, vemos la acción como algo institucionalizado a través de estructuras de reglas y rutinas. Tercero, vemos las reglas como un reflejo de la experiencia histórica [...] Cuarto, aunque las reglas dan orden, vemos grupos de reglas potencialmente conflictivas y ricas en contradicciones y ambigüedades [...] Quinto, vemos el conjunto de reglas y sus relaciones como algo basado en la confianza, como una respuesta que el comportamiento apropiado [aunque no necesariamente bueno] puede esperar la mayor parte del tiempo", en *Rediscovering Institutions. The organizational basis of politics*, Nueva York, The Free Press, 1989, pp. 37-38 *passim*.

¹¹ Francisco Gil Villegas apunta, al respecto, que "[...] los efectos negativos de la democracia, entendida como el avance de la igualdad en condiciones que tendía hacia la centralización, [sólo] podrían contrabalancearse con la democracia política, es decir, con algún grado de participación popular, o más am-

decide qué, cómo y cuándo, entonces no debiera extrañarnos que el centralismo que interesa a esta investigación no sea sólo el que se concreta en la burocracia, sino el que atañe a los instrumentos del poder en su conjunto.

La segunda aclaración es mucho menos apremiante. A lo largo de las lecturas de exploración que exige un documento de esta naturaleza, fueron surgiendo muchas otras posibilidades de acceso a la información, por lo que las interpretaciones de Tocqueville, Weber, Heller y los neoinstitucionalistas no resultaron ser las únicas ni mucho menos; aunque sí fueron, sin duda, las más completas y útiles para los efectos de este libro. El apego de esos tres autores a la idea de que el Estado constituye un fenómeno de la cultura, basado sin embargo en un conjunto de razones que se derivan de circunstancias concretas, está mucho más cerca de las ventajas del neoinstitucionalismo: esa introducción teórica que mira con más atención a los hechos tal como ocurrieron y no, a la manera normativa de Kant, como debieron haber sido.

HIPÓTESIS COMPLEMENTARIAS: LAS PIEZAS DEL TEXTO

Este trabajo comienza con una breve descripción de “el legado” originado por la concentración del poder en México, a la luz de las tensiones producidas entre las ideas federalistas y la necesidad de completar la integración del Estado. Este texto se escribió después de haber concluido la investigación básica, pues resultaba conveniente discutir la singular conformación del federalismo mexicano antes de estudiar de manera específica el papel que desempeñaron los gobiernos locales. Se trata, en ese sentido, de una especie de marco histórico complementario para lograr situar los términos que se emplean después. Y es que si bien el gobierno local fue el instru-

pliamente, con la libertad política. Éste es el sentido de la ambigüedad de la frase [de Tocqueville], contradictoria en apariencia, de ‘usar a la democracia para moderar a la democracia’. Es decir, usar una democracia política descentralizada para moderar los excesos de una democracia social racionalizadora y centralizadora”. Véase “Descentralización y democracia: una perspectiva teórica”, en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986, p. 41. Este texto se apoya en la obra de Tocqueville de la que me sirvo en particular, para el desarrollo posterior de este

mento fundamental para construir al Estado, el federalismo no logró consolidarse mediante las instituciones formalmente creadas por la Constitución. Por el contrario, se substituyó con los aparatos de control político-territorial que se fueron sucediendo —y perfeccionando— desde los instaurados por la Iglesia católica hasta el mucho más reciente Partido Revolucionario Institucional, pasando por los jefes políticos de la etapa liberal. Instrumentos que se fueron creando por razones de necesidad política, como forma de apaciguar los ánimos levantiscos de los caudillos regionales en contra de la autoridad nacional, y para imponer paulatinamente la hegemonía del Estado. Ésa es la hipótesis que explica la convivencia entre las formas federales con el predominio del centro, y también la enorme importancia de los gobiernos locales como materia prima de esos aparatos políticos, que han servido para dominar e incluso suplir las deficiencias de los estados miembros cada vez que ha hecho falta.

El segundo capítulo, dedicado a “Los primeros atisbos” del Estado nacional, es el acceso al tema central de la investigación, pero llega hasta antes de su construcción definitiva, cuyo comienzo se ubica en los años de la República Restaurada, es decir, después de 1867. De ahí su título. Este apartado demuestra que la verdadera legalidad que imperó durante los primeros años del México emancipado —y aún mucho después—, fue la que se heredó de los últimos momentos coloniales: la diseñada en las cortes constitucionales de Cádiz entre 1810 y 1812, trasladada hasta las cartas estatales preliminares y los primeros ordenamientos que daban sentido al gobierno interior de los pueblos, luego de la conversión de las antiguas diputaciones provinciales en entidades federativas formalmente independientes. Narra la construcción inicial del federalismo como alternativa ante el conflicto político planteado por la ausencia del liderazgo español y las paradojas de una independencia que acabó por retomar las pautas de su herencia. En él puede observarse que los municipios siguieron siendo el eje del ordenamiento político de México, mientras que el gobierno que se proclamaba nacional —no importa de cuál de los partidos— no podía establecer reglas efectivas de organización de la vida política de todo el país.

El capítulo tercero está dedicado a “La guerra”, y constituye uno de los núcleos del trabajo. Su hipótesis expresa que los municipios, esos sobrevivientes de todos los cambios anteriores, sirvieron como eje organizativo de los ejércitos que se disputaron el poder desde 1846 hasta 1881, cuando finalmente el gobierno nacional lo-

gró consolidar el monopolio legítimo de la coerción física en prácticamente todo el territorio de México: ese primer requisito weberiano, indispensable para considerar que efectivamente ha nacido un Estado. Destaca el papel desempeñado por la Guardia Nacional, de origen local, frente a los tres ejércitos que conoció el siglo XIX: el que concretara la independencia; el que fue fundado por Benito Juárez para la Guerra de Reforma, y el que reorganizaron Porfirio Díaz y Manuel González. Tres organizaciones militares que habían luchado contra las guardias nacionales formadas por las huestes reclutadas obligatoriamente en los municipios, y que al mismo tiempo alimentaron sus filas mediante la *leva* —el reclutamiento forzoso— también organizado a través de las instancias locales. Es la historia de la guerra interna, finalmente local, que condujo hacia la creación definitiva del Estado.

El cuarto capítulo —escrito en armonía con el anterior y con los dos siguientes—, se detiene en “Los aparatos”: ese segundo requisito básico para la edificación de la maquinaria estatal, que se desplegara en varios frentes para articular al gobierno nacional con las instituciones políticas locales, tomándolas como el soporte de la dominación sobre el territorio. Tema que nuevamente encuentra su base de sustentación en el apoyo proporcionado por los municipios en muy diversos frentes: en las *alcabalas* y la administración de puertos y fronteras que proporcionaban recursos financieros al gobierno nacional, muy a pesar de las prohibiciones constitucionales; en la organización de elecciones, que descansaba en las instancias políticas locales, con resultados cada vez más aproximados al gusto del gobierno nacional; en las atribuciones de gobierno concedidas a los jefes políticos que dirigían la administración del territorio, y en la legislación secundaria, destinada específicamente a los ámbitos locales, donde se resolvía el gobierno efectivo por encima de las grandes disposiciones constitucionales. Aparatos políticos cobijados por una burocracia cada vez más fiel y mejor articulada, puesta al servicio de la legitimidad política, de los ingresos y de los controles administrativos diseñados por el gobierno nacional.

El capítulo quinto completa ese recuento básico con una revisión de los principales documentos generados por la Revolución mexicana, aquí llamado “El final del camino”. Una revolución que sin duda transformó muchos de los supuestos en los que se afincaba el poder nacional, pero que no modificó de manera sustancial la dinámica del centralismo político que se había convertido en una

condición institucional durante los años formativos del Estado. Los revolucionarios no consideraron la redistribución de competencias a lo largo del territorio como un asunto vital para el país, ni al municipio como un tema político de primer orden. Sus preocupaciones fueron otras: la democracia y los derechos sociales, pero no el federalismo ni la búsqueda de una jerarquización territorial mejor equilibrada. Por el contrario, el movimiento revolucionario consolidó el predominio del centro que prevalece hasta nuestros días.

Y el sexto capítulo constituye, finalmente, un recuento de “La derrota municipal”, para completar las explicaciones que esta obra quiere ofrecer, desde la visión exactamente opuesta: el mirador de esas instituciones que fueron perdiendo autonomía, medios financieros y poder político en la misma medida en que la concentración del poder iba auspiciando el fortalecimiento del control nacional y la consolidación del Estado. Si acaso hubo una “época de oro” en los gobiernos locales mexicanos, ese periodo sólo pudo desplegarse gracias a la ausencia del Estado nacional. Así que una vez revisada la forma en que la construcción de ese Estado se sirvió de las instituciones políticas locales, a través de este apartado observamos el debilitamiento paralelo de los municipios.

Este trabajo termina, obviamente, con un capítulo final de conclusiones: algo así como una nueva visita a los puntos principales del libro, acompañada de un esfuerzo obligado por extraer las principales lecciones que se derivan de esta investigación para el federalismo mexicano de nuestros días. No es necesario añadir que, como muchas de las aportaciones de este mismo cuño, seguramente plantea más preguntas de las que logra responder. Es evidente que hace falta un trabajo más amplio, por ejemplo, en todo lo que hace a los medios de financiamiento empleados por el gobierno nacional, que aquí aparecen solamente como un telón de fondo en cuanto a su relación con los ámbitos locales; o acerca de las enormes contradicciones entre esos dos mundos legales que estaban animados por la gobernabilidad o por la legitimidad, según las necesidades políticas de cada momento. Confío, en fin, en que esta entrada a la historia mexicana desde la política pura y dura —de la ciencia política, pues— tenga algo que aportar para tratar de descubrir los hilos que llevaron a la construcción de un Estado como el mexicano, visto desde el mirador de sus instituciones locales.

I. EL LEGADO

EN BUSCA DEL "ACUERDO EN LO FUNDAMENTAL"

Sería una exageración afirmar que la vida municipal mexicana se congeló inmediatamente después de la Revolución de 1910-1917. Resulta obvio que las pequeñas historias locales siguieron poblando el territorio de México, a pesar de todos los controles que se fueron imponiendo paulatinamente durante el proceso de construcción del Estado que aquí estudiaremos.¹ Lo cierto es que todas esas crónicas lugareñas aparecen desde entonces enmarcadas por una forma institucional que nació mucho antes, en los años de la República Restaurada, y que cuajó durante el porfiriato, para encontrar sus perfiles definitivos —tan concluyentes como las mudanzas políticas del Estado— en el movimiento armado de principios de siglo.²

¹ Véase, por ejemplo, la microhistoria de San José de Gracia, espléndidamente contada por Luis González en *Pueblo en vilo*, México, El Colegio de México, 1979. De la misma familia, la excelente historia de Jorge F. Hernández, uno de los alumnos aventajados de Luis González, sobre el Santuario de Atotonilco, en el estado de Guanajuato: *La soledad del silencio*, México, Fondo de Cultura Económica/Universidad de Guanajuato, 1991. También Alicia Hernández Chávez, *Anenecuilco. Memoria y vida de un pueblo*, México, El Colegio de México, 1994, y Mayo Murrieta y Alberto Hernández, *Puente México*, que cuenta la historia mucho más reciente de la ciudad de Tijuana, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1991.

² Esa división de la historia moderna de México se debe a la pluma de don Daniel Cosío Villegas. La República Restaurada comenzó en 1867, después de la intervención francesa, y terminó con la rebelión de Tuxtepec en 1876. El porfiriato se inició en 1877 y abarca todo el periodo en que gobernó, por sí mismo o a través de su compadre Manuel González, el general Porfirio Díaz, hasta el principio de la Revolución mexicana. El propio Cosío Villegas lo decía de esta forma: "[...] la división periódica de la historia es convencional y arbitraria, y no la corta ni el instrumento más afilado, pues la realidad es fluida, continua [...]. Lo verdaderamente cierto es, sin embargo, que nadie prescinde de dividirla de algún modo [...]. La historia antigua o formativa [de México] comienza en 1808 o 1810, con los primeros esfuerzos para desprenderse de la metrópoli, y concluye mucho después, cuando se han ensayado ya varias formas de organización política y la autoridad del Estado domina las fuerzas tradicionales contrarias al desarrollo de la nacionalidad [...]. Con la victoria total de

En ese sentido, entre las muchas interpretaciones que se han producido alrededor de la Revolución mexicana, importa subrayar que este ensayo se encuentra en una suerte de punto medio entre dos extremos; es decir, entre la idea de que la Revolución fue en realidad una continuación de los movimientos políticos de corte liberal que se iniciaron desde mediados del siglo XIX, y la que sostiene, en cambio, que se trató de un verdadero movimiento revolucionario que echó por tierra las estructuras completas del edificio institucional mexicano.³ La razón es que cuando se mira ese proceso desde los gobiernos locales, puede apreciarse que no ocurrió exactamente ninguna de las dos cosas: no hay duda de que se produjeron grandes transformaciones en los ámbitos del poder nacional, ni tampoco de que muchos de los valores tradicionales sucumbieron junto con las normas y estructuras de autoridad que los respaldaban. Nadie sensato se atrevería a reducir la Revolución

la República sobre el Imperio y del liberalismo sobre la reacción conservadora, se alcanza un equilibrio político que subsiste cuarenta y cuatro años. Por eso, para mí, la historia moderna de México se inicia en 1867 [...] Así, me parece que la historia moderna de México debe arrancar en el año de 1867 y concluir en 1908, 1910, 1911 o, a lo sumo, en 1916. ¿Por qué en 1908? En ese año surge la primera oposición abierta a Díaz; es decir, nace ese elemento nuevo que anuncia un ciclo histórico distinto". Véase "Llamada general", en *Historia moderna de México. La República Restaurada. Vida política*, México, Hermes, 1955, pp. 11-16 *passim*.

³ Desde ese punto de vista, conviene rescatar la síntesis que propone Alicia Hernández: "La interpretación tradicional de la Revolución Mexicana tiende a describirla como un fenómeno social y político sin precedentes, con escasas vinculaciones con el pasado republicano y liberal del siglo XIX. Bajo este supuesto su novedad sería tal, y de tal fuerza, que sus efectos destructivos hubieron de ser frenados a partir de 1915 y por ello se registra una involución. En cambio, la historiografía más reciente ha puesto mayor énfasis en sus raíces decimonónicas y en el papel que tuvieron las nuevas ideas, grupos sociales y organizaciones de la última década del siglo XIX. Los trabajos de los pasados 25 años han puesto además en discusión la existencia de una revolución única para rescatar su pluralidad y carácter específico por regiones y estados. Conviene por ello retomar el hilo conductor de este ensayo para destacar una vez más que los elementos de descomposición del viejo orden y la emergencia de nuevos actores políticos son reconocibles por lo menos 15 años antes del estallido revolucionario. Es decir, la involución o regresión del republicanismo liberal de los años 1890 se instauró cuando el movimiento que la animó devino régimen incapaz de regenerarse y desarrollar políticas adecuadas para dar voz a las nuevas formas de oposición liberal." En otras palabras, para Alicia Hernández la Revolución comenzó antes, se gestó durante el porfiriato, pero fue finalmente distinta de su antecedente liberal: no hay continuidad sino ruptura. Véase *La tradición republicana del buen gobierno*, México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 118.

mexicana a una serie de contiendas armadas que llevaron al mismo punto del que partieron, aunque también es verdad que ese movimiento no pudo prescindir del pasado cuando tuvo que definir sus propias estructuras de autoridad. No pudo eludir el fenómeno que Tocqueville observara en la Revolución francesa: un conjunto de valores políticos de nuevo cuño, que sin embargo se cumplían mediante una suerte de retorno hacia las viejas formas de ejercer el poder.

Por otra parte, la Revolución mexicana no fue un solo movimiento político sino varios que se originaron en el lapso de veinte años, con características regionales que no estuvieron al margen del tipo de demandas que cada uno de ellos fue generando. Tan engañoso sería simplificar la trascendencia del movimiento armado de principios de siglo, como referirse a él en voz singular, como si hubiese sido un asalto homogéneo y perfectamente articulado al régimen de Porfirio Díaz. La verdad es que hubo varias revoluciones con distintos matices ideológicos, liderazgos y raíces sociales, que no consiguieron resolver sus contradicciones internas sino hasta el momento en que una de esas fracciones se impuso a las otras y gobernó desde el centro.⁴ de ahí el retorno a las estructuras de autoridad del pasado. Por ello, la idea regionalista de la Revolución no debería producir —aunque de hecho ocurra— la fácil conclusión de que al ser derrocado el régimen anterior, se rescató lo mejor del federalismo que se había sepultado entre los aparatos políticos dirigidos por Díaz.

La concepción mexicana del federalismo nació, en todo caso, de una disputa entre el centro y la periferia política inmediatamente después de que México proclamó su independencia de España.⁵ En aquellos primeros atisbos del Estado que todavía estaba lejos de consolidarse, el régimen federal se presentaba como una solución política de emergencia ante las amenazas de desintegración dejadas como secuela por la retirada española. El federalismo fue entonces una salida oportuna para mantener unido el territorio disperso, pero también una fórmula muy distante de la idea de pacto entre estados independientes que está presente en las dos tradiciones de la teoría federal.

⁴ Esta idea en particular está desarrollada con amplitud en Mauricio Merino, *Fuera del centro*, México, Universidad Veracruzana, 1992.

⁵ Ésa es la hipótesis que se desarrolla en el capítulo siguiente: "Los primeros atisbos".

Lo ocurrido en aquellos primeros años en realidad fue el principio de una trayectoria de contiendas armadas, que nunca llegó a resolver cabalmente el problema de la distribución de competencias legales entre los dos órdenes jurídicos que suponía la federación. No es extraño, en ese sentido, que la primera forma de gobierno que siguió a la independencia haya sido precisamente el Imperio de Agustín de Iturbide. De modo que el origen de la forma federal finalmente adoptada no estuvo en un pacto histórico entre regiones autónomas para su defensa recíproca —como es el caso de Estados Unidos—, ni tampoco en la evolución paulatina de las razones que llevaron a construir las federaciones de Europa —como en el caso alemán—, sino en una solución coyuntural para salvar una crisis. Así, a la inversa del principio federal clásico, que supone la delegación de poderes de los estados miembros hacia el nivel nacional, mediante un convenio plasmado en una constitución general, en México fue el poder unitario el que tuvo que delegar competencias hacia los estados miembros recién creados.⁶

Esa solución inmediata no prosperó mucho tiempo ni funcionó realmente como un método eficaz para construir las bases del nuevo Estado. En ese sentido, tenía razón fray Servando Teresa de Mier —líder de una de las fracciones de los congresistas que habrían de

⁶ Sobre los principios del federalismo, en efecto, Deil S. Wright sugiere las seis características siguientes: 1. El federalismo es una unión permanente de varios entes políticos *quasi* soberanos, que se han reunido sobre la base de motivos comunes manifiestos. 2. Esa unión implica la división de poderes o al menos la delimitación de la autoridad entre el gobierno nacional y los estatales. La delimitación supone, a su vez, que el gobierno nacional posee únicamente los poderes que le han sido *delegados* por los estatales, en el entendido de que los no delegados son retenidos por los gobiernos estatales. 3. Tanto el gobierno nacional como los estatales obran directamente sobre las personas. Y este ejercicio sobrepuesto de la autoridad da lugar al concepto de potestades concurrentes. 4. Desde el punto de vista de los ciudadanos, esas potestades concurrentes dan como resultado una doble ciudadanía. Las personas pueden participar en los procesos de toma de decisiones de ambos gobiernos y son responsables, también, ante ambos. 5. Desde un punto de vista institucional, los gobiernos nacional y estatales son entes con totalidad de competencias. Poseen órganos de gobierno ejecutivo, legislativo y judicial para producir leyes y hacerlas cumplir, y poseen también un aparato administrativo completo. 6. Cuando surgen conflictos entre las potestades concurrentes, prevalece el principio de la supremacía nacional. Véase "Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 6, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1978, pp. 5-28 *passim*.

redactar la primera Constitución mexicana propiamente dicha, después del fallido intento de Agustín de Iturbide por crear un régimen de monarquía constitucional—, cuando advirtió ante aquella asamblea, fundada por las élites regionales de México que se encontraban en búsqueda de mayores cuotas de autoridad política, que la adopción acrítica del modelo federal de Estados Unidos produciría más problemas que soluciones:

[...] ellos ya eran estados separados e independientes unos de otros, y se federaron para unirse contra la presión de Inglaterra; federarnos nosotros cuando estamos unidos, es dividirnos y atraernos los males que ellos procuraron remediar con esa federación.⁷

Era cierto, aunque también lo era la conformación regional de aquel Congreso constituyente, que no estaba dispuesto a permitir la instalación de una suerte de gobierno colonial interior, cuando apenas comenzaba a disfrutar de los primeros visos de independencia. De modo que el federalismo se proclamó como una de las grandes transformaciones políticas ganadas por el nuevo régimen frente a la tradición colonial, pero al mismo tiempo tuvo que convivir con los estamentos militares y eclesiásticos que de hecho habían conseguido la independencia, aunque fueran herederos del régimen anterior. El federalismo tendría que convivir, sobre todo, con una realidad política mucho más cruda: la de la ausencia de instituciones políticas válidas para darle sentido al proyecto constitucional que acababa de gestarse. O si se prefiere decir de otra manera, la que se asentaba en las verdaderas instituciones políticas del país, que no eran otras que las que conformaban la Iglesia y el ejército coloniales.⁸

⁷ En *Águila Mexicana*, núm. 241, reeditado en *Materiales de Cultura y Divulgación de la Política Mexicana*, núm. 8, México, 1974, p. 23. Fray Servando, contra lo que se piensa, nunca rechazó el sistema federal como una buena opción para México. Su propuesta consistía en “[...] ir soltando las andaderas de nuestra infancia política hasta llegar al colmo de la perfección social, que tanto nos ha arrebatado la atención en los Estados Unidos”, *ibid.*, p. 17.

⁸ La Constitución de 1824 fue federal porque así lo reclamaban las circunstancias políticas del país, y lo exigían los diputados al Congreso constituyente que se reunió —después de otros intentos frustrados— el 5 de noviembre de 1823, luego de las elecciones que se llevaron a cabo bajo el método prescrito, paradójicamente, por la Constitución de Cádiz. Hubo un acta constitucional que se discutió entre finales de ese año y principios del siguiente, con el ánimo bien dispuesto de legisladores que

Así que a diferencia de otros federalismos, el mexicano surgió como proyecto mucho antes de contar siquiera con las bases que respaldaran la organización de las relaciones entre los nuevos estados y el gobierno central, más allá de los aparatos políticos eclesiásticos que dominaban la administración territorial del país. Con el inconveniente adicional de que la construcción de esas bases se vio interrumpida muy pronto, a consecuencia de los efectos políticos, económicos y socialmente devastadores de la contienda por el poder y el enorme obstáculo que representó para cualquier arreglo que quisiera imponerse.⁹

Durante aquellos primeros años de independencia fue prácticamente imposible la instauración de alguna de las dos opciones que se tenían a la mano para darle estabilidad al sistema político: ni el

"[...] vinieron —según Zavala— llenos de entusiasmo por el sistema federal, y su manual era la constitución de los Estados Unidos del Norte, de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Ángeles, que servía de texto y de modelo a los nuevos legisladores". Y con ese modelo entre las manos, en abril de 1824 iniciaron los debates sobre la nueva constitución federal que habría de ser aprobada, finalmente, el 3 de octubre de ese año y firmada con toda solemnidad al día siguiente. La Constitución comenzaba diciendo: "En el nombre de Dios Todopoderoso, autor y supremo legislador de la sociedad." Y naturalmente establecía, en su artículo 3, que "la religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. La nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra". Véase Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1992*, México, Porrúa, 1992, pp. 161-195.

⁹ La síntesis destinada a la televisión que formuló el equipo de investigadores que rodeaba a Daniel Cosío Villegas, en El Colegio de México, no tiene desperdicio por su plasticidad: "Entre 1821 y 1850 reinó la inquietud en todos los órdenes. En treinta años hubo cincuenta gobiernos, casi todos producto del cuartelazo, once de ellos presididos por el general Santa Anna. La vida del país estuvo a merced de divididas logias masónicas, militares ambiciosos, intrépidos bandoleros e indios relámpago. Los generales producían guerritas a granel para derrocar presidentes y gobernadores. Se hacían de tropa por medio de 'levas', acorralaban a campesinos, escogían a los más jóvenes y vigorosos y los despachaban a los mataderos. Los que lograban desertar se convertían por regla general en bandoleros. Las partidas de bandidos llegaron a contarse por cientos, principalmente en la región central. En las zonas periféricas el azote fueron los indios; en el norte las tribus de comanches, apaches, yaquis y mayos; en el otro extremo del país, en la península de Yucatán, donde la explotación de los indios por los blancos había sido también inhumana, los mayas, en 1848, prendieron la mecha de la 'guerra de castas' que durante tres años [sic] robó, mató y quemó sin tregua ni piedad". Véase Luis González, "El período formativo", en Daniel Cosío Villegas *et al.*, *Historia mínima de México*, México, El Colegio de México, 1973, p. 102. Huelga agregar que en esas condiciones es imposible hablar de la existencia de Estado alguno.

centralismo, por la carga colonial que heredaba, ni el federalismo, por la ausencia de un criterio común que le permitiera asentarse como alternativa de solución a los conflictos a largo plazo. Si el primero carecía de la fuerza suficiente para controlar a las fuerzas políticas que se desgranaban en busca de autonomía por el vastísimo territorio de México —el más grande de Hispanoamérica por aquellos tiempos—, el segundo no podía conciliarse con las exigencias de los poderes centrales. De ahí que la Constitución de 1824 no sólo haya fracasado en su intento de colocarse en el justo medio, sino que además haya exacerbado las razones que convirtieron al régimen federal en la manzana de la discordia, poco después de haberse proclamado como la solución para todas las dificultades futuras.¹⁰

Casi veinte años más tarde, Mariano Otero daba un diagnóstico exacto de la situación y llamaba, desde un nuevo Congreso constituyente que volvería a fracasar, a formular un “acuerdo en lo fundamental”, capaz de conciliar entre los dos tipos de régimen que se ofrecían como alternativa desde un principio. Citando *El espíritu de las leyes*, de Montesquieu, Otero proponía rescatar el sentido inicial de la primera Constitución, en el entendido de que los estados debían contar con todos los elementos jurídicos y políticos necesarios para darse leyes realmente propias de gobierno interior, pero sin estar siempre sujetos a las disposiciones legislativas emanadas del centro:

[...] la federación es entre nosotros una verdad indispensable —decía Otero— porque es una verdad de geografía, y hoy no tenemos que escoger entre ella y el centralismo, sino entre la independencia legal de los departamentos que les proporcione autoridades populares que

¹⁰ En el preámbulo de la Constitución de 1824, los diputados constituyentes no dejaban lugar a dudas: “He aquí —escribieron— las ventajas del sistema de federación. Darse cada pueblo a sí mismo leyes análogas a sus costumbres, localidad y demás circunstancias; dedicarse sin trabas a la creación y mejoría de todos los ramos de prosperidad; dar a su industria todo el impulso de que sea susceptible, sin las dificultades que oponía el sistema colonial [...] proveer a sus necesidades en proporción a sus adelantos; poner a la cabeza de su administración sujetos que, amantes del país, tengan al mismo tiempo los conocimientos suficientes para desempeñarla con acierto; crear los tribunales necesarios para el pronto castigo de los delincuentes y la protección de la propiedad y seguridad de sus habitantes; terminar sus asuntos domésticos sin salir de los límites de su Estado; en una palabra, entrar en el pleno goce de los derechos de hombres libres”. Véase en Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 164.

cuiden de sus intereses con todas las garantías que da un poder popular representativo y responsable, y aquella independencia legal anárquica, amenazante, que resulta de la independencia que adquieren las autoridades locales por el abandono y la debilidad inevitable del centro.¹¹

La fórmula del “acuerdo en lo fundamental” auspiciada por Otero no era otra que la del respeto a un solo régimen constitucional, basado en el propósito definido de construir el federalismo con el consenso de los estados y el respaldo de los aparatos centrales, siendo indispensable para ello darle contenido a la división de poderes. Si la Constitución de 1824 había fracasado no era por el principio federal mismo, sino por falta de un árbitro capaz de dirimir las diferencias que habían brotado entre las legislaciones locales y la Constitución general:

Cuando los estados eran poderosos —sintetizaba ese autor— infringían las leyes generales; y cuando el poder general fue fuerte, atacó escandalosamente la independencia de los estados. Y una y otra cosa sucederá siempre que no haya entre los dos ese regulador tan necesario, que la Constitución [centralista] de 1836 colocó en el Poder Conservador y que alguno de los señores diputados de este Congreso pidió en 1833 se colocase en la Corte de Justicia.¹²

La observación de Otero era adecuada, pues reclamaba el establecimiento de lo que después se conocería en la Europa de las constituciones liberales como el Tribunal Constitucional. También tenía razón al reclamar una vuelta al principio básico del federalismo, que no podía descansar en un “poder general que da leyes uniformes para todas las partes”, hasta el extremo de formular un “ca-

¹¹ Mariano Otero, “El acuerdo en lo fundamental, base de la unidad nacional”, en *Materiales de Cultura y Divulgación Política Mexicana*, núm. 2, México, 1974, p. 57. Vale la pena mencionar la cita que hacía Otero de Montesquieu: “si una república es pequeña, se ve destruida por una fuerza extranjera, y si es grande sucumbirá por un vicio interior. Este doble inconveniente corrompe de la misma manera las democracias y las aristocracias, sean buenas o malas, porque el mal está en la naturaleza de las cosas y ninguna forma puede remediarlo. Por esto, es de presumir que los hombres se hubieran visto al fin obligados a vivir siempre bajo el gobierno de uno solo, si no hubieran imaginado una constitución que a todas las ventajas interiores del gobierno republicano reunía la fuerza exterior de las monarquías. Hablo de la república federativa”, *ibid.*, p. 50.

¹² *Ibid.*, p. 25.

tálogo completo” de lo que deben ser y hacer los estados. Al mismo tiempo pecaba de un evidente exceso de buena fe en las posibilidades políticas propias de una constitución para transformar la realidad del país. Bien ligado a la “era de las constituciones”, como ha llamado a esa época Juan Marichal, el discurso de Mariano Otero confiaba menos en los acontecimientos que tenía a la vista que en la capacidad de concertación entre las élites nacionales y regionales que habían dado al traste con todos los arreglos legales.

En efecto, había que llegar a un acuerdo en lo fundamental pero, como resultaría evidente, ese pacto no podía derivarse sólo de los principios de una carta constitucional, sino del eficaz peso y equilibrio entre las fuerzas políticas: las verdaderas instituciones, que los legisladores de la época querían gobernar desde sus escaños, se esfumaban una y otra vez en tradiciones, costumbres políticas y prácticas que no se reconciliaban con los proyectos constitucionales largamente discutidos durante aquella etapa poscolonial. El federalismo mexicano se presentaba, pues, como la solución a un conflicto entre dos visiones distintas —que más tarde se identificarían con la pugna entre conservadores y liberales—, constituyéndose por ello mismo en un proyecto por construir. Se proponía como el medio propicio para reconciliar la pugna entre los poderes centrales, representados por los aparatos políticos de la Iglesia y los fueros concedidos al ejército nacional, y los poderes locales, que habían decidido abrazar las banderas del liberalismo para enfrentar a sus adversarios centralistas. Pero al planteamiento le faltaba el respaldo capaz de convertirlo en algo más que un buen conjunto de propósitos éticamente plausibles.

De ahí que mientras las élites se disputaban el predominio de las ideas y los controles políticos nacionales, la República siguiera transitando de hecho a través de las otras instituciones, heredadas de la Colonia, que operaban al margen de los discursos: aquellas que descansaban en los gobiernos locales y en sus vínculos con la Iglesia, a pesar de las enormes distancias que las separaban de los grandes proyectos constitucionales que tenían lugar en el centro. De ahí también que los historiadores que han estudiado aquel periodo observaran la esquizofrenia que padecía la vida política nacional, acalorada y errática en su incansable búsqueda de una identidad política capaz de sumar a todos los mexicanos, pero ajena a la realidad que se desplegaba con otros ritmos en la vida local del país.

LA VÍA MEXICANA AL FEDERALISMO

Es indudable que el federalismo mexicano no surgió de un pacto defensivo entre élites regionales en busca de un poder nacional compartido. No fue “una simple copia del estadounidense, puesto que el gobierno federal no gobernaría a ciudadanos, sino a estados. El resultado era acorde con el contexto en que habían surgido las constituciones de los dos países”.¹³ Tampoco se derivó de la otra vertiente de la construcción federal, según la cual los poderes locales fueron cediendo soberanía, paulatinamente, a los órdenes regionales y finalmente nacionales, sin perder por ello capacidades de gobierno interior propio. Ninguno de esos dos afluentes que concurren en la teoría del federalismo es cabalmente aplicable al caso mexicano, ya que no coinciden con la historia de este país, muy a pesar de todas las legislaciones que insistieron en recuperar la propuesta federal como la mejor forma de gobierno entre los mexicanos.

La versión estadounidense de la teoría del federalismo tiene muy pocas coincidencias con la historia de México, porque no hubo en ésta un pacto “entre estados cuasi soberanos, que se unieron con propósitos comunes explícitos, para fundar una unión indestructible entre estados indestructibles”,¹⁴ sino un intento fallido por fundar una alianza de cuño distinto, celebrada entre los restos del centralismo colonial y la nueva visión de los grupos políticos liberales que surgieron de las antiguas diputaciones provinciales.¹⁵ En México no

¹³ Josefina Zoraida Vázquez, “El federalismo mexicano, 1823-1847”, en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 24.

¹⁴ En 1869, por ejemplo, hubo en Estados Unidos una decisión judicial que definió con precisión ese perfil específico del federalismo estadounidense: “La Constitución, en todas sus previsiones, mira hacia una unión indestructible, compuesta por estados indestructibles.” Cosa muy diferente, como veremos en esta obra, a la concepción mexicana. Véase Deil S. Wright, *Understanding Intergovernmental Relations*, California, Brooks/Cole Publishing Company, 1988, p. 33.

¹⁵ Josefina Zoraida Vázquez sugiere, al respecto, que a diferencia de los grupos que representaban a la Iglesia y al ejército en los primeros años de independencia, “[...] las élites provinciales se habían amalgamado con la creación de las diputaciones [ordenadas por la Constitución gaditana]. Muchos de los personajes que habían actuado en los viejos ayuntamientos de las capitales pasaron a servir en la nueva institución y aprovecharon toda oportunidad para extender sus facultades al servicio de sus tradicionales aspiraciones de autonomía, logrando muchas veces el apoyo de los comandantes de las provincias, ya fuera por la popularización de las ideas del liberalismo gaditano o por simple oportunismo”, *op. cit.*, p. 31.

se trataba de comenzar a fundar un Estado nacional sobre una cultura homogénea —rasgo que vería con nitidez el autor de *La democracia en América*—, sino de mantener cohesionado a un abanico de razas y pueblos que todavía no formaban nada semejante a una “cultura nacional”, pero que se habían integrado de todos modos gracias a la capacidad de control del Estado español sobre sus colonias.¹⁶ Era, pues, un desafío completamente distinto, que se condensaba en el reto de sustituir las redes de un Estado consolidado, el español, por las nuevas de una república en proceso de gestación.

La misma razón excluye la comparación simple del proceso de federalización mexicano con la historia seguida en la formación estatal en Europa. Lo que existía en México no era una base feudal sometida gradualmente por un doble proceso de concentración-jerarquización de la autoridad política y administrativa, mediante el cual se fueran desdoblando las herramientas del control militar, hacendario, burocrático y político a lo largo de varios siglos de pugnas y guerras internas hasta desembocar en el absolutismo, junto con una nueva concepción de la jerarquía burocrática que permitiría gobernar territorios extensos sin que jamás los pisara un monarca: concentración del mando político y eficaz jerarquía en el ejercicio de la autoridad administrativa.¹⁷ En México, en cambio, la cons-

¹⁶ Si fuera necesario citar alguna versión de la relación entre democracia y cultura en México, el libro básico no sería el de Alexis de Tocqueville, sino el de Francisco García Calderón, *Las democracias latinas de América. La creación de un continente*, Caracas, Biblioteca Ayacucho, 1979, pues salta a la vista que la mezcla de razas y costumbres ha pesado siempre en la conformación de todos los regímenes políticos de América con tradición indígena. De ahí que la idea de una nacionalidad mexicana sea muy tardía y se deba a los criollos que defendieron la independencia de España. Enrique Florescano atribuye a Francisco Javier Clavijero una suerte de paternidad intelectual, al menos en lo que hace a la creación de las primeras ideas sobre un pasado nacional compartido, escritas en su *Historia antigua de México*, en 1780: “En primer lugar, porque su *Historia* vino a ser la primera integración sistemática y moderna del pasado mexicano en un solo libro: la primera imagen luminosa de un pasado borrado y hasta entonces inaprensible. En segundo lugar, porque al emprender la defensa de ese pasado demonizado, Clavijero dio el paso más difícil en el complejo proceso que por más de dos siglos perturbó a los criollos para fundar su identidad: asumió ese pasado como propio, como raíz y parte sustancial de su patria”, en *Memoria mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 471-472.

¹⁷ Ésta es la descripción más conocida de ese proceso. La precisión de la jerarquía administrativa se debe en este caso a Renate Mayntz, *Sociología de la administración pública*, Madrid, Alianza Universidad, 1985, p. 26. Pero la misma idea se ha

trucción del Estado decimonónico fue al mismo tiempo un desprendimiento de las herencias de la colonia. Hubo que construir un aparato político mientras se desarmaba el anterior, que llegó al territorio de Mesoamérica *después* de haber superado la etapa feudal. El Estado español no tuvo que construir sino conquistar, con los medios que le ofrecía aquel proceso de concentración-jerarquización convertidos en leyes, autoridades y valores políticos ya definidos. En ese sentido no es una exageración afirmar que esa forma de organización política cayó encima de un mundo que hasta entonces había permanecido prácticamente aislado.¹⁸ Así que no hubo tiempo ni modo —pero sobre todo, no hubo necesidad política— de transitar por aquel proceso de concentración-jerarquización sino muchos años más tarde y, en un brevísimo lapso de quizá cuarenta años, apurando lo que en Europa había tomado dos siglos formar.

De esto deviene la enorme importancia que cobró el gobierno local como modo de organización política y social de la Colonia. Un municipio que llegó al territorio americano después que en España se completara la reconquista,¹⁹ ya sometido a la expansión del absolutismo, que no sólo representaba el mejor instrumento para la organización de las comunidades nativas a nombre del rey, sino

planteado de muchas maneras, desde Nicolás Maquiavelo, cuyo *Príncipe* es justamente un relato de los medios indispensables para concentrar el poder en el Estado y desde el Estado, hasta Hermann Heller en *La soberanía*, *op. cit.* Contada de maneras diversas, esa historia conduce, sin embargo, al mismo doble proceso de concentración política y jerarquización administrativa.

¹⁸ La idea del aislamiento se prestaría, por sí misma, para escribir otro libro. La tomo de la conversación que sostuvo Octavio Paz con el historiador francés LeRoy Ladourie, en ocasión del aniversario 500 del descubrimiento-encuentro de América. Octavio Paz subraya el aislamiento de los indios americanos, la ausencia de contacto previo con otras civilizaciones, como una de las claves que facilitaron la conquista europea. A diferencia de los españoles —y portugueses, franceses e ingleses—, las tribus americanas no habían visto una civilización diferente.

¹⁹ En este punto es muy rescatable la interpretación de Moisés Ochoa Campos: "Para la mentalidad castellana de principios del siglo XVI, la Reconquista se prolongaba en la Conquista de nuevos horizontes habitados por los infieles. Si en la empresa de la Reconquista, las Cartas Pueblas habían sido una vía natural para el usufructo de nuevas tierras destinadas a la erección de centros urbanos, en el intento de conquistar las Indias Occidentales, ese mismo camino parecía el más expedito, justificándose con la fundación del Concejo Municipal, derivado del Concilio comunero", en *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1955, p. 94. Desde otro punto de vista, vale la pena confrontar este dato con los relatos de José Luis Martínez en su biografía de *Hernán Cortés*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.

que también organizaba la jerarquía administrativa de la Corona. Los municipios hicieron posible la expansión territorial del Estado español permitiendo, a la vez, resolver el problema básico de convivencia con las comunidades indígenas, al colocarlas bajo la vigilancia —con el método del “repartimiento” y las “repúblicas de indios”— de autoridades burocráticas concentradas en los gobiernos locales. Cumplieron así una doble función de igual relevancia: permitieron arraigar el dominio territorial y organizar a la población conquistada. Aunque también simbolizaron el traslado de una historia institucional —si cabe semejante expresión— que aún no había sucedido en el territorio donde se gobernaba.

Esa institución era también la única que podía sobrevivir al movimiento de independencia, precisamente por su doble carácter de representante de los poderes de la Colonia —incluyendo el predominio de la Iglesia católica— y del núcleo de la organización política y social de los pueblos, por ser una institución que a pesar de su carácter de transterrada le daba coherencia tanto a la dominación metropolitana como a la vida interior de las comunidades. Lo que faltaba era el espacio político intermedio, el equivalente a los estados miembros de la unión estadounidense y a los reinos de esa Europa que siguió al feudalismo, pues las verdaderas instituciones políticas de la última etapa de la Colonia no fueron las diputaciones provinciales —aunque éstas hayan servido para articular intereses—, sino los ayuntamientos que les dieron origen y los aparatos jerárquicos de la Iglesia: esas instancias que se habían asentado desde los primeros años de la conquista y que habían sido utilizadas para fundar todo el entramado político de la Colonia.

El federalismo mexicano nació, en consecuencia, a contraccorriente de su propia historia. Quizás hubiese sido exitoso si el lugar de los estados, que aún no existían, hubiese sido ocupado por los ayuntamientos de capital que fueron los que permitieron la formación de diputaciones provinciales hacia finales del periodo colonial. Pero el hecho es que no sólo se crearon estados donde no los había, sino que a partir de ellos se intentó construir desde entonces el resto del entramado institucional del Estado nacional mexicano: la teoría federal prevaleció sobre las evidencias palpables. Lo que se gestó entonces fue una lucha imparable por ocupar los espacios que dejaba vacantes la Corona española, desde el temprano momento en que el territorio peninsular fuera ocupado por los franceses en 1808. Por

eso el diagnóstico que tanto molestaba a Mariano Otero seguía siendo exacto treinta y cuatro años más tarde:

“[Si entre los Estados Unidos] hubo una época en que la palabra *federalista* significaba el apego al poder del centro contra las pretensiones de los estados, entre nosotros significa exactamente lo contrario”.²⁰

Un centro representado por estamentos e instituciones heredadas de la Colonia, con la Iglesia católica al frente, y estados que en realidad significaban vida municipal, acaudillada sin embargo por líderes políticos ciertamente ambiciosos, pero carentes de suficientes estructuras de poder como para articular una verdadera federación, lo que era factible para evitar a su vez la polarización de todos los conflictos.²¹

En las disputas que poblaron la historia mexicana desde 1808 hasta 1867 aparece siempre el mismo hilo conductor: los intentos de formar las instituciones políticas del Estado, que iban y venían a veces desde el mirador centralista, otras desde los movimientos federalistas, para nunca lograr el “acuerdo en lo fundamental” que reclamaba Otero. De modo que la especie de federalismo que finalmente se impuso obedeció a la combinación de eternas guerras entre las regiones y el centro, y el empleo del argumento federalista como una ideología útil para organizar paulatinamente al Estado echando mano, en ambos casos, de los gobiernos locales. Fue, en consecuencia, una construcción diferente de las que nos anuncian las teorías basadas en otras evidencias históricas; el federalismo mexicano nació cuando el Estado nacional pudo someter las re-

²⁰ Mariano Otero, *op. cit.*, p. 48.

²¹ Otero se quejaba con amargura de esos extremos: “[...] pensar que las autoridades generales que se encuentran en la capital agobiadas bajo el peso de los problemas de la Nación, bien comprometidos y difíciles, podían conocer desde aquí todas las diversas necesidades de los departamentos de la República, y cuidar de que las autoridades locales las satisfagan debidamente, es fiarse en que el poder general tendrá una intención verdaderamente divina, y el resultado de tal sistema no sería nunca más que uno de estos dos extremos: o el abandono completo de los intereses locales bajo el cual sucumbieron tantos departamentos, o el despotismo de los poderes locales [...] El poder del centro no puede atender los departamentos y los abandona; tampoco puede cuidar de la fiel ejecución de las leyes, porque no sabe lo que pasa en ellos, y los entrega a la voluntad ciega de las autoridades locales, las que son buenas para él siempre que no le inspiren celos, de lo que resulta una combinación, la más funesta de todas: malas leyes y malos magistrados”, *ibid.*, p. 57.

vueltas orquestadas por los caudillos regionales, es decir, fue un Estado liberal y federalista en cuanto a sus argumentos políticos, teniendo también una amplia base de dominación territorial sostenida en los gobiernos locales. Una paradoja histórica: la culminación de un proceso cuyos orígenes estaban en los primeros años de la Colonia.

LA SUSTITUCIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

El problema fundamental que suponía la carencia de instituciones políticas intermedias de alcance regional halló resolución por medios singulares, ya que el doble dominio que formaban, de un lado, el poder central, y del otro, aquella base de autoridad territorial extendida a través de los municipios, no alcanzaba para asegurar la estabilidad política del país. Su contraparte estaba en la necesidad de sofocar las contiendas armadas que se repetían hasta la saciedad, y a falta de un arreglo federal realmente estable, y de instituciones políticas regionales suficientemente fuertes como para regular el conflicto de manera legal,²² el camino elegido por las élites responsables de la conducción del país fue el de aparatos intermedios entre los estados y los municipios.

Los liberales de la segunda mitad del siglo pasado, primero, y más tarde los revolucionarios de principios del siglo XX, buscaron con tenacidad la moderación de los conflictos a través de la construcción alternativa de aparatos políticos que identificaran con nitidez a los vencedores, permitiéndoles articular sus intereses comunes frente a los de los adversarios: *nosotros* frente a *los otros*, sin espacios para la tolerancia ni para el despliegue de ese "acuerdo en lo fundamental" que hubiera preferido Mariano Otero.

No obstante, para liberales y revolucionarios la lógica de un gobierno nacional fuerte —basado en municipios bien articulados con las instrucciones del centro— no podía sostenerse en un federalismo que diera demasiadas libertades a los estados. De ahí la necesidad de determinadas maquinarias políticas que condujeron finalmente a la dictadura con fachada de democracia. Aparatos que se

²² No es necesario abundar sobre las instituciones como reglas del juego capaces de dar certidumbre a las relaciones sociales, cuyos perfiles están definidos en la introducción de esta obra.

alimentaron de los municipios (¿de qué más?), y que se desplegaron también mediante la mecánica partidaria para enlazar los intereses regionales con los del centro. La Constitución federal aparecía, en cambio, como telón de fondo que servía para dar fuerza legal a las decisiones políticas tomadas de otra manera. Ninguno de los grandes caudillos que gobernaron México durante el siglo pasado lo hizo realmente apoyado en las leyes, aunque todos ellos las proclamaran como la base de su legitimidad política. Así ocurrió con las múltiples legislaciones que sirvieron de base para las once presidencias de Santa Anna, y también con la Constitución liberal de 1857 que diera amparo formal a los gobiernos de Juárez, Lerdo, Manuel González y Porfirio Díaz, aunque los cuatro hayan gobernado de hecho al margen de esa Constitución.

No se podía gobernar de otro modo, porque la base misma de los ordenamientos jurídicamente impecables estaba fundada, en efecto, en las pautas de una organización federal muy distante de las verdaderas instituciones políticas del país: el poder central y sus municipios. De manera que la idea de construir un sucedáneo partidista —con implantación distrital— fue ganando densidad en la misma medida en que el Estado nacional se iba consolidando. Tampoco gobernó de otro modo el llamado partido liberal que encabezaba Benito Juárez —de ahí el interés de sus partidarios en el control de los aparatos electorales—,²³ ni se explicaría de diferente manera la eficacia de la laxa dictadura del general Díaz. Sin embargo, la idea de construir un partido político que diera estabilidad definitiva al régimen liberal no comenzó a plantearse a la luz del día sino hasta el momento en que los liberales triunfaron definitivamente sobre sus adversarios conservadores. Derrotado el enemigo común, había que organizar a los copartidarios. A partir de entonces comenzaría a brotar la idea, cada vez más extendida, de construir un partido para controlar el gobierno.²⁴

²³ Maquinarias que se apoyaban en la designación de jefes políticos y en el diseño de distritos controlados por ellos, como veremos en la última parte del capítulo dedicado a "Los aparatos".

²⁴ Para Alicia Hernández Chávez, la idea de fundar un partido de gobierno germinó desde la reforma electoral de 1877 —que estaba diseñada por negación: para excluir a los partidarios de Lerdo de cualquier posibilidad de acceder al nuevo gobierno formado por Díaz. Pero el primer intento formal de constituir un "partido de gobierno", propiamente dicho, no ocurrió sino hasta 1892, y siempre con exclusión de los adversarios: éste en particular, surgió para defender una vez más la reelec-

Es posible situar ese momento como una consecuencia de las reformas al procedimiento electoral impulsadas por el general Díaz en 1877, pensadas explícitamente para dejar fuera de cualquier cargo público a los adversarios políticos que habían secundado la candidatura de Lerdo de Tejada a la presidencia de la República, y que también auspiciaron la formación de los primeros "círculos políticos y electorales". Pero la ocasión de organizar un partido político propiamente dicho se presentó con motivo de la nueva reelección de Porfirio Díaz a la presidencia, en 1892. Se trataba de una coyuntura propicia, ya que si bien es cierto que en algunos estados se preveía la reelección de los mandos, desde que Díaz comenzara su tercer gobierno en 1888, el que fuera instaurada sin restricciones y de manera general "acabaría por garantizar la continuidad de los círculos políticos que ganaran en las entidades federativas [...]. En pocas palabras, el ganador estaba ahí para quedarse". Con la misma lógica intentó crearse la Unión Liberal, destinada a garantizar la reelección de Díaz y la futura estabilidad de su gobierno mediante las redes formadas por los jefes políticos en cada distrito del territorio:

La red organizativa fue la del gobierno, y a todos sus gobernadores enviaron una carta el 25 de enero de 1892 para que ellos la turnaran, con carácter de "reservado", a los jefes políticos de distrito. La instrucción precisa era proceder a formar un "partido de Estado", como ellos lo denominaban.²⁵

Por supuesto, tuvieron éxito, pero al mismo tiempo la creación de esas redes partidarias fue excluyendo la posibilidad de formar otras opciones políticas, pues su propósito no era favorecer la competencia democrática sino eludirla, abiertamente, mediante los dispositivos políticos destinados a controlar el poder. Por esto es que

ción de Díaz como presidente de la República. Más tarde, pero en la misma última década del siglo pasado, el ministro de Hacienda José Yves Limantour intentó formalizar una convención liberal, mientras que Bernardo Reyes —un miembro más que destacado de la élite militar—, intentó formar otro movimiento que respaldara su candidatura. Ambos fueron desautorizados de mala manera por el dictador Díaz, de modo que los partidos no verían la luz sino hasta el siglo xx. Pero "el ayuntamiento y la vida municipal fueron los espacios vitales de la reorganización ciudadana entre 1892 y 1901, para emerger entre 1901 y 1902 a nivel nacional". en Alicia Hernández Chávez, *La tradición republicana del buen gobierno*, op. cit., pp. 100-101 *passim*.

²⁵ *Ibid.*

la fórmula política acuñada en el porfiriato —pero diseñada desde la República Restaurada— estuvo fundada en la certeza de que quien controlaba la maquinaria de las redes partidarias, dominaba también el país. No es ninguna casualidad, por lo tanto, que el general Díaz se haya negado sistemáticamente a que ese artefacto fuera conducido sino por él mismo, y que haya desautorizado la formación de cualquier partido que no tuviera como propósito apoyar directamente su propia reelección y por el lapso estricto en que ese proceso tuviera lugar.

La pieza que faltaba al entramado institucional mexicano para acabar de darle su perfil singular al federalismo sin estados que finalmente cuajó era, pues, el partido político que pudiera sostener la estabilidad del régimen centralista de Díaz, aun cuando éste ya no estuviera; ese gozne que intentaron crear no sólo los más destacados colaboradores del porfiriato, sino incluso el iniciador de la Revolución mexicana de 1910, Francisco I. Madero. El partido en lugar del federalismo, bien descrito en 1909 por Andrés Molina Enríquez:

Cierto que no debemos separarnos del sistema de legislación fundamental política que hemos adoptado y [...] hecho cristalizar en nuestra Constitución federal y en las constituciones particulares de nuestros estados, porque si bien es verdad que todas esas constituciones no son ni pueden ser en absoluto de observancia general, representan en conjunto el alto ideal que condensa las aspiraciones de los mestizos [...]. Pero dentro de esas mismas constituciones, hay que dar a nuestros sistemas de gobierno la única forma en que ellos pueden llevar su función, concediéndoles a la vez las facultades plenamente legales que de ellas se desprendan y las facultades discrecionales complementarias que son y serán por mucho tiempo absolutamente indispensables. Nuestros gobernantes, pues, hasta en tanto no se constituya definitivamente nuestra patria [léase: las instituciones políticas regionales], deberán tener facultades dictatoriales [...]. Pero por supuesto que el carácter dictatorial de nuestros gobiernos deberá referirse a sus facultades de acción, no a la continuidad ni a la condición de las personas que esos gobiernos encarnen.²⁶

Facultades dictatoriales, discrecionales, para evitar que la vieja contienda entre centro y periferia arrasara con las esperanzas de con-

²⁶ Andrés Molina Enríquez, *Los grandes problemas nacionales*, México, Era, 1909, pp. 434-435.

servar la estabilidad política conseguida en el porfiriato. Y también para suplir las carencias del federalismo sin estados que comenzara el presidente Benito Juárez.

Mas no le correspondería al grupo liberal consolidar esa tendencia, sino a los vencedores de la Revolución mexicana, muchos años después de que los peligros que veía venir Molina Enríquez cobraran forma en el movimiento armado que comenzó en 1910, justamente cuando la maquinaria del porfiriato dejó de ser suficiente para orquestar los distintos intereses de una periferia que volvía por asfixia a las batallas en contra del centro político. Así, quien puso en obra las ideas del partido de gobierno que acuñaron los liberales y que describiera Molina Enríquez fue el general Plutarco Elías Calles, el último de los caudillos revolucionarios de principios de siglo, convertido en el jefe máximo de la Revolución cuando todos los demás líderes habían muerto por el camino. Una más de las paradojas propias de la historia de México: los enemigos del general Díaz ponían en los hechos los consejos que estaban destinados a perpetuar la vigencia del porfiriato.

En su último informe como presidente de la República, del 1 de septiembre de 1928, Calles proponía “pasar, de una vez por todas, de la condición histórica de país de un hombre a la de nación de instituciones y leyes”, tomando en cuenta que el asesinato del general Álvaro Obregón —quien fuera electo para un segundo periodo presidencial que debía comenzar en diciembre de ese año—, dejaba un vacío político después de los años más violentos de la Revolución, que enfrentaba a México “por primera vez en su historia, con una situación en la que la nota dominante es la falta de caudillos”. De modo que la solución definitiva tenía que ser la construcción del partido que diera coherencia y organicidad a lo que quedaba de la “familia revolucionaria”:

[...] la entrada definitiva de México al campo de las instituciones y de las leyes, y el establecimiento, para regular nuestra vida política, de reales partidos nacionales orgánicos, con olvido de hoy en adelante de hombres necesarios como condición fatal y única para la vida y la tranquilidad del país.²⁷

²⁷ Plutarco Elías Calles, “El inicio de una nueva etapa institucional”, *Materiales de Cultura y Divulgación Política Mexicana*, núm. 4, México, 1974, p. 12.

Un partido capaz de sustituir la presencia de los grandes caudillos —es decir, de los líderes regionales— y de articular con eficacia los intereses políticos de los estados; Instituciones que eran en realidad organizaciones; y leyes para regular la sucesión del poder, mediante el triunfo electoral del partido de la familia revolucionaria. Pero no instituciones ni leyes regionales, ni mucho menos surgidas de los estados miembros de la federación, sino nacionales y revolucionarias como la concreción exitosa del federalismo central:

Si la familia revolucionaria, con la vista sólo fija en los principios y con noble abstracción de los hombres, logra unirse para la designación de su candidato, como debe hacerlo si quiere su salvación y la del país, podrá ir, sin temor, a la lucha más honrada con los grupos conservadores antagónicos, para la disputa del triunfo en un terreno netamente democrático [pero sin perder de vista que] por lo que toca a nosotros [las ideas revolucionarias] nos acompañarán hasta morir, estando dispuestos ahora y siempre a ir por esas ideas al campo de la lucha, en cualquier terreno a que se nos llame, si la reacción no aprecia o no aprovecha patrióticamente la oportunidad legal de cooperación en el futuro que le ofrece la Revolución mexicana.²⁸

No es necesario subrayar demasiado la advertencia del general Calles acerca de su disposición para volver a las armas en caso de que “la reacción” no se mostrara dispuesta a colaborar con los proyectos revolucionarios. En cambio debe destacarse que, en ese discurso, que habría de inaugurar una época completa para la vida política mexicana, no existe efectivamente una sola mención a la importancia que pudieran tener las regiones, estados o municipios a la hora de la reconstrucción de las instituciones y las leyes capaces de llenar el vacío de caudillos. La preocupación de Calles, el sobreviviente, era crear un partido, no una federación.

La idea que se arrastraba desde los años de auge del liberalismo cristalizó en ~~marzo de 1929~~, apenas siete meses después de aquel discurso fundador de Plutarco Elías Calles, con la creación del Partido Nacional Revolucionario que concretó, de hecho, lo que Molina Enríquez había imaginado antes del estallido del movimiento armado. Un partido que sería desde entonces el eficaz soporte de las

²⁸ *Ibid.*, p. 11.

“facultades discrecionales complementarias” que necesitaba la presidencia de la República para garantizar la estabilidad del país.

El federalismo mexicano se conservó desde entonces cuidadosamente guardado en el cajón de las buenas intenciones del partido oficial. Al mismo tiempo, la creación de un poderoso aparato político no sólo ocupó el lugar de las instituciones políticas estatales que no habían logrado nacer, sino que consiguió darle garantías de estabilidad a los gobiernos nacionales —siempre sobre la base de la articulación de intereses regionales con predominio del centro. No obstante, ese legado se convirtió también en una trampa para el futuro. De un lado, porque la ausencia de instituciones políticas regionales acabaría por convertirse en uno de los principales obstáculos para darle cauce efectivo a la idea federal, o al menos a los intentos de descentralización administrativa que se hicieron indispensables hacia la década de los setenta de nuestro siglo; por el otro, porque la misma dinámica centralista comenzó a olvidar pronto que su base de sustentación estaba en su contraparte municipal, y que ésta no tenía como condición de supervivencia la red partidaria, sino otra cosa: el intercambio de beneficios mutuos con el gobierno nacional.²⁹

De esa manera, las muy singulares claves del federalismo de México no se asentaron ya en los estados de la República como instituciones autónomas, sino en la (re)construcción de la dominación territorial ejercida gracias a la vigencia de la vida municipal y a la orquestación de los intereses regionales dispersos, en virtud de la eficacia del partido fundado por Calles. El centralismo gravitó así en el binomio de la presidencia de la República y el partido oficial, pero su capacidad de control territorial siguió atada durante años a los municipios: la institución política más antigua de México. El modo en que pudo edificarse esa extraña combinación de federalismo sin instituciones políticas estatales, y bases territoriales sobre las que se levantó el régimen instaurado en la Revolución mexicana, son las dos claves que explican buena parte de los conflictos por los que ha atravesado la política del país desde sus primeros atisbos hasta nuestros días, atrapada siempre entre los ideales desproporcionados de sus dirigentes y las necesidades concretas del

²⁹ Esta idea se desarrolla con amplitud en Mauricio Merino, “La (des)centralización en el sexenio de Carlos Salinas”, en *Foro Internacional*, núm. 143-144, enero-junio, 1996, El Colegio de México.

momento. Y aunque generalmente se le sigue la pista a los primeros, quizá porque los documentos disponibles lo facilitan, las que le han dado sus perfiles específicos al Estado nacional mexicano son las segundas. Las necesidades políticas que producen institu-
ciones, y cuya formación trataremos de explicar en las siguientes páginas.

II. LOS PRIMEROS ATISBOS

ENTRE EL ANTIGUO RÉGIMEN Y LAS REFORMAS BORBÓNICAS

¿Hasta qué grado cambió la vida de México después de su independencia? ¿En qué medida se modificaron sus instituciones políticas básicas y las relaciones internas heredadas de la Colonia? La hipótesis que persigue este capítulo sostiene que los cambios producidos por la independencia fueron más bien superficiales, en la medida en que la vida política de las regiones y pueblos de México continuó, simplemente, la trayectoria adoptada durante los últimos años coloniales. En particular, el papel asignado a los municipios después de 1821 confirmaría que las verdaderas transformaciones en la base de la vida política del país habrían ocurrido años antes. La independencia de México produjo cambios de forma pero no de fondo: transformaciones cosméticas dictadas por una élite, pero continuidades en los medios empleados para el gobierno interior de los pueblos; nombres nuevos en la capital del país, y sistemas e instituciones coloniales en los gobiernos locales.

Aunque los últimos años del siglo XVIII y los primeros del XIX no fueron tan agitados como los que seguirían a la independencia de México, muchas de las definiciones que normaron los primeros trazos de la vida política nacional se concibieron en ese periodo, y prevalecieron más o menos intactas hasta bien entrado el siglo pasado. Especialmente en cuanto a lo que se refiere a la vida regional del país, donde se desenvolvía la mayor parte de las relaciones sociales, económicas y políticas entre los mexicanos, más allá de los grandes proyectos ideados desde la capital.¹

¹ Ésta es la tesis básica, ya comentada, del libro de François Xavier Guerra, *México: del antiguo régimen a la Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 2 vols., 1988. Como lo anota François Chevalier en su "prefacio": "En el centro de la obra se encuentra el modelo teórico de las difíciles relaciones entre dos mundos totalmente diferentes y extraños uno al otro: un Estado moderno surgido de la Ilustración y dirigido por una pequeña minoría de ciudadanos conscientes, por una parte, frente a una enorme sociedad tradicional u 'holista', heredada del Antiguo Régimen —colonial, agregaríamos—, por la otra". *Op. cit.*, t. I, p. 10.

La concepción del papel que habrían de desempeñar los municipios de México forma parte de aquellas definiciones previas al proceso de independencia: los esfuerzos de la casa de los Borbón primero, y la influencia del Congreso constituyente de Cádiz más tarde, modificaron no sólo la idea que había perdurado por casi tres siglos sobre el gobierno interior de los pueblos, sino que determinaron su desarrollo político posterior. Cuando México hubo de darse instituciones políticas propias, recogió muchas de las ideas que se acuñaron durante los últimos años de la Colonia y, en materia municipal, prácticamente reprodujo esa tradición. Los cambios previos comenzaron con las reformas borbónicas, cuya aplicación en la Nueva España es situada por Florescano y Gil Sánchez hacia 1760, ya que entre ese año y 1821 "ocurrieron las transformaciones mayores que habrían de dar a esa época una personalidad propia":

Las reformas que a partir de mediados del siglo XVIII comenzaron a implantar los Borbones en todo el Imperio español [...] 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 [...] Todas las reformas borbónicas tuvieron un sentido político final: cancelar una forma de gobierno e imponer otra.²

El intento de destrucción del antiguo orden, en favor de un mejor control de los funcionarios de la Corona y el sometimiento de individuos y corporaciones a la voluntad del monarca, chocó con la intrincada trama de intereses creados a todo lo largo de la Colonia y generó reacciones de la base a la cúspide del poder virreinal.³ Desde el mirador de las instituciones políticas, las reformas actuaron al menos en dos planos complementarios de similar importancia. De

² Enrique Florescano e Isabel Gil Sánchez, "La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico, 1750-1808", en *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 1977, pp. 185-203, *passim*; los autores agregan que "de acuerdo con la idea de que no podían existir poderes corporativos o privados que rivalizaran con los del soberano, ni privilegios que atentaran contra el interés supremo del Estado, una de las primeras tareas de los Borbones fue recuperar las atribuciones que los Habsburgos habían delegado en cuerpos y grupos", p. 204.

³ Véase David Brading, *Orbe indiano. De la monarquía católica a la república criolla, 1492-1867*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, pp. 512-520.

un lado, crearon intendencias en sustitución de las alcaldías mayores y los corregimientos, con el doble propósito de reorganizar la estructura administrativa de la Nueva España, y de rescatarla tanto del sistema de compra-venta de los cargos públicos como de las alianzas de corte mercantil que ese sistema favorecía, en detrimento de los ingresos de la Corona.⁴ Por otra parte, promovieron la creación de subdelegaciones para suplir a los *tenientes letrados* que asistían a alcaldes mayores y corregidores en los pueblos de indios, garantizando que la Corona tuviera funcionarios directamente adscritos a su control en las principales poblaciones del reino.⁵ El virrey Carlos de Croix, primer responsable de la aplicación de ese método, decía:

[...] los tales alcaldes mayores se reducen a unos puros comerciantes en sus alcaldías [...] Tienen la obligación de la cobranza de tributos, medio real que llaman de ministros y otro medio para el Hospital de Indios, y afianzan su recaudación [...] sin que por lo uno ni lo otro perciban cosa alguna [...] Por estos fundamentos y otros más superiores, se ha tenido por conveniente formar un plan de intendencias en este reino, y se ejecutó con acuerdo del Ilmo., señor Visitador [Gálvez], y habiendo dado cuenta a la corte se aprobó, y vino orden para que se propusiesen sujetos para servir estos empleos.⁶

Las reformas permitieron, en efecto, la centralización gradual de la administración municipal, a través de organismos nuevos como el "Contador General de la Comisión de Propios, Arbitrios y Bienes de Comunidades de todas las Ciudades, Villas y lugares del Reino de la Nueva España", adscrito a la superintendencia de la Real Hacienda, cuyo objetivo era romper la dinámica de alianzas y beneficios personales que había caracterizado la expansión de los

⁴ Las intendencias fueron creadas a través de la "Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España", del 4 de diciembre de 1786. Véase José Luis Melgarejo, *Raíces del municipio mexicano*, México, Universidad Veracruzana, 1988, p. 267.

⁵ Martín Puente Arteaga, *Génesis, evolución y desarrollo del municipio en México*, México, UNAM, 1954, pp. 27-28; también comentado en Florescano y Gil Sánchez, *op. cit.*, pp. 208-209.

⁶ Carlos Francisco de Croix, "Memoria que el virrey dejó a don Fray Antonio de Bucareli y Ursúa, 1 de noviembre de 1771", en Ernesto de la Torre Villar (coord.), *Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos*, tomo. II, México, Porrúa, 1991, p. 963.

cargos municipales durante los siglos XVI y XVII.⁷ No obstante, su éxito fue relativo no sólo porque las prácticas anteriores estaban profundamente arraigadas en el territorio del virreinato, sino porque los propios funcionarios responsables de la reforma mostraron toda clase de rechazos. Apenas tres años después de la fundación de intendencias, por ejemplo, el virrey que sustituyó a Croix ya se quejaba de su funcionamiento:

No me atrevo a exponer francamente a VE —le escribía a su sucesor— mi sentir sobre las ventajas o inconvenientes del establecimiento de intendencias. Los jefes de ellas, inmediatos subalternos del superior de estos dominios, pueden aliviarse sus grandes cuidados y concurrir a sus aciertos, promoviendo el fomento y felicidad de los vasallos del Rey [...] Pero a la verdad, lejos de verse hasta ahora estos efectos benéficos, se oyen sordos lamentos que anuncian la ruina del reino y la próxima notable decadencia de los ramos de real hacienda, si no vuelve a gobernarse por el sistema de sus antiguas leyes, recopilados reglamentos y estatutos municipales.⁸

Mientras que el conde de Revillagigedo escribía, hacia 1794:

[...] mayores han sido los ataques que ha padecido en los últimos años la dignidad del virrey con dos famosos establecimientos, que son el de regentes [de las audiencias] y el de las intendencias [...] En mi concepto, el primer pie de autoridad sobre el que se establecieron los virreyes y de que ya he hecho mención, era mucho más ventajoso al servicio del rey y al beneficio y aumento de estos reinos.⁹

En cuanto a la posibilidad de controlar los recursos municipales, el mismo Revillagigedo anotaba en el recuento de su memoria:

Los propios y arbitrios de los pueblos deberían soportar los gastos de ellos, y podrían hacerlo en gran parte, si se hallasen bien administrados, y si hubiesen formado por los intendentes los reglamentos que se les previno por la ordenanza [...] pero ha habido y subsisten muchas

⁷ Moisés Ochoa Campos, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1985, p. 194.

⁸ "Memoria de Manuel Antonio Flores a Juan Vicente de Güemes Pacheco de Padilla y Horcasitas, segundo conde de Revillagigedo", 26 de agosto de 1789, en Ernesto de la Torre Villar, *op.cit.*, pp. 1019-1020.

⁹ *Ibid.*, pp. 1035-1036.

causas que lo impiden. Los regidores de que se componen los ayuntamientos, son personas que compraron sus oficios, y así sólo por rara casualidad tienen aquella particular inteligencia y celo por el bien común, que debería buscarse en los que se eligiesen para tales empleos. Es un mal general y muy antiguo, el de la mala inversión de los caudales públicos, en que se han dado muchas providencias y se ha adelantado poco o nada, por más que se estableció la contaduría, y fue el punto en que trabajó más y sacó menos fruto el visitador don José de Gálvez, después marqués de Sonora.¹⁰

Y ya entrado el siglo XIX, todavía el virrey Berenguer de Marquina insistía, en sus memorias a José de Iturrigaray:

Muy luego notará VE cuán imperfecto quedó y existe el establecimiento de las intendencias, cotejando lo que verá VE en el despacho diario con lo prescrito en la Relación del año de 1786.¹¹

Con todo, las intendencias permitieron, por una parte, la primera división administrativa formal del territorio novohispano que, modificada y ampliada, serviría más tarde como referencia para la formación de las diputaciones provinciales; por otra, los primeros controles sobre la vida de los pueblos, que abrieron la puerta no sólo a la instauración posterior de las jefaturas políticas, también significaron la quiebra de una parte de la antigua autonomía municipal que, descontrolada y corrupta, se había convertido en fuente de poder para las pequeñas oligarquías locales. Y es que:

[...] a la creación de la Contaduría General de Propios y Arbitrios, en 1760, siguió en 1765 la Real Pragmática sobre la libertad de granos, directamente relacionada con la política de abastecimiento de los pueblos españoles. En 1766 se creaban los diputados y personeros del común; en 1768 los alcaldes de cuartel y de barrio, en Madrid; pero en 1769 esta medida se hace extensible a todas las ciudades donde residieran *Chancillerías* y Audiencias Reales. Medidas todas que obedecían a justos motivos de índole económica —la especulación con alimentos de primera necesidad, los monopolios comerciales— [...] de índole social —el mantenimiento del orden público, o las consecuencias nocivas de la patrimonialización de los oficios municipales— y de

¹⁰ *Ibid.*, p. 1057.

¹¹ "Relación del señor Félix Berenguer de Marquina a su sucesor don José de Iturrigaray", 1 de enero de 1803, en Ernesto de la Torre Villar, *op. cit.*, p. 1436.

índole propiamente administrativa —como la racionalización municipal o el control de propios y arbitrios.¹²

La vida de los pueblos comenzó, pues, a ser vigilada de cerca por las autoridades centrales, aunque la estructura básica de los ayuntamientos permaneciera prácticamente intacta. Las reformas borbónicas, significaron así una especie de empalme entre dos sistemas políticos, cuyas consecuencias se dejaron sentir más en los poderes cupulares de España y de sus colonias, que en la vida cotidiana de los municipios.¹³ Pero, de todos modos, afectaron las relaciones entre niveles de gobierno que habían permanecido más o menos estables durante casi docientos cincuenta años.

Es difícil evaluar, en todo caso, hasta qué punto se modificaron las reglas de convivencia municipal, más allá de las relaciones de esa instancia con el gobierno central, si no se toman en cuenta tres datos adicionales: primero, que las intendencias y las subdelegaciones, a pesar de su enorme importancia, no dejaban de ser relativamente escasas si se las compara con la población de la Nueva España;¹⁴ segundo, que si bien su labor consistió en intervenir sobre todo las finanzas municipales, es dudoso que los recursos aportados por los ayuntamientos fueran mayores a los estrictamente suficientes para sufragar los gastos más elementales de cada comunidad. Parece claro, en cambio, que la vía del control de alcabalas y aduanas era mucho más redituable para la Corona, mientras que la vigilancia sobre los ingresos municipales habría servido, más bien, para reducir la influencia política de las pequeñas oligarquías regiona-

¹² Javier Guillamón Álvarez, "La administración municipal en la edad moderna: del régimen castellano al modelo gaditano", *Revista de Administración Pública*, Madrid, INAP, 1989, p. 832.

¹³ José Luis Melgarejo, *op. cit.*, p. 267.

¹⁴ Según Florescano y Gil Sánchez, se establecieron 143 subdelegaciones adscritas a las diecisiete intendencias que fundó el visitador José Gálvez (o doce si sólo se considera el territorio actual de la República Mexicana), para una población que rondaba los 5 millones de habitantes, en *op. cit.*, p. 214. Por otra parte, la escasez de información fidedigna en la época seguramente complicaba más la tarea de los nuevos funcionarios; por ejemplo, en 1794 el virrey Revillagigedo escribía: "por más esfuerzo que he hecho y recuerdos que he repetido, no me ha sido posible lograr el que se concluya el plan, estado o padrón de la población de estos reinos; pero por varias noticias y combinaciones, y por lo que ya hay concluido del padrón, se puede colegir con bastante probabilidad que la población no pasa de tres millones y medio de almas", en De la Torre Villar, *op. cit.*, p. 1055.

les.¹⁵ Otro testimonio del conde de Revillagigedo parecería avalar esta interpretación:

Lo que ha puesto en más confusión la memoria de propios y arbitrios ha sido el restablecimiento de la superintendencia de ellos en esta capital, y la real orden para que las audiencias conozcan sobre inversión de los caudales sobrantes de aquellos fondos. [En cambio] los de las cajas de comunidad de indios, por el ningún manejo que con ello tienen, se invierten mejor conforme a su instituto, y había un sobrante considerable de que me valí, para remitirlo en calidad de reintegro a SM, a fin de socorrer al punto las actuales urgencias de la Corona, [mientras que] la imperfección [del resto de los estados de propios y arbitrios municipales] proviene de que no hay datos para poderlos formar con exactitud, a causa de no haber podido conseguir que los intendentes y pueblos cumplan con la remisión de ellos y de las cuentas, a tiempo oportuno.¹⁶

Por último, es difícil imaginar que la elección abierta a pluralidad de votos, como se decía entonces, de ciertos funcionarios municipales responsables de las cuestiones económicas,¹⁷ destruyera el orden antiguo fundado en la compra de los cargos de regidor y alcalde ordinario, cuya importancia era proporcional a la influencia efectiva de sus compradores sobre las comunidades donde vivían.

¹⁵ Un informe del Ministerio de Hacienda de Indias, del 27 de julio de 1811, hacía ver que Nueva España "[...] después de sostener todas sus cargas peculiares, produce un sobrante de 200 millones de reales remisibles a la Península. Y después de satisfacer los réditos con que se le ha gravado, después de pagar a los pensionistas que le están asignados, y después de sostener a otras provincias de América, y gran parte de la Marina, remite cada año a la Península, o puede remitir, no sobreañadiendo las cargas, más de 60 millones de reales. Es muy justo dedique V M su atención a perfeccionar un ramo tan productivo, mayormente en las circunstancias de la Monarquía". Y sugería fortalecer, precisamente, el sistema administrativo de alcabalas y aduanas, así como el control de los estancos dedicados a tabacos, naipes y venta de pulque de donde —según ese informe— podrían provenir los mayores ingresos directos a la Corona, en *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*, 27 de diciembre de 1811, p. 2482.

¹⁶ De la Torre Villar, *op. cit.*, p. 1059

¹⁷ Según Guillamón esos funcionarios —llamados diputados de alhóndiga y pósitos, contadores, fieles y mayordomos— cuidaban de cuatro aspectos: 1. La intervención de pesas y medidas sobre las cosechas; 2. El control de los precios, a través de la alhóndiga; 3. El cuidado de mercados y ferias, mediante los fieles ejecutores y 4. El abastecimiento o control de productos de venta libre y "abastos monopolizados", en Guillamón, *op. cit.*, pp. 831-832.

Por el mismo tono de los informes rendidos por los virreyes y el curso que adoptó el debate de Cádiz al respecto puede suponerse que, en la práctica, los antiguos dueños de los cargos municipales siguieron prevaleciendo sobre los nuevos funcionarios electos.¹⁸

Empero, las reformas borbónicas servirían como una suerte de introducción o de fase preparatoria, si se prefiere, para las grandes transformaciones de mayor alcance que traería consigo la Constitución gaditana. Sobre todo, si se considera a las intendencias como antecedente de las diputaciones provinciales; a las subdelegaciones, como puente entre los viejos alcaldes mayores y jefes políticos que vendrían, y al control hacendario que intentaron esas reformas sobre los gastos municipales, como paso previo a la definición estrictamente administrativa que los diputados de Cádiz darían a esa instancia de gobierno local, apenas una década después de que las reformas borbónicas completaran su ciclo de instauración.

LA IMPORTANCIA DE CÁDIZ

La Constitución gaditana de 1812 representa, en efecto, la más importante transformación en el plano de las ideas y de las prácticas políticas de la Colonia, a pesar de haberse promulgado en sus últimos años (o quizá, precisamente por eso); de que oficialmente sólo haya tenido una vigencia legal de tres meses,¹⁹ y de que jamás llegara a ponerse en práctica íntegramente.²⁰ La influencia de las ideas y métodos de gobierno propuestos por Cádiz, de todos modos, permearon las relaciones políticas del país en sus bases, tanto como las reformas borbónicas lo habían hecho en la cúspide de la organización virreinal.

¹⁸ François Xavier Guerra opina que las reformas borbónicas "tomaron dos direcciones que, a primera vista, pueden parecer contradictorias. Por una parte, tendían a democratizar los cabildos con la creación de nuevos cargos nombrados por elección de todos los vecinos y, por la otra, se debilitó la autonomía de los municipios mediante un control puntilloso y por la transferencia de las principales decisiones financieras a los funcionarios reales", *op. cit.*, tomo I, p. 253. Pero tengo para mí que la visión de Guerra en este punto, siendo importante, admite los matices que he intentado introducir hasta ahora: ni los recursos municipales eran tantos, ni el control tan "puntilloso", ni los nuevos funcionarios pudieron eliminar el peso de los regidores que habían comprado su cargo.

¹⁹ Moisés Ochoa Campos, *op. cit.*, p. 226

²⁰ Luis Villoro, "La revolución de independencia", *Historia general de México*, volumen 2, México, El Colegio de México, 1977, p. 340.

Si las intendencias y subdelegaciones modificaron los vínculos del poder central con el resto de la estructura administrativa de la Colonia, las diputaciones provinciales y las nuevas definiciones municipales tuvieron efectos de dirección inversa: ya no de la cúspide hacia las bases —para controlarlas y ejercer una dominación más estricta—, sino de las regiones al centro; de la condición ciudadana de sus habitantes y de las capacidades de gobierno propias de sus regiones, hacia los órganos metropolitanos que representaban la autoridad española. Y ese cambio de dirección, sumado al impulso que ya habían cobrado las ideas de independencia entre los miembros de la “nación criolla”, hizo posible un replanteamiento global de las instituciones vigentes, y de los supuestos que las sustentaban.

El modelo instaurado por los constituyentes de Cádiz se apoyó en tres criterios básicos compartidos por la mayor parte de los diputados a las Cortes: el primero fue el deseo de garantizar la igualdad de los ciudadanos ante la ley, en un impulso típicamente liberal y contrario, por lo tanto, a las ideas del derecho natural que habían animado las últimas décadas coloniales. Sobre esa base, el segundo juicio consistió en establecer la división de poderes en el gobierno español, en plena armonía con el rompimiento del poder absoluto concentrado por el monarca. Mientras que el tercero, en fin, fue el de buscar la máxima racionalidad posible y la mayor eficacia en la administración del (todavía) imperio español.²¹

Esos criterios guiaron un cuadro de reformas que llegaría hasta el gobierno local, y que quebraría no sólo la confusión de funciones jurídicas, legislativas y administrativas que la Colonia había depositado en esa instancia, sino incluso el viejo papel de representante de la soberanía real que había caracterizado hasta entonces a los ayuntamientos. El municipio, después de Cádiz, ya no sería una corporación autónoma del resto de las autoridades de España, sometida solamente a la máxima voluntad del rey —como lo fue hasta antes de las reformas borbónicas—, ni una entidad de gobierno equiparable a cualquier otra de las instituciones políticas de la monarquía, con la única obligación de rendir cuentas sobre el uso de propios y arbitrios —como ocurrió a partir del reinado de Carlos III—, sino que se convertiría en parte del Poder ejecutivo del nuevo Esta-

²¹ Concepción de Castro, *La revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid, Alianza Universidad, 1979, p. 57.

do que intentaba fundar la Constitución gaditana, como un instrumento más del aparato administrativo:

[...] los municipios de Cádiz no son ya cuerpos con derechos sino divisiones administrativas de una nación formada por ciudadanos iguales. Desde el punto de vista político, los municipios que hasta entonces habían sido, en tanto que tales, representantes del pueblo y los principales actores de las Cortes, ya no son desde este momento más que simples circunscripciones electorales; su división se hace según las cifras de población. En esta nueva óptica, en la que reina la separación de poderes, pierden también todas sus competencias judiciales y sus fueros particulares. Ya no son más que la división territorial básica del Estado, la agrupación de los ciudadanos que habitan un mismo lugar. Hay en ello, no un cambio en su organización, sino un cambio de naturaleza.²²

Para los congresistas de Cádiz, de hecho, la representación nacional no podía seguir dispersa en los municipios, pues ello habría significado un doble riesgo: por una parte, el de la entrega de la verdadera representación nacional al monarca y no a las Cortes, pues la contraparte del papel que desempeñaban los municipios en el orden antiguo estaba en el poder absoluto del rey. Por la otra, el riesgo de la federalización, que los congresistas de Cádiz intentaban bloquear reuniendo la representación en la propia asamblea de diputados, mientras que el resto de las instituciones políticas y de los órganos de gobierno se constreñirían a cumplir su papel como parte de alguno de los poderes de nuevo cuño.

Es revelador, en ese sentido, el debate sobre el título VI de la Constitución gaditana, dedicado al “gobierno interior de las provincias y de los pueblos”. En efecto, el primer artículo dedicado a los ayuntamientos despertó pronto el problema de la representación política municipal: si para algunos de los diputados cada cabildo representaba a un pueblo determinado,²³ para el asturiano conde de Toreno —uno de los protagonistas de la comisión constitucional—, los municipios no serían, en el futuro, más que “unos agentes del Poder ejecutivo”, al expresar:

²² François Xavier Guerra, *op. cit.*, p. 257.

²³ Representados en este caso por Florencio Castillo, de Costa Rica, en *Diario de sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*, 10 de enero de 1812, p. 2590.

En la nación no hay más representación que la del Congreso nacional. Si fuera según se ha dicho, tendríamos que los ayuntamientos, siendo una representación, y existiendo consiguientemente como cuerpos separados, formarían una nación federada, en vez de constituir una sola e indivisible. Los ayuntamientos no son más que unos agentes del Poder ejecutivo para el gobierno económico de los pueblos; pero como el mejor modo de plantear esta parte, tan esencial para la felicidad de las provincias, debe reposar sobre el interés que sus mismos vecinos tienen en su prosperidad [...] se prefiere que estos agentes sean escogidos por sus propios convecinos.²⁴

El mismo diputado agregaba, como para no dejar lugar a dudas:

Las Cortes y el Rey son dos poderes supremos de la nación: éstos tienen respectivamente sus dependencias, y los ayuntamientos son esencialmente subalternos del Poder ejecutivo. De manera que sólo son instrumento de éste, elegidos de un modo particular, por juzgarlo así conveniente al bien general de la Nación; pero al mismo tiempo, para alejar el que no se deslicen y propendan insensiblemente al federalismo, como es su natural tendencia, se hace necesario ponerles el freno del jefe político, que, nombrado inmediatamente por el Rey, los tenga a raya y conserve la unidad de acción en las medidas de gobierno. Éste es el remedio que la Constitución, pienso, intenta establecer para apartar el federalismo, puesto que no hemos tratado de formar sino una Nación sola y única.²⁵

Con la anulación del papel representativo de los cabildos, el municipio podía ya convertirse no sólo en aquel "agente del Poder ejecutivo", sino en uno de los instrumentos privilegiados para lograr propósitos diferentes de los que permitió la primera reforma borbónica. Si los municipios habían albergado a las oligarquías locales, y se habían convertido en una más de las corporaciones protegidas por la Corona, bajo la nueva concepción liberal cambiarían de bando. A partir de Cádiz, el mismo municipio serviría para combatir los estamentos antiguos a través de un triple proceso: en primer lugar, su expansión hacia el mayor número posible de pueblos, de manera que su implantación dejara de estar ligada a un criterio de cercanía política e influencia de grupos locales sobre la Casa real, para comenzar a ser un simple problema técnico de población.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*, p. 2591.

En el segundo, la elección popular de alcaldes, regidores y síndicos, como medio para garantizar la representación política de los ciudadanos y desplazar, a un tiempo, a aquellas oligarquías locales que se habían adueñado —literalmente— de los cargos públicos municipales.²⁶ Y, por último, a través de una minuciosa definición de las atribuciones municipales y de la creación de órganos superiores de vigilancia y control, que se concretarían en la figura de los jefes políticos superiores de cada provincia, y de los subalternos para cada partido.²⁷ Mediante ese triple proceso, los municipios dejarían de ser refugio de las clases privilegiadas o protegidas —se pensaba— para comenzar a ser instrumento administrativo al servicio del Estado moderno.

²⁶ Conviene subrayar la diferencia respecto a la reforma borbónica: en la última parte del siglo XVIII lo que se puso a elección popular fueron cargos nuevos, responsables de ciertos sectores de la economía de los municipios, que habrían de convivir con los regidores y los alcaldes antiguos, dueños de sus oficios por mandato del rey. En Cádiz fueron precisamente los cargos principales de alcalde, regidor y síndico los que se sometieron a pluralidad de votos y a renovación anual, mientras que se anulaban los oficios comprados antes. Así, la reforma borbónica supuso una convivencia de dos órdenes diferentes, en tanto que la de Cádiz llevaba a la sustitución total del régimen anterior.

²⁷ El artículo 309 de la Constitución gaditana introducía el predominio de los jefes políticos del modo siguiente: "Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos por alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe [sic] político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos." Pero, al mismo tiempo, el artículo 321 precisaba como nunca antes las tareas de los cabildos: "Estará a cargo de los ayuntamientos: primero, la policía de salubridad y comodidad. Segundo, auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público. Tercero, la administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombren. Cuarto, hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la tesorería respectiva. Quinto, cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común. Sexto, cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban. Séptimo, cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato. Octavo, formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará con su informe. Noveno, promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso."

Así se explica la voluntad gaditana, aparentemente contradictoria, de hacer crecer el número de municipios a todo lo largo y lo ancho del imperio español, en la misma medida que se les acotaban sus funciones y se les sometía a las nuevas autoridades políticas intermedias. La pulverización municipal, sin embargo, no dejaba de anunciar el riesgo inminente de la federación en los dominios coloniales, como un estímulo a los procesos de independencia que, de hecho, ya estaban en curso. Agustín de Argüelles, otro de los diputados asturianos que desempeñó un papel protagónico en las Cortes sostenía, como argumento para paliar ese peligro, que el régimen colonial quedaría anulado con la sola vigencia de la Constitución, y:

[...] En cuanto al punto de subsistir las Américas gobernadas según el sistema colonial sólo apelo a la justificación del Congreso. Una Constitución que concede iguales derechos a todos los españoles libres; que establece una representación nacional; que ha de juntarse todos los años a sancionar leyes, decretar contribuciones y levantar tropas; que erige un Consejo de Estado, compuesto de europeos y americanos; y que fija la administración de justicia de tal modo que, bajo ningún pretexto tengan que venir éstos a litigar en la península; una Constitución, digo, que reposa sobre estas bases, ¿es compatible con un régimen colonial?²⁸

Desde otra óptica, sin embargo, las ideas liberales y la vastedad del territorio que abarcaba el Estado español no pasaban inadvertidas a los diputados, ante la evidente posibilidad de que las nuevas diputaciones provinciales y los nuevos ayuntamientos electos se convirtieran en el germen del rompimiento con el gobierno central. El conde de Toreno insistía:

Diputaciones y ayuntamientos deben considerarse como unos agentes del poder Ejecutivo, y no como cuerpos representativos, según creen algunos individuos, y de cuya opinión dimanar las más de equivocaciones. Lo dilatado de la nación la impone, bajo un sistema liberal, al federalismo; y si no lo evitamos, se vendría a formar, sobre todo con las provincias de Ultramar, una federación como la de los Estados Unidos, que insensiblemente pasaría a imitar al más independiente de los antiguos cantones suizos, y acabaría por constituir estados separados.²⁹

²⁸ *Diario de sesiones...*, op.cit., p. 2441.

²⁹ *Ibid.*, p. 2608.

Y es que si los municipios ya habían sido despojados de toda representación, el capítulo siguiente del proyecto constitucional, dedicado “al gobierno político de las provincias y de las diputaciones provinciales”, volvería a llevar a debate el mismo problema, pero agigantado sin duda por la importancia a la que estaban llamados los nuevos cuerpos del gobierno local. El mismo diputado Argüelles, quien veía en la Constitución la mejor barrera a la independencia de las Américas, volvería después para acotar su propio entusiasmo:

Es igualmente necesario insistir en desvanecer cualquier idea de representación que se pueda suponer en las diputaciones de provincias [...] las diputaciones son elegidas por los pueblos para combinar la confianza y amovilidad de sus individuos con la subordinación al gobierno, de quien éste se vale para la ejecución de sus órdenes. La representación nacional no puede ser más que una, y ésta, refundida solamente en las Cortes, es la que únicamente puede expresar la voluntad de los pueblos; y así las diputaciones provinciales no tienen, ni por su naturaleza pueden tener, ningún carácter representativo [...] ha dicho bien el señor conde de Toreno, que las diputaciones son unos agentes del gobierno. Sólo bajo este aspecto se podrá conciliar con la naturaleza de una Monarquía, la organización del gobierno municipal subdividido en ayuntamientos y diputaciones.³⁰

Las previsiones de las Cortes de Cádiz no se limitarían, sin embargo, al espacio del texto constitucional. Si por un lado fundaron las diputaciones provinciales como órganos del Poder ejecutivo para el gobierno político de las provincias y establecieron las jefaturas políticas como un medio para convertir a los municipios en aliados del nuevo orden, por el otro intentaron constreñir los riesgos de sus propias disposiciones a través de una detallada legislación secundaria y, más tarde, mediante un acucioso sistema de instrucciones a los virreyes.

Sin duda, los diputados de Cádiz estaban conscientes de la magnitud de las transformaciones que habían puesto en marcha; de ahí que hayan emitido cuatro decretos entre mayo de 1812 y junio de 1813 con el explícito propósito de limitar posibles malinterpretaciones que pudiese despertar la nueva Constitución.³¹ Entre estos de-

³⁰ *Ibid.*, p. 2610.

³¹ Esos decretos fueron: el CLXIII, del 23 de mayo de 1812, sobre formación de ayuntamientos constitucionales; el CLXIV, de la misma fecha, sobre el establecimiento

cretos hay que destacar la “Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias”, en la que quedaron manifiestas las nuevas intenciones de control municipal acuñadas por el liberalismo español.

En un largo capítulo —de 25 puntos— dedicado a “Las obligaciones de los ayuntamientos”—, las Cortes españolas formularon una serie de restricciones al desempeño de los municipios, basada en el nuevo poder otorgado a los jefes políticos. Estos se convertían, así, en la verdadera autoridad política de los pueblos. Tres incisos de ese capítulo bastan para señalar el peso de las decisiones que adoptarían esos nuevos funcionarios:

XVI. Deberá cada Ayuntamiento rendir anualmente cuentas documentadas a la diputación provincial, dirigiéndolas por medio del Gefe [sic] Político, de la recaudación e inversión de los caudales que administren con arreglo a las leyes e instrucciones.

XVII. Cuidará asimismo cada Ayuntamiento de formar y remitir anualmente al Gefe [sic] Político de la provincia una noticia del estado en que se hallen los diferentes objetos que quedan puestos a su cuidado.

XVIII. Si algún vecino se sintiere agraviado por providencias económicas o gubernativas dadas por el Ayuntamiento, o por el alcalde, sobre cualquiera de los objetos que quedan indicados, deberá acudir al Gefe [sic] Político, quien por sí oyendo a la Diputación provincial cuando lo tuviere por conveniente, resolverá gubernativamente toda duda, sin que por estos recursos se exija derecho alguno.³²

Y en el tercer capítulo de esa misma Instrucción, dedicado a los propios “Gefes [sic] Políticos”, los diputados completaron el cuadro de mandos otorgados a esa figura. Decía el primer artículo de esa sección:

Art. I. Estando el gobierno político de cada provincia, según el Artículo 324 de la Constitución, á [sic] cargo del Gefe [sic] superior político nombrado por el Rey en cada una de ellas, reside en él la superior au-

de las diputaciones provinciales en la Península y Ultramar; el CLXXIX, del 10 de julio de ese mismo año, que dictaba reglas sobre la formación de los ayuntamientos constitucionales, y el CCLXIX, del 23 de junio de 1813, que aprobaba la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias. Véase Tomás Ramón Fernández y Juan Alfonso Santamaría, *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977. p. XIX.

³² *Ibid.*, p. 695.

toridad dentro de la provincia para cuidar de la tranquilidad pública, del buen orden [sic], de la seguridad de las personas y bienes de sus habitantes, de la ejecución de las leyes y las órdenes del Gobierno, y en general de todo lo que pertenece al orden [sic] público y prosperidad de la provincia; y así como será responsable de los abusos de su autoridad, deberá ser, también, puntualmente respetado y obedecido de todos. No sólo podrá, ejecutar, gubernativamente las penas impuestas por las leyes de policía y bandos de buen gobierno, sino que tendrá facultad para imponer y exigir multas a los que le desobedezcan ó [sic] le falten al respeto, y á [sic] los que turben el orden [sic] o el sosiego público.³³

En el artículo III, del mismo capítulo, la Instrucción agregaba:

Podrá haber Gefe [sic] político subalterno al de la provincia en los principales puertos de mar, que no sean cabezas de provincia, é [sic] igualmente en las capitales de partido de provincias muy dilatadas ó [sic] muy pobladas, donde el Gobierno juzgue ser conveniente establecerlos para la mejor dirección de los negocios públicos.³⁴

Pese a la breve vigencia de la Constitución gaditana en los últimos años de vida del virreinato, su influencia definitiva puede apreciarse desde dos observaciones complementarias: la primera se refiere a las resistencias que despertó entre la élite colonial, como la piedra de toque que habría de poner en marcha al movimiento criollo favorable a la independencia de México.³⁵ La segunda, no menos importante, tiene que ver con la continuidad del modelo gaditano en la organización del país ya independiente.

EL MATIZ REGIONAL EN LOS PRIMEROS AÑOS DE INDEPENDENCIA

Si las intendencias y subdelegaciones representaron el cambio fundamental que propiciaban las reformas borbónicas en el ámbito de las instituciones de gobierno, las diputaciones provinciales y el nuevo cuadro de funciones municipales marcaron la influencia de las Cortes de Cádiz, al menos, en lo referente a la organización regional del país. Nettie Lee Benson ha demostrado que, tal como lo tenían

³³ *Ibid.*, p. 698.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Luis Villoro, "La revolución de independencia", *op. cit.*, pp. 349-350.

los diputados Argüelles y De Toreno, entre el establecimiento de las diputaciones provinciales y la adopción del sistema federal mexicano hay una línea de continuidad. De acuerdo con Lee Benson:

[...] la descentralización no ocurrió bruscamente con la adopción del sistema federal. Se había ido produciendo de modo gradual a lo largo del tiempo y se desarrolló aceleradamente bajo la Constitución española de 1812 por medio del establecimiento de las diputaciones provinciales.³⁶

De hecho, a lo largo de su investigación ofrece evidencias suficientes como para afirmar que, en el ámbito regional, la independencia fue en realidad un cambio menor, en la medida en que la formación de las diputaciones provinciales que preveía la Constitución gaditana había comenzado antes de la suscripción del Tratado de Córdoba, mientras que en el propio Tratado

[...] se convino en que las leyes y decretos vigentes se observarían en México en cuanto no se opusieran al Plan de Iguala, y mientras las Cortes [de México] no formaran la Constitución del Estado.³⁷

Subrayemos que la independencia de México, si bien comenzó con una revolución popular emprendida contra las canonjías que la Corona concedía a los españoles peninsulares, no culminó sino como un movimiento político abanderado por los criollos de mayor jerarquía, que querían mantener, a su vez, su propio espacio de privilegios. Sin duda, la rebelión iniciada por Miguel Hidalgo en 1810 fue muy importante, y hacia principios de 1813 se había generalizado en los territorios de mayor población.³⁸ Pero después de haber sido el disparador del movimiento de independencia, en 1815 se encontraba prácticamente derrotada por el ejército colonial y reducida,

³⁶ Nettie Lee Benson, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1955, p. 9.

³⁷ *Ibid.*, p. 62.

³⁸ La magnitud de esa rebelión ha sido comparada, entre las que iniciaron movimientos de independencia en América Latina, con la que encabezó Túpac Amaru en Perú. Como aquélla, también obtuvo el respaldo de amplios contingentes campesinos e indígenas en el centro de la República. Véase John Coatsworth, "Patrones de rebelión rural en América Latina: México en una perspectiva comparada", en Friederich Katz, *Revolución, rebelión y revolución. La lucha rural en México del siglo XVI al siglo XX*, México, Era, 1988.

en todo caso, a una suerte de guerra de guerrillas sin expectativas de triunfo.³⁹

En cambio, los cauces de la política española producirían un efecto combinado mucho más hondo en el curso de los acontecimientos. La ocupación francesa de la península ibérica en 1808 no sólo despertó entre los americanos las primeras discusiones abiertas sobre la soberanía que había sido arrebatada al monarca, también con el tiempo abrió una brecha entre españoles y criollos que no se cerraría por completo. La mitigó, sin embargo, la amenaza que la rebelión original representaba para los grupos más importantes.⁴⁰ De modo que hacia 1820, cinco años después de que los insurgentes habían sido derrotados, esa élite colonial decidió sublevarse, a su vez, para impedir el avance del liberalismo que se imponía en la metrópoli. De ahí que, casi repentinamente, se hayan aliado con lo poco que quedaba del movimiento popular secundado por los mestizos que siguieron a Hidalgo, para promulgar apenas un año más tarde una independencia tramada en la cúpula del poder, para evitar que las reformas liberales modificaran el estado de cosas en la Nueva España.

La independencia, pues, no buscó el cambio sino la continuidad, bajo las mismas leyes de España y aun bajo la misma monarquía constitucional moderada de los Borbón. Una independencia pactada de tal modo, que el propio Juan de O'Donojú —quien la reconocería formalmente, como primer y último jefe político superior de la Nueva España— afirmaría en sus noticias a la Corona:

[...] todo estaba perdido sin remedio, y todo está ganado, menos lo que era indispensable que se perdiese algunos meses antes o algunos después.⁴¹

Como se sabe, esa batalla diplomática ganada por O'Donojú frente a los criollos que se habían rebelado, se perdió para España entre los temores de unas Cortes que, en última instancia, prefirieron perder a la Nueva España y no su influencia política sobre la

³⁹ Luis Villoro, "La revolución de independencia", *op. cit.*, pp. 337-344.

⁴⁰ Algo similar ocurrió en toda América Latina, si bien con consecuencias muy distintas a las de la conclusión pactada sucedida en México. Véase Francisco García Calderón, *op. cit.*, pp. 25-38.

⁴¹ "Carta de Juan O'Donojú al Secretario de Estado y del Despacho de la Gobernación de Ultramar", 31 de agosto de 1821, en De la Torre Villar, *op. cit.*, p. 1504.

monarquía de Fernando VII. Lo que el Tratado de Córdoba representaba para la política liberal española era, simplemente, la renuncia a la Constitución gaditana, fuente de legitimidad de las Cortes. De este modo, era imposible que aceptaran el predominio de la Corona sobre las leyes; que admitieran un régimen jurídico excepcional para cada una de las colonias —especialmente para la Nueva España, la más poderosa de todas—, mientras intentaban consolidar sus ideas en el gobierno de la metrópoli. Así que la decisión de rechazar los acuerdos firmados entre Agustín de Iturbide y O'Donojú no vino del rey, sino del régimen liberal que finalmente se había impuesto en la península: la decisión clave no estaba en aceptar la Corona que los mismos mexicanos ofrecían a la casa de los Borbón, sino en admitir el rechazo a la Constitución gaditana.

Paradójicamente, esa posición de las Cortes produjo resultados distintos: de un lado, Iturbide echó mano de la legalidad que le otorgaba el Tratado de Córdoba para tratar de convertirse en el primer emperador de México ante la renuncia borbónica; por el otro, la misma legalidad lo obligó a continuar el régimen jurídico derivado de Cádiz. México nació así a su vida independiente al amparo de las mismas instituciones políticas que se crearon para España entre 1810 y 1812. Y entre ellas, las diputaciones provinciales estaban llamadas a convertirse en la clave del federalismo que adoptaría el país a partir de 1824, tal como lo habían previsto los diputados constituyentes.

Como lo relata Lee Benson, el puente que unió el lapso entre la declaración de independencia y la promulgación de la primera Constitución mexicana fue el de la legalidad gaditana. El esfuerzo de Iturbide por fundar el Estado, a través de un congreso *ad hoc*, sería mucho menos eficaz que la voluntad de arraigar su mando con la autorización gradual de nuevas diputaciones a lo largo del territorio ya mexicano. Así:

[Ya en 1821] funcionaban ocho diputaciones provinciales —señaladamente, las de San Luis Potosí, Guadalajara, Puebla, México, Yucatán, las Provincias Internas de Oriente, las Provincias Internas de Occidente, y Chiapas— y otras seis intendencias —Veracruz, Oaxaca, Michoacán, Guanajuato, Zacatecas y Arispe— tenían, por el decreto del 8 de mayo, el derecho reconocido a establecer diputación, que harían un total de catorce. No tardaron mucho en hacerlo.⁴²

⁴² N. Lee Benson, *op. cit.*, p. 62.

Y a partir de entonces, en la periferia se sucedieron nuevas creaciones de diputaciones provinciales, siguiendo el modelo de Cádiz, mientras en el centro del país se debatían diferentes criterios sobre la conveniencia de establecer un régimen federal, u otro centralista pero republicano, o una monarquía moderada como la que representaba Iturbide y prefería el Plan de Iguala, que hizo posible la independencia pactada.⁴³ Si las fuerzas que habían ganado la independencia se concentraban en la capital para garantizar la continuidad de sus fueros, el resto de los grupos políticos —desgranados por el territorio del nuevo país— empujaban hacia el reconocimiento de sus derechos provinciales y por el establecimiento de reglas jurídicas capaces de salvaguardar el peso que Cádiz había otorgado a los gobiernos locales.

[Hacia] noviembre de 1822, por lo tanto, diez y siete diputaciones provinciales habían sido autorizadas en México, y diez y ocho estaban ya establecidas [...] Antes de terminar el año de 1822, el Congreso recibió peticiones para el establecimiento de diputaciones provinciales en las provincias de Tabasco, Sinaloa, Sonora, Durango, Chihuahua, Nuevo México, Nuevo León, Coahuila y Texas.⁴⁴

Para diciembre de 1823 funcionaban ya 23 diputaciones provinciales en México y “algunas de tales provincias habían ido más lejos de sus atribuciones, asumiendo plenos poderes como gobierno local autónomo”.⁴⁵ Con todo, el debate sobre el constituyente central seguía ocupando la atención política de todo el país. Y mientras Iturbide intentaba maniobrar para consolidarse como emperador mexicano, las provincias se organizaban para defender la legalidad que consideraban legítima. Como lo escribiese Reyes Heróles:

[En los primeros años de vida independiente de México] hubo un proceso ideológico que condujo a identificar la forma federal con el sistema liberal; pero a más de ello, las realidades y los intereses hacían que las clases liberales fuesen federalistas y que las fuerzas coloniales fuesen centralistas: las primeras estaban diseminadas, descentralizadas; las segundas convergían en la metrópoli, estaban centralizadas. Fede-

⁴³ Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, en particular, el capítulo “Federalismo”, del tomo I, pp. 355-417.

⁴⁴ N. Lee Benson, *op. cit.*, pp. 68 y 70.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 84.

ralismo y centralismo no fueron solamente los términos de una polémica teórica, sino la alternativa que marcaría el rumbo de la sociedad mexicana.⁴⁶

Como resultado, frente a las rebeliones políticas encabezadas por las diputaciones provinciales —que en varios casos se declararon no sólo contrarias al régimen centralista, sino incluso independientes—, el Congreso mexicano optó por el federalismo, en una fórmula ecléctica que recogía también el peso de las corporaciones militar y eclesiástica para darles un sistema jurídico propio, a salvo de la dinámica provincial que reproducía el sentido de los debates de Cádiz.⁴⁷

Es evidente que el cuidado que tuvieron los constituyentes mexicanos de 1824 —después del fallido intento de la monarquía de Iturbide— en relación con los privilegios del ejército y de la Iglesia católica, representaba un rasgo de continuidad con el sistema de la Colonia. Pero sobre esa evidencia se ha construido otra interpretación que ha visto al federalismo, a pesar de todo, como un signo de ruptura con el pasado o, al menos, con el que venía de España. Reyes Heróles afirma, por ejemplo, que:

[...] el modelo federal para la magnitud o extensión territorial dada, no podía ser otro que el norteamericano, que aparte de cualquier ventaja teórica, constituía para nuestros legisladores una experiencia que demostraba cómo era posible lograr un sistema democrático y liberal en gran espacio [...] La idea federal, reelaborada por un clásico, Montesquieu, necesitó de un modelo para convertirse en sistema. A nuestros legisladores la inspiración federal les venía con el liberalismo y el

⁴⁶ Reyes Heróles, *op.cit.*, tomo II, p. 31.

⁴⁷ Acerca de la presión ejercida por las provincias, Prisciliano Sánchez retrataba así la situación del país, hacia el mes de julio de 1823: "Ved aquí todo el motivo de los recelos de unas provincias; y no sabré decir si la única esperanza de la capital de Guadalajara, Yucatán, Oaxaca, Zacatecas y las internas de Oriente, deseosas del federalismo, e impacientes de que se les retarde este bien, ayudadas de la localidad y de sus circunstancias, no considerándose ligadas por el antiguo pacto ya disuelto, se han anticipado a darse por sí mismas lo que acaso desconfían obtener por mano ajena, y se han declarado independientes de toda autoridad para darse su constitución peculiar [...] Querétaro, Valladolid, Guanajuato y San Luis Potosí, han manifestado iguales sentimientos, aunque no han dado pasos tan acelerados como las primeras. Las demás no han contradicho la opinión general, y todas ciertamente quieren la federación", en *El pacto federal de Anáhuac*, julio de 1823, facsimilar, Guadalajara, Gobierno de Jalisco, 1974, p. 61.

esquema jurídico, claro, preciso y casi geométrico, lo encontraron en los Estados Unidos.⁴⁸

Pero ese esquema “preciso y casi geométrico” no partía de Estados Unidos sino de Cádiz. Sin duda, los debates del constituyente de 1824 recogieron explícitamente la admiración que sentía el grupo federalista por las ventajas del modelo estadounidense, pero la dinámica centrífuga que ya habían impreso las diputaciones provinciales en favor del federalismo se apreciaría más tarde en los mismos textos constitucionales de los primeros estados de la República Mexicana.

Reyes Heróles afirma, también, que las constituciones locales “fueron dictadas de acuerdo con la Constitución federal de 1824” y que ésta, a su vez, se había basado en la de Estados Unidos.⁴⁹ Pero en realidad su modelo fue el gaditano: sin que pueda hablarse de un “molde” idéntico para cada una de ellas, en los textos de los constituyentes de los estados se aprecian, por lo menos, tres rasgos de continuidad con el sistema liberal español:⁵⁰

1) En primer lugar, la idea de que el Poder ejecutivo necesitaba de un grupo de notables para ser ejercido con probidad y eficacia, mientras que el peso mayor del poder regional tendría que depositarse en el congreso local. Los Consejos de Gobierno —o incluso “senados” locales— caracterizan el contrapeso al ejecutivo individual que, en Cádiz, se colocaba en el control de la propia diputación provincial, formada por siete individuos.

2) En segundo sitio, los sistemas electorales indirectos— que en el modelo gaditano funcionaban a partir de las “juntas de parroquia”, responsables de seleccionar a los miembros de otras “juntas de partido”, quienes a su vez elegían diputados a Cortes—, fue prácticamente reproducido en las constituciones locales de México, con la sola sustitución de las parroquias por municipios y, eventualmente, de los partidos por “departamentos”, creados para subdividir el territorio propio.

3) Y, por último, en el ámbito del gobierno interior— lo que para efectos políticos prácticos era quizá lo más relevante— la comparación no deja lugar a dudas: aunque cada estado adoptó ras-

⁴⁸ Reyes Heróles, *op.cit.*, tomo. I, pp. 426-427.

⁴⁹ *Ibid.*, tomo II, p. 33.

⁵⁰ El análisis que sigue se basa en la revisión de las *Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Imprenta Galván, 3 vol., 1828.

gos peculiares, en todos fue palpable la reproducción más o menos fiel del título VI de la Constitución de Cádiz.

En suma, la organización básica del poder local marcó, en la forma constitucional preferida por cada estado, una muy evidente línea de continuidad con las definiciones jurídicas y políticas adoptadas antes de la promulgación de la independencia. Las diferencias, aunque no eran menores, no permiten afirmar que el modelo haya sido completamente distinto ni, mucho menos, que su inspiración haya estado exclusivamente en Estados Unidos. Todo indica, más bien, que a partir de su propia experiencia, cada estado adoptó el régimen que convenía a sus intereses. Y de ahí que los matices entre cada constitución se aprecien con más nitidez en lo que hace al detalle de la organización municipal.

En todos los estados, en efecto, continuaron las figuras de alcalde, regidores y síndicos como funcionarios del ayuntamiento, electos por pluralidad de votos entre los vecinos de cada municipio, y renovados cada año los primeros, y "por mitad" los regidores y síndicos. Pero no en todas las constituciones se aclaró que esos funcionarios podían ser electos en calidad de auxiliares para los pueblos que carecieran de ayuntamiento. En Chiapas, Chihuahua, Estado de Occidente, Guanajuato, Oaxaca, Puebla, Tamaulipas, Tabasco, Jalisco, Yucatán y Zacatecas, en cambio, se previó que todos los pueblos tuvieran alcaldes y regidores, aunque no alcanzaran la categoría para fundar ayuntamiento. En Oaxaca incluso se recogió la tradición india de las "repúblicas" para los pueblos que no tuvieran ayuntamiento, en las cuales habría por lo menos un alcalde y un regidor; mientras que en Chihuahua y en Zacatecas se introdujo por primera vez la figura del "presidente municipal" como cabeza del ayuntamiento, por encima de alcaldes, regidores y síndicos.

Otra diferencia entre cada constitución —y respecto a la de Cádiz— estaba en los requisitos de población impuestos por cada estado para conceder a los pueblos la categoría de municipios. Si Cádiz establecía una población mínima de mil habitantes para formar ayuntamiento,⁵¹ los nuevos estados del México independiente modificaron esa cifra de acuerdo con sus propios conflictos internos, o bien omitieron el dato para permitir una legislación secun-

⁵¹ Cifra que en 1845 se reduciría hasta la mínima de 30 habitantes, en la lucha de los liberales españoles contra las oligarquías locales. Véase Guillamón, *op. cit.*, p. 833.

daria menos estricta. Así, Guanajuato y Oaxaca elevaron la población mínima requerida a 3 mil habitantes, en tanto que en el Estado de México y Michoacán fue de 4 mil, a pesar de su particular densidad demográfica. Coahuila-Texas y Tabasco, por su parte, resolvieron el punto autorizando ayuntamiento sólo para las “cabezas de partido”, mientras que Chiapas y Jalisco se atuvieron a las mismas previsiones de Cádiz. El resto de los estados remitió el tema a la legislación secundaria.

¿A qué obedecían las diferencias? Sin duda, al modo peculiar en que cada una de las élites regionales apreció la importancia del municipio como contrapeso a su propio poder. Pero las reglas básicas no variaron: con mayor o menor población, los pueblos de México iban a ser gobernados por ayuntamientos, dentro de la misma tradición castellana que venía de antes.

La división interna de cada estado siguió también un modelo común: casi todos optaron por los “partidos” —en la misma tradición española— como un conjunto de pueblos, aunque en algunos se tomó además una división en “departamentos” internos y en otros, como Veracruz o Jalisco, se demarcaron “cantones”.

Esa subdivisión sirvió también para delimitar las áreas de los funcionarios que habrían de sustituir a los jefes políticos subalternos, previstos en la legislación gaditana. Hubo, sin embargo, dos diferencias: la primera fue que esos jefes políticos dejaron de ser los gobernadores de cada provincia, tal como los concibiera en su momento el constituyente de Cádiz, para transformarse en responsables de seguridad y policía. Al bajar de situación —de la diputación provincial al partido, departamento o cantón— los jefes políticos se convirtieron en instancias de control intermedio. En otras palabras, dejaron de ser pieza clave de la administración, representantes del rey, para comenzar a ser instrumento de dominación sobre la vida municipal. La segunda diferencia la encontramos en la denominación de esos jefes políticos o, inclusive, su omisión en los textos constitucionales de algunos estados. Fue el caso de Coahuila-Texas, Chihuahua, Durango, Puebla, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas. En otros, la misma figura tomó nombres diversos: “jefes de policía” en Guanajuato o el Estado de Occidente; “prefectos” en el Estado de México, Chiapas o Michoacán; “gobernadores de departamento” en Oaxaca; “supervisores” en Jalisco o “jefes de cantón” en Veracruz. Nombres distintos que, no obstante, aludían a la misma figura política.

Las funciones asignadas a los ayuntamientos también se retomaron de Cádiz, en la mayor parte de los casos, y a pesar del control otorgado a los jefes políticos, esas funciones municipales se respetaron. Después de 1825, los municipios de México siguieron siendo responsables de la policía de salubridad y comodidad; de la instrucción pública; de la construcción de caminos, calzadas y puentes; de fomentar el comercio, la agricultura y la industria, y de cuidar las instituciones de beneficencia. En algunos estados, no obstante, esas funciones fueron sumadas a las correspondientes al proceso de presupuestación y control estadístico, como la del Estado de Occidente; o con facultades de intervención en el proceso legislativo estatal, en el caso de Zacatecas. En la Constitución del Estado de México se dividieron las funciones de los alcaldes, por un lado, de las del ayuntamiento propiamente dicho, por otro. Y en las demás, finalmente, se remitieron los detalles a la legislación secundaria, como en las de Coahuila-Texas, Chiapas, Chihuahua, Oaxaca, Michoacán, Puebla, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Jalisco.

Por último, las constituciones locales —con excepción de Chihuahua, Durango, Puebla, Tamaulipas y Veracruz— reprodujeron dos artículos más del texto de la de Cádiz: el relativo a la prohibición de ocupar cargos municipales a los empleados públicos de la federación o del estado, a los militares y a los eclesiásticos, y el que se refería a la obligación de aceptar los “oficios de ayuntamiento” como “carga concejil de que nadie podrá excusarse”.

Así, la Constitución de Cádiz, que sólo pudo ser aplicada parcialmente en el territorio de Nueva España por un periodo muy breve, y cuya vigencia sirvió como detonador del proceso de independencia entre la élite de la Colonia, paradójicamente vería continuada su aplicación a través de las diputaciones provinciales primero, y de los estados de la República Mexicana después. Pese a los matices y las diferencias de forma, parece claro que las instituciones políticas básicas, las que definieron la vida regional del país, siguieron siendo las mismas que heredó México de su pasado colonial, más allá de las disputas entre centralistas y federalistas, conservadores o liberales durante toda la primera mitad del siglo pasado.

¿En qué medida cambió, pues, la vida de México inmediatamente después de su independencia? ¿Cuánto se modificaron sus instituciones políticas básicas? Las instituciones y los órganos de gobierno que trastocó el periodo de reformas borbónicas, y que transformara el Congreso constituyente de Cádiz, prevalecieron con fuerza en el ámbito de la vida municipal del país hasta ya bien en-

trado el siglo XIX. En realidad, las grandes transformaciones en ese nivel de gobierno habían tenido lugar años antes: entre 1786 y 1810, y a partir de esa fecha con el alcance de la reforma constitucional gaditana.

En el marco de la fundación del Estado nacional mexicano, también podría decirse que la independencia encontró una dinámica de reformas que ya estaba en curso dentro de la geografía del país, y que ésta evolucionó con relativa autonomía de los grandes procesos de decisión que se agitaban en la capital del país. Mientras el centro buscaba la independencia para eludir la norma constitucional gaditana, la periferia la adoptaba sobre la marcha; en tanto que el centro protegía a las grandes corporaciones y garantizaba sus fueros y privilegios, en derredor se pugnaba por la federación del país recuperando los poderes locales que la misma independencia les regateaba; al mismo tiempo que el centro intentaba nuevas definiciones políticas, el contorno reproducía la Constitución de 1812. En el fondo, quizás, era la lucha entre la fundación de un Estado capaz de monopolizar la fuerza física y la autoridad administrativa, y la permanencia de las instituciones políticas intermedias que, arraigadas en las regiones y en los municipios, representaban de hecho la porción más relevante de la fuerza política nacional. De ahí que la creación de un Estado nacional, propiamente dicho, no pasara sólo por la destrucción de las herencias políticas coloniales representadas en las grandes corporaciones, sino también por el sometimiento paulatino de regiones y municipios a un proyecto común, que no comenzaría realmente sino hasta los años de la República Restaurada.

III. LA GUERRA

LAS DOS VISIONES DEL SIGLO PASADO

La época que Daniel Cosío Villegas identificara como la República Restaurada ha sido vista de muy distintas formas, aunque es indudable que sobre ella han prevalecido dos miradas parcialmente contradictorias: una, que prefiere entender los esfuerzos de la llamada “generación de la Reforma” como un intento realmente civilizatorio en busca del apego más escrupuloso posible a los marcos legales establecidos por la Constitución liberal de 1857, con el propio Cosío Villegas y su *Historia moderna de México* a la cabeza —sin olvidar *La Constitución del 57 y sus críticos*. La otra, quizá más apegada a la forma como se solucionaban los conflictos políticos y en todo caso más escéptica sobre las posibilidades que ofrecía la legalidad vigente, que ha preferido observar esa época como un intento frustrado de la élite liberal por establecer un proyecto definido de modernización nacional.¹

En la introducción he señalado que mis hipótesis no se corresponden exactamente con ninguno de esos extremos. En el complicado proceso de construcción de las instituciones políticas nacionales, hubo momentos en los que la legalidad no sólo coincidió con lo que ocurría en la realidad —al menos en lo que hace al control de la vida municipal del país—, incluso se le defendió abiertamente por encima de circunstancias del todo adversas. También es verdad que ese criterio de legalidad constitucional nunca fue suficiente para resolver por sí mismo los problemas que han cruzado la historia de México. La hipótesis de este texto, en consecuencia, es deudora de porciones

¹ Conviene tener presentes tres libros que comparten esa visión y que han servido como una referencia constante para este libro: Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, México, reeditado por Porrúa, de la primera edición de 1912, 1990; François-Xavier Guerra, *México: del antiguo régimen a la Revolución*, 2 vols., México, Fondo de Cultura Económica, 1988; y Fernando Escalante Gonzalbo, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 1992.

equivalentes de esas dos miradas: la legalidad se utilizó siempre como el instrumento básico para gobernar, siendo casi siempre el medio adecuado para crear instituciones; pero al mismo tiempo, se la empleó como mera justificación para concentrar excesivo poder en el gobierno de la República.

Más que las grandes definiciones filosóficas y jurídicas que acompañaron la historia constitucional mexicana, lo que llama la atención de esa doble vertiente de legalidad es su modo de empleo: su abierta utilización como un arma para edificar la maquinaria política que estaba reclamando la defensa más elemental del Estado, después de cuarenta y seis años de fracasos, que habían llevado a la pérdida de más de la mitad del territorio original de México, a una guerra civil interminable y a una doble intervención extranjera.² Es decir, a las fronteras de todos los indicadores posibles del proceso exactamente opuesto: el de la destrucción de un Estado.

Ya se dijo, en el primer capítulo, que el federalismo mexicano no responde a los cánones de interpretación válidos para explicar los orígenes de las federaciones nacidas en Europa, ni a la de Estados Unidos; también que el legado de esa muy peculiar forma de gestación del federalismo llevó, a la postre, al debilitamiento de las instituciones políticas locales, mientras se minaba la base misma del dominio original fortaleciendo al centro. Toca ahora avanzar otro trecho, para tratar de explicar los cauces que utilizó el liberalismo triunfante, y el modo en que la dinámica centralista se fue imponiendo sobre las viejas aspiraciones federalistas del primer México.

Sin perder de vista las herramientas teóricas que han servido para articular este trabajo, lo primero que debe subrayarse es, pues, la permanencia del conflicto como el hilo conductor de la historia mexicana: la guerra, que no terminó con la expulsión de los ejércitos franceses del territorio mexicano ni con la derrota de los conservadores que provocaron el segundo Imperio, sino que tuvo que pasar todavía por las asonadas y levantamientos armados de las

² En este sentido, no tiene desperdicio el conocido recuento de Rabasa: "En los veinticinco años que corren de 1822 adelante, la nación mexicana tuvo siete Congresos Constituyentes que produjeron, como obra, una Acta Constitutiva, tres Constituciones y una Acta de Reformas, y como consecuencias, dos golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas, e infinidad de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones y de cuanto el ingenio descontentadizo ha podido inventar para mover al desorden y encender los ánimos", en *op. cit.*, p. 3.

regiones. El poder de facto, con el que necesariamente comienza a construirse la vida de cualquier Estado³ o, si se prefiere, la dominación a secas, que simultáneamente fue creando su propia legalidad y sus brazos burocráticos, pero que primero tuvo que fundarse en las armas.

ANTES DE LA CONSTITUCIÓN

En efecto, después de que fuera promulgada la Constitución de 1857, todavía transcurrieron diez años de dificultades bélicas entre liberales y conservadores para que los primeros lograran asentarse definitivamente como vencedores, sobre la base de los proyectos políticos que habían generado la primera guerra civil, propiamente dicha, de la historia mexicana. Fueron los años de la epopeya bélica liberal, en los que el grupo encabezado por Benito Juárez tuvo que vencer en dos ocasiones: una primera vez, a las fuerzas conservadoras que se opusieron militarmente a las llamadas Leyes de Reforma —cuyos alcances estudiaremos en el capítulo siguiente—, y especialmente a quienes defendían el aparato político de la Iglesia católica, única organización capaz de cubrir la totalidad del territorio nacional y de controlar buena parte de las conductas y de los dineros de quienes lo habitaban; ⁴ y en una segunda ocasión, después de ese triunfo precario, cuando la generación dirigida por Juárez enfrentó la intervención de los ejércitos franceses y la instauración del segundo Imperio, auspiciado nueva-

³ Es obvio que esta idea se desprende de la formulación clásica de Max Weber, según la cual la primera característica indispensable de cualquier Estado que se precie de serlo consiste en el “monopolio legítimo de la coerción física”; véase, de ese autor, *Economía y sociedad*, op. cit., p. 44.

⁴ El proceso más importante del periodo liberal, según Jesús Reyes Heróles, fue precisamente el de la secularización de la vida política de México, que era al mismo tiempo una lucha contra las oligarquías de la colonia. “La evolución que analizamos —dice— se caracteriza por la existencia de un liberalismo beligerante en torno a unos cuantos principios: federalismo, abolición de los privilegios, supremacía de la autoridad civil, separación de la Iglesia y el Estado [...] secularización de la sociedad, etc.” Es decir, pasar de los aparatos eclesiásticos a los civiles: secularizar. *El liberalismo mexicano. La sociedad fluctuante*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. XIV. Desde otra óptica, Enrique Krauze sugiere que la gran batalla de Benito Juárez fue en el fondo una contienda para sustituir la religión católica por la religión civil, con todos los ritos que supone la práctica de un dogma de fe. Véase “Idólatra de la ley”, *Siglo de caudillos*, México, Tusquets, 1994, pp. 208-220.

mente por los conservadores y representado, paradójicamente, por un europeo liberal: Maximiliano de Habsburgo.

Fueron tres años de guerra interna y cuatro más de intervención extranjera que, sin embargo, sumaron diez: desde la fallida promulgación de la Constitución de febrero de 1857, hasta la restauración de la vida republicana, en agosto de 1867. De modo que el principio básico de la vuelta al orden liberal fue la guerra, la resistencia armada de los liberales para enfrentar hasta el agotamiento a sus adversarios. Un conflicto que hoy llamaríamos "de bajo perfil", casi una guerra de guerrillas, pero finalmente eficaz para mantener despierto el espíritu liberal hasta la llegada del momento propicio para recuperar el control del gobierno nacional.⁵

No era, por otra parte, la primera vez que las tragedias de la intervención extranjera sacudían la débil independencia de México. Además de un intento de reconquista español y de una guerra contra Francia, entre los liberales estaban muy presentes las derrotas que sufriera el país en la guerra contra Estados Unidos, con dos momentos igualmente lamentables: la pérdida de Texas en 1836 y la de los territorios que hoy forman el resto de los estados sureños de Estados Unidos fronterizos con México, en 1847. Dos fracasos que permanecían todavía frescos en las élites políticas mexicanas, que de hecho habían empujado a la expulsión del presidente López de Santa Anna en 1855, como personificación de todas las derrotas acumuladas desde la independencia, sin que ninguno de los grupos en pugna lograra integrar plenamente un verdadero ejército nacional.

Es imposible hablar de un Estado que no posea el control físico de su territorio, de un Estado sin el monopolio de la coerción. Y ocurre que el gobierno nacional mexicano no tuvo ese control sino hasta los años ochenta del siglo pasado, durante la consolidación del porfiriato. Antes de ese momento hubo al menos tres etapas que apuntaban hacia ese propósito explícito, pero en las que no se llegó a la integración de la fuerza indispensable para hablar de una verdadera capacidad de control estatal. La primera está amarrada a la figura de Antonio López de Santa Anna, entre 1833 y 1855; la segunda tiene que ver con los años de guerra frontal entre liberales y conservadores, entre 1855 y 1867; y la tercera se refiere al periodo

⁵ La historia del grupo de Paso del Norte contada por Cosío Villegas es, en este sentido, una evidencia estupenda; en *Historia moderna de México. La República Restaurada. Vida política*, México, Hermes, 1955.

de la República Restaurada y de consolidación del Estado, entre 1867 y 1881. Si bien es esta última la que nos interesa de manera especial, se hacen necesarios algunos apuntes sobre las dos anteriores etapas, para entender cómo se formó la fuerza física que hizo posible la construcción del Estado, y qué papel desempeñaron los gobiernos locales durante ese proceso.

No existe duda alguna de que antes de 1867 México careció de un ejército suficiente para garantizar el predominio del gobierno nacional. De ahí que el país se haya gobernado durante más de cuarenta años mediante el expediente de las administraciones locales y regionales. Este antecedente es fundamental para situar la importancia de la República Restaurada como el momento en que comienzan a surgir las instituciones políticas nacionales y a acoplarse paulatinamente con un nuevo sentido de la legalidad. Antes, en cambio, lo que puede encontrarse es una tensión permanente entre las aspiraciones y capacidades bélicas de un puñado de caudillos en pugna, y una base municipal de la que tomaban prestada su fuerza para hacer guerras que casi nadie entendía.⁶ Tensión que se desdoblaba, a su vez, entre los intentos de organización de un ejército nacional capaz de responder a las instrucciones del gobierno central, y las milicias que obedecían a los criterios y mandos locales.⁷ Aunque también hay otra forma de entender esas mismas tensiones: como la metáfora de la incapacidad del Estado para someter a las fuerzas políticas reales que lo desafiaban de manera pertinaz.

Desde el punto de vista de Fernando Escalante,

[...] el ejército era un mecanismo de intermediación parasitario, que negociaba los complicados equilibrios regionales, que decidía los conflictos de facciones, y que mantenía la estabilidad y la cohesión políticas. Todo ello a costa, por supuesto, de la idea estatal que proponían las constituciones, y a costa sobre todo de la disciplina y el orden que

⁶ Abundan las evidencias que sostienen esta afirmación. Pero en este sentido son insustituibles las que provienen de la narrativa más que de la historiografía. Merece la pena recuperar dos relatos que dan cuenta exacta de ese desinterés: Luis Gonzaga Inclán, *Astucia. El jefe de los hermanos de la hoja o los charros contrabandistas de la rama*, México, Porrúa, col. Sepan cuántos, 1966; y Emilio Rabasa, *La guerra de los tres años*, México, Cultura, 1931.

⁷ Josefina Zoraida Vázquez, "Introducción" a *Planes en la nación mexicana*, México, Senado de la República, vols. 2 y 3, 1987.

se suponen en un ejército profesional. Por eso mismo, el ejército mexicano del XIX era, por sus usos, por su constitución, corrupto.⁸

Sin embargo, no podía ser de otra manera porque le faltaba la orientación del Estado: era un ejército sin Estado. O, si se prefiere, eran fuerzas armadas atenuadas a sus propios recursos.

Sin instituciones políticas nacionales —más allá de la Iglesia católica—, el ejército no tenía sentido y, a un tiempo, acabó por convertirse en uno de los principales obstáculos para que esas instituciones pudieran conformarse. Por esto es que el camino seguido por los gobiernos de la República —en cualquiera de las distintas variantes que se disputaban el mando—, haya sido el de la convocatoria a las milicias locales, con la intención de fundar un verdadero ejército capaz de vencer al *Ejército nacional* proveniente de la Colonia, por una suerte de proceso de agregación que finalmente daría resultado. Así ocurrió en 1822, 1827, 1833⁹ y, por último, en 1846. Todas esas convocatorias compartían un espíritu similar al que sugería Tadeo Ortiz:

[...] fórmense, decimos, guardias únicas nacionales de todos los ciudadanos que cuentan con algo, tienen qué conservar y contribuyen a las cargas públicas, y la Nación contará con más de medio millón de soldados que desde luego vigilarán como centinelas alertas el orden y la policía de las grandes poblaciones, y en el campo de la seguridad de los caminos, sin pesar al pueblo y sin perjuicio de la agricultura y población.¹⁰

Con el inconveniente de que esas milicias no estaban asentadas en una concepción siquiera rudimentaria del sentido de la política nacional. De manera que el alto valor cívico que suponían se disolvía, en la práctica, en una confrontación inagotable entre los intereses regionales dispersos de una República que no se sentía mexicana, y que acababan por darle el poder de la fuerza física a quienes realmente podían organizarla para defenderse de los demás:

⁸ *Ciudadanos imaginarios*, op. cit., p. 181.

⁹ *Ibid.*, p. 200; también Josefina Zoraida Vázquez, op. cit.

¹⁰ *México considerado como nación independiente y libre, o sean algunas indicaciones sobre los deberes más esenciales de los mexicanos* (1832), INEHRM, México, 1987, p. 450. La cita de este intelectual, diplomático y economista mexicano está tomada de Escalante, op. cit., pp. 202-203.

Las insignias militares no han sido el premio al saber y al valor, sino gracias y concesiones del más despreciable favoritismo —se escribía en 1847, luego de la derrota frente a Estados Unidos—. De 20 años a la fecha, la ocupación favorita de la mayoría del ejército ha sido, con muy pocos intervalos, la de hacer revoluciones [...] Un subteniente, por ejemplo, que figuraba en seis revoluciones consecutivas, ascendía indudablemente a general.¹¹

Un ejército entendido como un medio de ascenso, en la escala social de la época, propiciado por la inestabilidad política acarreada por él mismo. Pero también como un instrumento concreto de uso para adueñarse, casi literalmente, del manejo político de regiones enteras. Por eso, frente a la imagen idílica que apuntaba Tadeo Ortiz en 1832, brotaba en cambio la confusión de las prácticas militares que servían para controlar y agredir ciudadanos, mucho más que para defenderlos:

El Ejército Nacional, si tal puede llamársele —alegaba Otero en 1842—, no tuvo que atender ni a la guerra extranjera ni a las conmociones intestinas [...] No tenía más que las funciones de policía, y esto es uno de los funestos legados que nos dejó el gobierno español, al reunir los deberes del ejército con las atribuciones de policía [...] Trastórnense estos principios y resulta lo que debe ser: el soldado que en una sociedad bien organizada apenas hace sentir su presencia [...] Si lo hacéis custodiar las prisiones, vigilar al delincuente, batirse con él en los caminos, presidir las reuniones públicas y herir en ellas como enemigos a sus conciudadanos, ese hombre dejará de ser soldado para convertirse en corchete: cambiará la gloria por la crueldad y confundirá al enemigo extranjero con su compatriota inerme.¹²

Se trataba, en verdad, de una de las herencias de la Colonia —en la medida en que las tropas rebeldes que iniciaron el movimiento de independencia habían sido derrotadas militarmente—, un ejército habituado a hacer las veces de policía interior, pero sin los mandos ni la vigilancia de la metrópoli y diseñado para controlar los excesos de los colonos. Después de la independencia —como se dijo

¹¹ *Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847*, México, Valdés y Redondas; citado por Jesús Reyes Heróles, *op. cit.*, pp. 384-385.

¹² Mariano Otero, *El acuerdo en lo fundamental como base de la unidad nacional*, México, PRI, 1974, pp. 18-19.

antes—, sólo fue un ejército sin Estado. De modo que también era previsible su incapacidad para defender la integridad territorial nacional, entre otras razones porque no existía tal integridad, sino un conjunto de regiones que mantenían su autonomía con el argumento contundente de las milicias, y que habían traducido las leyes de Cádiz para el gobierno interior de los pueblos.

Por ello es que parecen inútiles, para el ámbito de este libro, los debates sobre la responsabilidad de los gobiernos centralistas de 1836 y 1842, en el sentido de que la disolución del pacto federalista fue la causa de la secesión de Texas y de la guerra con Estados Unidos. *Inútiles* es la palabra adecuada, porque ninguna de esas dos formas de gobierno contaba con los elementos políticos suficientes para sostenerse en medio de aquel escenario de confrontaciones internas, hasta que los excesos de ambos bandos los llevaron ante la frontera misma de la sobrevivencia.

No debe perderse de vista, por otra parte, que las bases legales que se dieron los regímenes centralistas reconocían en los gobiernos locales el único punto de apoyo firme sobre el cual podía sostenerse el país: la condición de estabilidad que buscaron los defensores del centralismo estaba en la fuerza de las autoridades municipales, a las que no limitaron.

Así que las leyes centralistas de 1836 fueron más un pretexto para la separación del estado de Texas, que su causa fundamental. Con esas leyes o sin ellas, el centro de cualquier manera resultaba incapaz de garantizar los principios básicos de unidad y soberanía nacionales.

La guerra con Estados Unidos comenzó, en realidad, con los primeros intentos de separación de Texas. Era un territorio prácticamente abandonado por el gobierno de la Colonia, confinado a la modestia de las Provincias Internas de Oriente, que sólo hasta principios del siglo XIX —gracias al tesón del diputado a las Cortes Ramos Arizpe— habían sido objeto de reconocimiento como diputación provincial, pero sin una política complementaria destinada a poblar esas tierras con personas cuya identidad estuviera ligada a la idea de la nación mexicana acuñada por los criollos que lograron la independencia.¹³ El esfuerzo resultó entonces tan insuficiente como los medios con los que se contaba para gobernar sobre un territorio que ni siquiera

¹³ Sobre este tema, tangencial al que nos ocupa, véase Enrique Florescano, *Memoria mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

se conocía con exactitud.¹⁴ Y, por lo demás, la guerra encabezada por el general Santa Anna para evitar la separación texana habría de convertirse en una metáfora más de la verdadera situación por la que atravesaban las instituciones de la República: dirigida por un caudillo que se ha ganado todos los adjetivos propios de la megalomanía otorgados por los historiadores, al frente de un ejército formado mediante la leva, que no tenía siquiera una concepción básica de los motivos políticos que lo empujaban a disparar contra el enemigo. De modo que aquella campaña bélica, cuyo éxito fundamental había consistido en recuperar el fuerte de El Álamo en San Antonio de Béjar —donde se habían resguardado 200 texanos rebeldes—,¹⁵ terminó como una caricatura.

La derrota no sirvió para fortalecer las redes que habrían llevado a la construcción del Estado, sino para favorecer los debates acusatorios entre las élites mientras se disputaban los mandos, sin saber exactamente qué hacer con ellos. En ese sentido, no es ninguna casualidad que la jefatura política del país haya recaído durante todo ese periodo en Santa Anna, quien a pesar de todo seguía representando el poder eficiente —junto con los aparatos de la Iglesia—; es decir, el de la experiencia para reunir fuerzas armadas por los lugares que atravesaba, a cambio de tranquilidad para los pueblos que se veían obligados al reclutamiento forzoso.

Además, Santa Anna se convirtió desde muy temprano en el símbolo de la defensa nacional frente a los ataques del exterior, gracias a las torpezas militares del gobierno español que quiso reconquistar México en 1829, con una batalla que fue una suma de despropósitos entre dos ejércitos que padecieron más las inclemencias del tiempo que los proyectiles del enemigo. Desde entonces, convertido en símbolo, ese general habría de representar la esperanza de mantener al menos la integridad de los territorios en medio de corrientes políticas que trataban de ensayar todas las posibilidades de gobernar México

¹⁴ Los primeros mapas completos del territorio de la República Mexicana no se terminaron sino hasta 1909, integrados por la Comisión Geográfica Exploradora que estuvo bajo el mando del ejército. Esos trabajos comenzaron en 1878, con la carta geográfica del estado de Puebla. Véase Guillermo Mendoza y Luis Garfias, "El ejército mexicano de 1860 a 1913", en *El ejército mexicano: historia desde sus orígenes hasta nuestros días*, México, Secretaría de la Defensa Nacional, 1979, pp. 294-296.

¹⁵ Secretaría de la Defensa Nacional, *Síntesis histórica del ejército mexicano*, México, Ediciones de la SEDENA, 1974, p. 44.

sin ningún éxito.¹⁶ Entretanto, la presencia de Santa Anna sirvió para conservar los privilegios del ejército y de la Iglesia —los dos aparatos políticos de la época que lo respaldaban y utilizaban—, mientras el país navegaba entre la nulidad de su gobierno nacional y la relativa estabilidad de la periferia.

De 1836 a 1846, hasta que el enfrentamiento armado contra los texanos se convirtió en guerra contra Estados Unidos, los políticos que habían mantenido el control de los aparatos se encontraron ante la obligación de enfrentar una amenaza mucho mayor que la que planteaban sus adversarios internos. El contraste no podía ser más explícito: en ese lapso de diez años, Texas se organizó como algo más que un territorio lejano, independizándose de Coahuila desde 1833 y luego de la capital mexicana; declaró y ganó la guerra contra Santa Ana; se convirtió en república, creó su ejército y se dio una constitución; realizó elecciones y tuvo gobiernos sin golpes de estado; y, finalmente, se anexó a Estados Unidos por voluntad de sus habitantes. Mientras, en México, el país debatía su sobrevivencia con un ejército que era acaso el reflejo fiel de la situación nacional:

Aquel conflicto México-Estados Unidos [generado por la anexión de Texas a la Unión Americana en 1845] fue la tragedia mayor que soportó aquel Ejército Nacional Mexicano, por las continuadas derrotas que sufrió. Nuestra clase de tropa reclutada por la leva forzosa, carente de los recursos pecuniarios indispensables para cubrir sus necesidades más urgentes, provista de un armamento portátil de calidad técnica inferior al de sus enemigos, sin llegar a tener un solo día de buen rancho, sirvió en esa guerra, como en otras, de verdadera carne de cañón [...] Y en cuanto a los generales, que sabían más de planes políticos y de proclamas que de dirigir operaciones tácticas y estratégicas, fueron derrotados ignominiosamente.¹⁷

¹⁶ Para la descripción de esa batalla véase Enrique González Pedrero, *País de un solo hombre. El México de Santa Anna*. México. Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 523-549. Este autor describe la conclusión del éxito militar de Santa Anna de este modo: "el de Santa Anna es un caso singular: se trata de un general que, sin haber ganado sus dos únicos combates, gana una guerra y es venerado por sus conciudadanos no sólo como si fuera un general victorioso sino un héroe, capaz de conseguir lo imposible. Así de descomunal era el deseo de México de aferrarse a algo y a alguien para resarcirse de tanta desventura", p. 538.

¹⁷ *Síntesis histórica del ejército...*, op. cit., p. 45.

La guerra sirvió, empero, para despertar una nueva conciencia política sobre las enormes dificultades que suponía la construcción del Estado, pues el ya poderoso vecino del Norte se había quedado prácticamente con todo lo que quiso obtener. Como secuela de esto es que, en principio, se haya decidido volver a la Constitución original de 1824, desandando el camino que había llevado al más rotundo de los fracasos, aunque paradójicamente se intentara esa vuelta a los inicios cometiendo casi los mismos errores de origen; es decir, manteniendo los privilegios políticos de los aparatos formados por la Iglesia y el ejército, sobre la base de un federalismo distante de las posibilidades de control desde la capital del país.

LA GUARDIA NACIONAL

En ese intento por desandar el camino, que comenzó durante la guerra con Estados Unidos y que habría de durar todavía veinte años más, hubo sin embargo una alteración del argumento que a la postre resultaría fundamental: la creación de la Guardia Nacional, como las fuerzas militares propias de los estados, pero reguladas por el gobierno de la República; un instrumento que no había existido formalmente entre 1821 y 1846 y que con el paso del tiempo se convertiría en la clave para entender el curso de los conflictos armados entre los distintos grupos políticos del país, incluso durante los primeros años de la República Restaurada.

Desde su creación, el 11 de septiembre de 1846, hasta que quedó finalmente integrada en la reorganización del ejército, que no se lograría sino hasta ya entrados los años ochenta del siglo pasado, la Guardia Nacional protagonizó una lucha constante contra los ejércitos establecidos por el gobierno central. No con todas sus fuerzas ni durante todo el tiempo en que estuvo activa, pero ciertamente simbolizó la parte armada de la periferia en las tensiones con el centro, pues no hubo rebelión política —durante ese segundo periodo— que no echara mano de ella para tratar de oponerse a la concentración del poder en el gobierno de la República.¹⁸

¹⁸ Antes de la Guardia Nacional existían ya, como hemos visto, las milicias cívicas. Pero no constituían una acción del ejército; la milicia “era distinta por su

La Guardia Nacional se transformó en la primera organización nacional ciudadana y republicana —dice, con cierto optimismo, Alicia Hernández— con base en todos los pueblos, villas y ciudades. Además, sin lugar a dudas, la Guardia Nacional fue la primera organización laica que, en oposición a la Iglesia, forjó al nuevo ciudadano mexicano a través del ejercicio de las armas, la elección de comandantes y las prácticas de convivencia entre ellos y sus oficiales.¹⁹

Pero también fue, cabría agregar, la primera amenaza concreta al predominio militar que venía ejerciendo el Ejército Nacional desde su creación, en 1821. La Guardia, en efecto, se formó ante la emergencia de la guerra contra Estados Unidos, mediante un decreto de urgencia que tuvo que pasar por alto al Congreso —en una más de las idas y venidas del general Santa Anna y emitido por José Mariano de Salas, “general en jefe del ejército libertador republicano”—, ante “la excéntrica posición de la República [...] y considerando que en las circunstancias en que ésta se encuentra, una de las primeras necesidades es la de armarse para resistir a sus enemigos interiores y exteriores”.²⁰

La Guardia nacía, pues, para tratar de hacer frente a una guerra que desde el principio parecía perdida, y con “el objeto —según decía el artículo 2 de su primer reglamento— de sostener la independencia, la libertad, la constitución y las leyes de la República, para lo cual estará obligada a prestar el servicio que se le designe por las autoridades constituidas”: una Guardia que brotaba con prisa en el renuevo del régimen federal, ante la necesidad de defenderse de Estados Unidos, pero que ya no volvería a abandonarse hasta que las instituciones políticas lograron asentarse con el dominio de los aparatos del porfiriato, cuarenta años más tarde. Y es que si surgió como una especie de organización popular pensada para hacer la guerra de

índole local y honorífica que, después, fue denominada guardia nacional”, pero también se intentó controlar por el gobierno nacional al iniciarse la época de contiendas entre ambos modos de hacer la guerra. Véase Manuel González Oropeza, *El federalismo*, México, UNAM, 1995, p. 53.

¹⁹ Alicia Hernández Chávez, *La tradición republicana del buen gobierno*, México, El Colegio de México/FCE, 1993, p. 56.

²⁰ *Reglamento para organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional en los estados, distritos y territorios de la Federación, del 11 de septiembre de 1846*, México, impreso por Mariano Mariscal, edición del “Defensor de la Reforma”, Archivo General de la Nación, 1861. El resto de las citas sobre la primera forma de organización de la guardia proceden del mismo documento.

guerrillas al poderoso ejército de Estados Unidos, ese mismo método se volvería después contra los últimos intentos centralizadores del general Santa Anna, dado el mando descentralizado —aunque obligatorio— de sus tropas:

La Guardia Nacional puede estar en asamblea, en servicio de guarnición o en campaña —decía el artículo 4 del reglamento original. En los dos primeros casos quedará a las órdenes de los gobernadores, y en el último a las del presidente de la República, conforme a la Constitución.

Pero ocurría que la presidencia de la República todavía no contaba con los medios suficientes para someter a sus completas órdenes a esos gobernadores que, constitucionalmente, le debían obediencia. De modo que lo que había nacido era, en realidad, la fuerza militar que hacía falta para dar comienzo al verdadero proceso de construcción del Estado, mediante la primera de sus condiciones. Un proceso que encontró así su fecha de inicio el 11 de septiembre de 1846, y del que también se conoce su momento final: la reorganización del ejército que llevó a cabo el presidente Manuel González, en septiembre de 1881, cuando las guardias se sometieron realmente al poder militar concentrado en el gobierno de la República. Entretanto, la historia de México se desenvolvió entre luchas armadas e intentos constantes por aplacarlas, mientras se desarrollaban gradualmente las primeras instituciones políticas nacionales.

En su origen, sin embargo, la Guardia Nacional se diseñó como un instrumento de afiliación obligatoria para la defensa de México, sujeta a las órdenes de los altos mandos militares que, para entonces, todavía no habían perdido los fueros constitucionales. De acuerdo con aquel reglamento, la inscripción se haría de dos maneras:

[...] la una, abriendo registros en los cuarteles de los cuerpos ya existentes, o en los locales que se fijen por las autoridades respectivas, para que se alistén los que quieran hacerlo; y la otra, formando padrones exactos de todos los varones de cada población [todo ello, en el entendido de que] los no comprendidos en las excepciones del Artículo 6, que no estén inscriptos en los alistamientos, ni aparezcan en los padrones, serán castigados con la pena de uno a treinta días de prisión, o con multa de uno a quince pesos, a calificación de la primera autoridad política de cada lugar [por si esto fuera insuficiente, el reglamento declaraba] la acción popular para el descubrimiento de los que capciosamente

mente, con falsas acepciones u ocultándose, dejen de inscribirse o de servir.

El mantenimiento de las guardias dependería, por otra parte, de los dineros que estaban obligados a pagar todos los exceptuados, y que naturalmente habrían de cobrar los propios comandantes de la Guardia. Además, para evitar confusiones de mando con los cuerpos permanentes del ejército, “ningún jefe de la Guardia Nacional podrá considerarse como general, ni usar las divisas que los de esta clase corresponden en el ejército”, aunque los mandos dependerían de los gobernadores, quienes, según aquel decreto, formarían en sus secretarías “una sección que se titularía de guerra”. Antecedente curioso, tomando en cuenta que la experiencia de aquellos años mostraba que los gobernadores no garantizaban la estabilidad del país ni mucho menos la lealtad a las instituciones de la República. De hecho, la duración promedio de los gobernadores entre 1825 y 1855 fue, para todos los estados, de apenas ocho meses.²¹

Hay que señalar, por último, que el funcionamiento interno de las guardias era el perfecto caldo de cultivo para favorecer las insurrecciones, pues todos los mandos derivaban de los propios reclutas, en un increíble ejercicio democrático de la autoridad:

[...] los jefes serán nombrados por los oficiales y sargentos de cada cuerpo, a pluralidad absoluta de votos [mientras que] los oficiales, sargentos y cabos lo serán por los individuos de sus compañías respectivas [Y además,] el armamento será igual y del mismo calibre que el del ejército [sin perder de vista que] se tendrá como acto meritorio el que los individuos de las guardias se presenten armados de su propio peculio, en cuyo caso conservarán la propiedad de las armas.²²

De modo que, muy a pesar de las previsiones que hacía el reglamento diseñado por el gobierno nacional, para evitar que entre la Guardia y el ejército hubiera confrontaciones o excesos de autoridad, e incluso para impedir que las guardias se reunieran sin previo conocimiento de los gobernadores y sobre todo de los jefes políticos de cada distrito, la verdad es que desde ese momento quedaron sentadas las bases de la contienda bélica interna. Y bien repartidos los papeles entre dos fuerzas que finalmente serían completamente antagónicas, aunque en

²¹ Alicia Hernández Chávez, *op. cit.*, p. 41.

²² *Reglamento para organizar...*, *op. cit.*, arts. 35, 45 y 46.

su momento tampoco sirvieran, por supuesto, para ganar la guerra contra Estados Unidos.

LAS DOS PRIMERAS BATALLAS: GUARDIAS CONTRA EJÉRCITO

Distribuidos los roles, la contienda no cobraría rasgos de disputa nacional sino hasta 1853, cuando el general Santa Anna regresó literalmente por sus fueros, en la última oportunidad en que los intereses cruzados de las élites políticas habrían de permitírselo. Convertido en una verdadera caricatura de su propio personaje, el general retomó la presidencia del gobierno con el acostumbrado expediente del golpe de estado que practicaba desde hacía tiempo, autodesignándose como “Su Alteza Serenísima, Benemérito de la Patria, Gran Maestre de la Nacional y Distinguida Orden española de Carlos III y Presidente de la República Mexicana”. Su propósito: aplacar de nuevo los ánimos —más que irritados como consecuencia de la derrota frente a Estados Unidos—, en medio del caos, y mediante la construcción de un ejército diseñado para la guerra interna.²³ Había que pacificar al país, y Santa Anna estaba naturalmente dispuesto a cumplir esa tarea, pero desde un régimen obligatoriamente centralista, y al margen de cualquier legalidad que se le opusiera.

Sin embargo, apenas ocho meses después de haber instaurado los perfiles palaciegos de su dictadura, Santa Anna encontró finalmente una resistencia definitiva en el Departamento de Guerrero, al sur del país, que tenía detrás a uno de los caciques regionales de mayor peso político y militar. El general Juan Álvarez, quien se convertiría en una de las principales figuras del liberalismo militante de mediados de siglo, estaba en condiciones de enfrentar al ejército particular del general Santa Anna, pues contaba de hecho con sus propias fuerzas: las de la Guardia Nacional formada desde hacía ocho años y dirigida bajo su celosa autoridad de cacique regional.

En marzo de 1854, en efecto, el coronel Florencio Villarreal —comandante de la llamada Costa Chica de Guerrero— proclamó el Plan de Ayutla, por el nombre del lugar donde se inició el alzamiento, y

²³ En mayo de 1853, unos días después de haber retomado los mandos militares de México, Santa Anna expidió un decreto para elevar a los efectivos del ejército a “91 499 individuos de tropa”, mediante el procedimiento de la leva. Pero nunca pudo completarlo. Véase Guillermo Mendoza, *op. cit.*, p. 197.

“Juan Álvarez lo secundó de inmediato con todos los soldados que se hallaban a sus órdenes en el Departamento de Guerrero”: una mezcla de guardias y soldados, en realidad, que respondían a las instrucciones de los jefes que les quedaban más cerca, pero que desde luego no estaban en condiciones de reconocer la dudosa autoridad que intentaba imponer Santa Anna.²⁴ De modo que la decisión sobre el tipo de régimen político que habría de prevalecer —y en este punto tenía razón el mismo Santa Anna— ya no podía obtenerse en asambleas deliberativas encargadas de hacer leyes que quisieran fundar un asiento de legitimidad sin armas, sino que tenía que derivarse de la guerra: ese primer expediente que comenzó a organizarse mediante guardias para la defensa del ataque estadounidense, y que estallaría a la postre con el Plan de Ayutla de 1854.

Aquella fue una confrontación entre fuerzas armadas que se disputaban el poder nacional desde regiones que contaban con los medios para participar en ella: una especie de guerra itinerante. De allí el aparentemente desordenado curso de las batallas, que fueron extendiéndose por buena parte del territorio sin una estrategia específica ni de acuerdo con una dirección precisa, pues no se trataba de dos bandos bien articulados, sino de una sucesión de pronunciamientos locales que se sumaban a las fuerzas de Juan Álvarez en la medida en que corrían las noticias y las promesas. Escasamente dieciséis meses más tarde —el 13 de agosto de 1855— las fuerzas de la ciudad de México, el núcleo del enorme ejército que se había imaginado “Su Alteza Serenísima”, optaron también por sumarse al Plan de Ayutla, cuatro días después de que Santa Anna abandonara la presidencia para huir hacia el extranjero. Así terminaba la primera contienda bélica de alcance nacional entre liberales y conservadores. Pero, al mismo tiempo, nacía la guerra civil definitiva, pues las dos fuerzas que la habían protagonizado finalmente se distinguían claramente mientras seguían en pie.

Juan Álvarez no quiso la presidencia, cosa rara entre los políticos activos del siglo XIX —y de cualquier otro momento—, como un gesto que parecía facilitar la estabilidad política nacional. Lamentablemente el personaje que sí la aceptó, Ignacio Comonfort, no conocía lo suficiente de la historia pasada, de modo que repitió paso a paso la misma trama de concertaciones fallidas que hasta entonces

²⁴ *Ibid.*, p. 198.

habían impedido el comienzo de la construcción institucional. El problema fundamental fue, sin embargo, que no calculó bien el peso específico de sus adversarios. Animado por las ideas de los liberales, Comonfort decidió suprimir los fueros constitucionales del aparato eclesiástico y fustigar al ejército que todavía perduraba, aunque sin atreverse a eliminar por completo a ninguna de esas dos fuerzas nacionales. Esto provocó, naturalmente, una nueva rebelión armada, pero esta vez en el sentido contrario al que había seguido la de los liberales de Ayutla: con pronunciamientos del ejército nacional en contra del presidente y de quienes, con las guardias nacionales detrás, habían expulsado a Santa Anna.

La guerra, sin embargo, ganó mucho en nitidez. Ya no se trataba solamente de un conjunto de bandas luchando entre sí para ganar más poderes regionales, sino de un ejército que asistía a sus últimos años de vida —después de haber mantenido sus fueros y apoyado al aparato político de la Iglesia desde 1821—, frente a los avances de ese otro ejército en ciernes que había arraigado en la organización de la Guardia: el “Ejército de operaciones”, como le llamó Comonfort en su momento, con la intención de sustituir al de sus enemigos, pero sin disolver en definitiva al que había nacido con la independencia pactada de Iturbide y seguía siendo el eje de los conflictos nacionales por el mando. Por el contrario, Comonfort acabó por dar marcha atrás cuando la situación militar del país escapó de sus manos, para tratar de desandar el camino que lo había llevado a sostener el Plan de Ayutla hasta sus últimas consecuencias, con la promulgación de la nueva Constitución liberal de 1857 que, entre otras cosas, sintetizaba el proyecto completo de aquel grupo que había logrado echar a Santa Anna e intentaba cancelar también el predominio de los aparatos fundados por la Iglesia y respaldados por aquel primer ejército. La Constitución liberal de 1857 se enderezó entonces como el primer proyecto nacional propiamente dicho, decidido a romper con el pasado. Pero por ello mismo representó una declaración de guerra.

Eso fue exactamente lo que ocurrió, a pesar de las reservas del presidente Comonfort: el comienzo de la llamada “Guerra de los tres años”, que llevaría a Benito Juárez a la presidencia de la República. Aquella guerra, también conocida como la “Guerra de Reforma”, por el tipo de proyecto liberal que pretendía instaurar, fue la última que habría de librarse abiertamente entre las guardias nacionales y el ejér-

cito: de las fuerzas armadas regionales contra las que se querían de alcance nacional, aunque no sería la última contienda para intentar asentar las instituciones del Estado.

En cualquier caso, Comonfort calculó mal. Ante los apremios de los primeros años de lucha, expidió en enero de 1856 un decreto de emergencia para reorganizar las guardias que se habían ido diluyendo durante la guerra contra el ejército de Santa Anna. Fue, de hecho, una de sus primeras medidas como presidente sustituto, todavía apoyada por “el uso de las facultades que me concede el Plan proclamado en Ayutla y reformado en Acapulco” —ambas localidades del Departamento de Guerrero, la tierra del cacique Álvarez—, exigiendo que “los cuerpos que actualmente estén formados continúen a las órdenes de los jefes que hoy tienen procurándose su pronta y completa organización”, sobre la base del decreto original de 1846.²⁵ Todavía en febrero y octubre de 1857 —ya con la Constitución aprobada— emitió otros dos decretos más para disciplinar penalmente a:

[...] los desertores, faltistas y viciosos del Ejército [y ordenar que] conforme a lo que prescribe la Constitución, la autoridad militar en tiempo de paz, únicamente puede ejercer las funciones que tengan exacta conexión [*sic*] con el servicio militar, no subsistiendo el fuero de guerra sino para los delitos y faltas que tengan ese mismo enlace.²⁶

Incapaz de arraigar esa fuerza para defender la vigencia de la Constitución, Comonfort dio marcha atrás volviendo la mirada hacia el ejército que, a pesar de todo, se había reorganizado mucho más rápido que las huestes liberales. Desconocida la Constitución al final de 1857, el presidente del Poder Judicial, Benito Juárez, decidió asumir la presidencia de la República “por ministerio de ley”, en virtud de las acciones emprendidas por Ignacio Comonfort en contra de los marcos constitucionales. Es decir, Juárez optó por el único camino posible en la trayectoria de la construcción institucional: el de su defensa armada. De modo que las cosas volvían así al punto de

²⁵ *Reglamento para organizar...*, op. cit. De acuerdo con el historiador militar Rosendo Suárez, el gobierno habría ordenado “la formación de la Guardia Nacional para sustituir al ejército”, pero ya no tuvo tiempo de completar la tarea. Véase, del autor nombrado, *Breve historia del ejército mexicano*, México, Editorial Anáhuac, 1938, p. 33.

²⁶ *Disposiciones varias relativas al servicio militar*, México, Edición del “Defensor de la Reforma”, Archivo General de la Nación, 1861.

partida; el ejército nacional regresaba al poder formal mediante el desconocimiento de la legalidad vigente, y los liberales tornaban a la guerra civil con el respaldo de la fuerza que tenía como base a la Guardia Nacional.

La guerra duró, en efecto, tres años: de 1858 a 1860. Y fue de nuevo una secuencia de batallas y traslados de los liberales de un lugar a otro del país, en una suerte de recolecta de hombres y de armas, en tanto Comonfort se quedaba precisamente en la mitad del camino, entre tirios y troyanos, desconocido por ambos. Mientras el 19 de enero de 1858 Benito Juárez asumía la presidencia de la República "legal", Comonfort era expulsado por sus aliados el día 21, para colocar en su lugar al general Félix Zuloaga, uno de los "duros" del ejército. Se consumaba así otro golpe de estado en la brevísima historia de aquellos años fundadores; Juárez, entretanto, viajaba, se defendía y emitía decretos:

[En enero] se trasladó a Guadalajara. Ante la proximidad de las tropas de Miramón [otro severo jefe del ejército] salió el 20 de marzo rumbo a Colima, acompañado por sus ministros y escoltado por 80 rifles por el mando del coronel Francisco Iniestra [de la Guardia Nacional]. El 11 de abril pasó de Manzanillo a Veracruz, donde estableció la sede de su gobierno y decretó, durante julio de 1859, cuatro de las leyes de Reforma: el 12, la nacionalización de los bienes del clero; el 23, la del matrimonio civil; el 28, la del registro civil; el 31, la de secularización de los cementerios. La quinta ley, de la libertad de cultos, fue promulgada el 4 de diciembre de 1860.²⁷

La llamada "Guerra de los tres años" no fue especialmente dura si se la mira desde sus perfiles militares, pero sí fue definitiva para dirimir los papeles y alianzas entre los partidos contrincantes. Si al comenzar la vigencia de la Constitución de 1857 todavía se creía en la lealtad intrínseca del ejército nacional —equivocado acaso en su apego al general Santa Anna—, al terminar la guerra ya no había duda alguna acerca del partido al que realmente pertenecía. En los primeros días del Congreso Constituyente de 1856, Juan Soto, ministro de guerra y marina de Comonfort, todavía podía asegurar —a pesar de que los hechos estaban claramente en contra—, que si bien era

²⁷ Gloria Fuentes, *El ejército mexicano*, México, Grijalbo, 1983, p. 47.

[...] cierto que el ejército se ha descuidado alguna vez de sus deberes, convirtiendo su acción contra el poder legítimo [...] este grave mal, en pos del que han venido los vicios de que adolece la clase militar, no puede atribuirse a la institución sino a las personas que sin aptitud ni merecimientos han ingresado en ella [y que] si algunos ilusos traicionaron a su deber, la mayoría del ejército ha sido leal, valiente y sufrida.²⁸ En cambio, insistía en que la Guardia Nacional no sea llamada al servicio del gobierno general [aunque] en esta época no ha podido evitarse, y aún subsiste alguna parte bajo su dependencia. Insto por lo tanto en la opinión que tengo formada, de que el Ejército debe aumentarse a fin de que pueda llenar las exigencias del servicio, sin recurrir a la Guardia Nacional.

Aunque el propósito explícito del general Soto era evitar la continuación de las confrontaciones, el ministro se equivocaba en su apreciación: ese ejército no era confiable para los liberales y no lo volvería a ser. De modo que al término de aquella guerra de Reforma, la opinión de éstos había cambiando por completo: ya no se trataba de incorporar al ejército en los mejores términos de una política de conciliación animada por la buena fe, según la cual habían fallado los hombres pero no la institución, sino de eliminarlo y de manera tajante y definitiva. De ahí que la primera medida tomada por los liberales, tan pronto como lograron recuperar la capital de México —el signo históricamente inequívoco del triunfo a nivel nacional—, haya sido precisamente la extinción del ejército creado en 1821, con un decreto cuyas consideraciones ya no dejaban espacio para el titubeo:

El Ejército mexicano, que se ha denominado permanente, ha sido la rémora de todo adelanto social en nuestra patria desde nuestra emancipación política de la metrópoli española. Que debido a la viciosa organización que se le ha dado, no ha servido en el largo periodo de cuarenta años sino para trastornar constantemente el orden público, guiado por intereses puramente personales. [...] Que oponiéndose a la voluntad nacional y rebelándose de una manera visceral y escandalosa contra el Código fundamental de la República, ha cubierto de luto y lágrimas al suelo mexicano en la lucha que ha sostenido contra el pueblo en los últi-

²⁸ *Memoria de Guerra y Marina presentada al Primer Congreso Constituyente de 1857, por el Ministro del Ramo, general Juan Soto, México, Imprenta Juan R. Navarro, 1857, Secretaría de Guerra y Marina, Biblioteca del Ejército Mexicano.*

mos tres años. Y por último, que su existencia ha sido un amago constante a las libertades públicas y a los derechos del pueblo.²⁹

Sobre esa base, en consecuencia, el decreto del 27 de diciembre de 1860 daba de baja al

[...] ejército permanente que haya empuñado las armas rebelándose en contra de la Constitución de la República. Éste se sustituirá, para cuidar los puertos y fronteras, con los cuerpos permanentes que existen en el ejército federal [el formado con la Guardia Nacional], y con los que se veteranicen por el Supremo Gobierno.³⁰

Era, en suma, el final jurídico de una guerra que no había terminado, y también la señal de que las guardias nacionales comenzaban a imponerse en el terreno militar; el principio de una estrategia explícita para no crear nuevos cuerpos armados que asomaban como la causa primera de las rebeliones contra la Constitución. Las cosas, pues, volvían una vez más a invertirse: el ejército federal, recién creado, era el ejército de las guardias vencedoras.

EL TERCER ASALTO: DOS EJÉRCITOS EN BUSCA DE UN ESTADO

No obstante, los expulsados se mantuvieron en pie de lucha. Pero en esta ocasión buscaron además el respaldo de Europa, para iniciar la tercera batalla contra los liberales de Ayutla: la Guerra de Intervención que apoyaron las fuerzas armadas de Napoleón III, para agregarle una nueva dificultad a la contienda, y muchas más a la construcción del Estado mexicano, pues se trataba de una guerra que rebasaba las fronteras del país. Una auténtica disputa por implantarle un sentido a la nación, desde el mirador de los conservadores —que no estaban dispuestos a perder los privilegios afincados en la propia historia—, o ya desde el punto de vista de los liberales, que habían ganado dos veces y no se encontraban en disposición de rendirse en un tercer asalto, aunque ahora el desafío consistiera en enfrentar —como sus adversarios en 1847— a un ejército de veras.

²⁹ "Decreto de extinción del Ejército de 1860", *Reglamento para organizar, armas y disciplinar a la Guardia Nacional...*, op. cit.

³⁰ *Ibid.*

Ese ejército francés avanzó primero con 5 mil 500 soldados apenas desembarcado en Veracruz, y hacia marzo de 1863 sumaba ya 24 mil 300 efectivos, mucho mejor armados y entrenados que las improvisadas guardias del nuevo ejército federal que respaldaba a los liberales.³¹ Tan precario como lo que quedaba de las fuerzas conservadoras mexicanas, que

[...] abandonadas a su suerte y acosadas por el hambre, se han convertido —decía un testigo de la época— en una banda de ladrones [...] Excusado es decirle que los franceses no alternan ni hacen caso para nada de sus aliados los mexicanos, cuyos generales y jefes se ven a la luz del día lazar toros en los potreros particulares para venderlos al proveedor francés.³²

De manera que para todos los efectos prácticos, aquella guerra fue una invasión que culminó cuando el archiduque Maximiliano de Habsburgo aceptó la corona del Imperio mexicano, el 10 de abril de 1864, para llegar a la ciudad de México el 12 de junio.

Es una pena que no haya razones para desviar el tema principal de este libro y echar así una mirada más cuidadosa al teatro que se levantó alrededor de aquel imperio de Maximiliano. Pero bástenos señalar tres datos relacionados con el análisis que nos ocupa: el primero es que el emperador instalado por las tropas francesas se convirtió en un aliado ideológico de sus enemigos, al abrazar desde su llegada un proyecto de gobierno de corte liberal que, a su juicio, permitiría sumar a todas las fuerzas en pugna pero que, finalmente, lo dejó solo, especialmente por su simpatía con las reformas emprendidas por Juárez. Los conservadores tuvieron así una victoria pírrica: quedaron militarmente sometidos a los franceses e ideológicamente derrotados por el proyecto de los liberales. El segundo antecedente que nos interesa tiene que ver con el escenario internacional. Si los franceses pudieron darse el lujo de instalar un imperio en la mismísima frontera con Estados Unidos —esa república imperial, como la ha llamado Raymond Aron— fue porque este último país estaba sumido en su propia guerra de secesión. De modo que los franceses encontraron el te-

³¹ *Síntesis histórica del ejército...*, *op. cit.*, p. 53.

³² De las epístolas del padre Miranda, citadas por Rosendo Suárez en *op. cit.*, p. 44.

reno abonado para avanzar en el continente que nunca pudo ser suyo pero que siempre desearon. Empero, esa guerra civil estadounidense terminó en 1865, lo que hizo posible una alianza entre los liberales mexicanos dirigidos por Juárez y el gobierno del presidente Lincoln, que naturalmente estaba más que dispuesto a expulsar a Francia de la casa de junto. "Fue entonces cuando el ejército republicano [el de Juárez] superó la crisis que padecía y se fortaleció", gracias a los pertrechos que obtuvo de manera abierta por parte del gobierno estadounidense.³³ Un tercer elemento que cabe destacar de ese periodo imperial, es que Juárez nunca dejó de apoyarse en el único instrumento político que sobrevivió a la derrota: los gobiernos locales y sus dineros, sus hombres y la legitimidad política que le proporcionaban. De modo que si al principio se defendió mediante la guerra de guerrillas, a partir de la segunda mitad de 1865 comenzó a formar un ejército mucho más armado, pues ya contaba con los medios para una empresa semejante. Nacieron así los llamados "cuerpos de ejército" del Norte, de Occidente, del Centro y de Oriente, dirigidos respectivamente por los generales Mariano Escobedo, Ramón Corona, Nicolás de Régules y Porfirio Díaz. Pero, sobre todo, las tropas francesas habían comenzado a abandonar paulatinamente el suelo mexicano, tan pronto como Napoleón III comprendió que no era posible iniciar una guerra contra Estados Unidos, mientras fracasaba en sus propios dominios europeos. México dejó así de ser una prioridad para la nueva metrópoli, y las tropas de Juárez volvieron a ganar las batallas frente a las cada vez más debilitadas fuerzas de sus adversarios, hasta que finalmente los franceses dejaron el territorio del país el 13 de enero de 1867. Apenas cuatro meses después, el 15 de mayo, Maximiliano de Habsburgo cayó prisionero del ejército republicano con lo poco que le quedaba: "15 generales, 109 jefes y 307 oficiales", que se rindieron ante los tres cuerpos militares del Norte, Occidente y Centro que, juntos, sumaban 17 mil 500 soldados en el bando liberal, sin contar el cuarto brazo de ese mismo ejército que se mantuvo al margen del asalto definitivo, bajo las órdenes del general Porfirio Díaz.³⁴

El tercer episodio de la guerra entre liberales y conservadores fue, pues, el que cerraría la serie: los primeros recuperaron una vez más el

³³ *Síntesis histórica del ejército...*, op. cit., p. 56.

³⁴ *Ibid.*, pp. 58 ss.

mando político de la República y los conservadores perdieron la guerra en todos los planos, aunque ciertamente habrían de dar todavía algunos sobresaltos más en busca de la recuperación de sus privilegios a lo largo de los años siguientes. No obstante, la historia política que llevaría a la construcción del Estado nacional mexicano se decantaría a partir de ese momento por otros sitios: ya no tanto en la disputa entre dos bandos definidos sobre la marcha, como en lo que fue una guerra de cuño totalmente diferente librada entre los propios vencedores, en busca de las instituciones políticas que todavía estaban lejos de ser edificadas como las herramientas de un Estado completo.

LA REORGANIZACIÓN DE LAS FUERZAS

La República se restauró formalmente el 16 de agosto de 1867, cuando Benito Juárez pudo declarar el restablecimiento de la legalidad amparada por la Constitución de 1857. Momento que aprovechó, por otra parte, para proponer una serie de reformas jurídicas que pretendían fortalecer la preminencia del ejecutivo frente al Poder legislativo —tema que se aborda más adelante—, y también para tratar de darle una organización más modesta a las fuerzas armadas, con el propósito de evitar lo que a la postre no pudo conseguir: las tentaciones levantiscas.

Después de una lucha sin tregua en la que por espacio de seis años sacrificó la nación sus mejores elementos —informaba el ministro de guerra y marina hacia 1869—, las arcas del Estado se encontraban exhaustas y sin poder atender a las necesidades del numeroso ejército que quedó sobre las armas. Esta consideración y la de que los servicios de ese ejército no eran ya necesarios, determinaron al gobierno a reducir la fuerza armada a un corto número de hombres, que distribuidos convenientemente sobre la superficie del país, pudieran atender a la seguridad de ambos mares y obrar según las órdenes del gobierno en cualquier conflicto exterior o alteración de la paz pública en el interior. A este fin, los sesenta y tantos mil hombres de que constaba el ejército al ocuparse esta capital [en 1867], quedaron reducidos, no sin pocas dificultades, a veinte mil, distribuidos en cinco divisiones de a cuatro mil hombres cada una.³⁵

³⁵ *Memoria del Ministerio de Guerra y Marina de 1869, presentada por el general Ignacio Mejía.* El 23 de julio, ese ejército fue completamente licenciado me-

Esas divisiones del ejército serían dirigidas por los generales que se habían adjudicado el triunfo sobre las fuerzas de intervención de Maximiliano, y que compartían plenamente el ideario de los liberales, si bien Juárez, cauto, se reservó la presencia y el mando de una de ellas en la capital del país. Los generales al mando eran, pues, vencedores de las tres guerras y no es exagerado afirmar que el gobierno nacional estaba en sus manos, aunque ciertamente no lo estuviera todavía el país.

De ahí provino el dilema que habría de enfrentar Juárez: él deseaba una fuerza bélica suficiente para asegurar el triunfo sobre los enemigos, pero al mismo tiempo quería evitar que el ejército volviese a ser el principal adversario en la construcción de las instituciones nacionales ausentes. Por eso lo fue minando gradualmente, en la misma medida en que consolidaba sus redes políticas. Es decir, por primera vez durante todo el recorrido del siglo pasado comenzó a ser evidente que el ejército no podía ser el único sustento de la autoridad estatal. De modo que se trataba de algo más que su reorganización militar; era, en realidad, su exclusión como amenaza para el Estado y simultáneamente un ejercicio de equilibrios políticos, merced a que los nombres de los grandes generales figuraban como parte del decreto que reducía efectivos y los distribuía a lo largo del territorio otorgándoles jerarquías iguales a sus caudillos:

[La] 1ª. División del Centro. Se formará de las fuerzas que el Supremo Gobierno tiene ya designadas, con la dotación de 4 mil hombres y quedará al mando del general de División Nicolás Régules y tendrá su cuartel general en esta capital. 2ª. División de Oriente. Quedará al mando del general de División Porfirio Díaz y se formará con la dotación también de 4 mil hombres que éste designe de los de su cuerpo de ejército, comprendiéndose en ésta las guarniciones de los puertos de Veracruz y Tabasco, teniendo su cuartel general en Tehuacán. 3ª. División del Norte. Quedará al mando del general de División Mariano Escobedo, quien queda facultado para organizarla de las tropas a su mando, con la dotación de 4 mil hombres, comprendiendo las guarniciones de Tampico, Matamoros y demás puertos fronterizos del norte, teniendo su cuartel general en San Luis Potosí. 4ª. División de Occidente. Quedará al mando del general de División Ramón Corona, se formará de las fuerzas que él designe de entre las que componen el cuerpo del ejército de su mando, con la dotación de 4 mil hombres, a reserva de que el Supremo Gobierno mande aumentar ese número si lo exige la necesidad de algunas operaciones para la completa pacificación del Es-

tado de Jalisco, comprendiéndose en esta dotación las guarniciones de los puertos de Manzanillo y Mazatlán, y la plaza de Tepic, tan luego como se establezca el orden en ese lugar, teniendo su cuartel general en Guadalajara. [...] La División del Sur, que ha estado a las órdenes del general de División Juan Álvarez, será la 5ª. y continuará con esa denominación, cubrirá la guarnición de Acapulco y sólo en caso necesario se mandará poner mayor fuerza en ella sobre las armas.³⁶

Era, pues, una ley *ad hoc*, no sólo por los equilibrios entre caudillos y su colocación estratégica a prudente distancia, sino porque además se indicaba el sentido económico de esa instrucción ya que, como veremos más adelante, de las fronteras y puertos provenía una buena parte de los precarios ingresos seguros del gobierno republicano. De paso, se reconocía la fuerza moral del viejo caudillo que aportó el impulso militar inicial para los liberales: don Juan Álvarez, a quien no se podía desarmar ni desconocer.

La tropas que fueron licenciadas, por otra parte, se hicieron pertenecer, de acuerdo con una circular del 30 de julio de 1867, a la Guardia Nacional de cada uno de los estados: ese reservorio probado de hombres armados, como una forma más de intentar los equilibrios necesarios entre las fuerzas que quedaban después del triunfo, y de ofrecer algunas garantías básicas de defensa ante nuevas rebeliones internas que ya se avizoraban, pues ya hemos visto que esa milicia "que sólo debería servir en sus respectivas localidades, ha sido llamada en mucha parte para que bajo la inmediata dependencia del gobierno, cooperara al restablecimiento del orden público en los diversos puntos donde se ha alterado".³⁷ Una Guardia Nacional que estaba en los orígenes del nuevo ejército de Benito Juárez, y que volvía de esa manera al lugar donde había nacido. Pero que habría de ofrecer nuevos elementos de disputa para las rebeliones siguientes, pues en todas ellas apareció siempre como telón de fondo. De ahí que los papeles volvieran a trocarse una vez más: si ese ejército liberal había surgido de las milicias de los estados, ahora sería el encargado de impedir que las guardias se volvieran contra el

diente decreto del presidente Juárez en el que, de paso, derogaba "todas las disposiciones por las que, con motivo de la guerra, se concedieron facultades y autorizaciones discrecionales a varios generales del Ejército Nacional".

³⁶ En Guillermo Mendoza y Luis Garfías, *op. cit.*, pp. 280-281.

³⁷ *Memoria... presentada por el Ministro del Ramo, general Juan Soto, 1857, op. cit.*

orden político que se quería establecer. Ahora no sería una lucha contra los adversarios conservadores, sino entre generales caudillos, y de éstos contra las regiones que intentaban romper el dominio político liberal.

Pero aún había algo más en ese intento de organización de las fuerzas armadas. No parece ninguna casualidad que Juárez haya decidido trasladar la organización de las guardias precisamente hasta los gobiernos locales, para sustraerla formalmente de las veleidades potenciales de los generales del ejército mexicano. Si las guardias nacieron como una forma de asegurar el reclutamiento para defender al país en la guerra contra Estados Unidos, hacia 1869 —y después de que en varios estados se adelantara la instrucción de pasar el registro de los cuarteles militares a las oficinas municipales—,³⁸ se propuso una “Ley Orgánica de la Guardia Nacional”, para subrayar que esa fuerza tendría por objeto “dar garantías a la seguridad pública en lo interior de cada estado; defender la independencia, la integridad y el buen nombre de la patria; sostener las instituciones y hacer obedecer y dar ejemplo de obediencia a las leyes y autoridades del país”.³⁹ Es decir, convertirse en una especie de fuerza del interior, y de ejército de reserva, bajo los principios de la legalidad impuesta desde el gobierno nacional. Y siempre en el entendido de que “la seguridad de las poblaciones y caminos, guardia de las cárceles, custodia de presos y cualquier otro servicio para conservar la tranquilidad interior en tiempos normales, estará a cargo de fuerzas especiales establecidas o que se establecerán para este fin”. No era pues una fuerza de policía, sino el seguro militar que le serviría a Juárez para aplacar los ánimos en caso de que el ejército volviera a fallar.

El servicio militar que tenía que prestarse en las guardias era, por lo demás, estrictamente obligatorio y duraría —como en la ley de 1846— ocho años:

[...] todos los ciudadanos, tengan o no excepción legal para servir en la Guardia Nacional, menos los individuos del ejército permanente

³⁸ Como en el caso de Zacatecas, el 19 de febrero de 1868. Véase *Ley de Guardia Nacional en el Estado de Zacatecas*, Imprenta Francisco Villagrana, 1868.

³⁹ Tomado de Pantaleón Tovar, *Historia parlamentaria del cuarto Congreso Constitucional (1868)*, 4 vols., México, imprenta Ignacio Cumplido, 1874, vol. IV, p. 186.

en servicio de armas, están obligados a inscribirse en el registro de municipalidad donde residan.

Y para forzar esa inscripción, no sólo se establecían multas y castigos de prisión de hasta treinta días, sino “la prohibición de ser elector ni elegible, ni obtener empleo público alguno”. Por si fuera poco:

[...] los jueces y tribunales exigirán a los ciudadanos que ante ellos se presenten, el certificado en regla de estar inscritos en el registro de la Guardia Nacional, sin cuyo requisito no los admitirán en juicios como actores ni como apoderados de otros.

Los ayuntamientos, por su parte, tenían que convocar a todos los ciudadanos “luego que por los gobernadores o el jefe político se mande abrir el registro” de su municipalidad, mediante avisos fijados en todos los pueblos y rancherías del lugar.

Los ayuntamientos nombrarán también comisionados por secciones, que sean vecinos de ellas y sepan leer y escribir, para que en el término que se les designe formen un padrón de todos los ciudadanos.

En el proyecto de Juárez también había excepciones al servicio militar obligatorio: todos los empleados públicos, los ministros de cualquier culto, los médicos y cirujanos en ejercicio y “los profesores de farmacia que tengan despacho de medicinas abierto al público”, los profesores de enseñanza primaria y secundaria y “los directores de fábricas y maestros de talleres de artes y oficios que tengan por lo menos seis aprendices y los alumnos y aprendices”; los solteros mayores de 55 años, o los casados con familia mayores de 50 años;

[...] los que tengan cinco hijos varones, o dos en servicio del ejército o de la Guardia Nacional; los militares retirados; el hijo único de viuda, o el que ésta elija si hubiera dos o más hijos; el que tenga hermanas huérfanas sin casar o hermanos huérfanos menores de edad; los impedidos física y perpetuamente; y los recién casados, durante los primeros dos años del matrimonio.

Pero de toda esta lista —que por lo demás retrata muy bien los valores y los estratos sociales de aquella época— los únicos que estaban definitivamente excluidos de pertenecer a las guardias eran los empleados públicos, los ministros de cualquier culto y los impedidos físicamente. Una exclusión doblemente útil, pues todos ellos

debían pagar una pensión mensual “para los fondos de la Guardia”, excepto los empleados mal pagados, los militares del ejército en activo y “todos los ciudadanos que no alcancen un beneficio que pase de 100 pesos anuales”, lo que permitía garantizar el mantenimiento de aquellos cuerpos armados, sin cargo alguno para el endeble erario del gobierno de la República.

Como en el decreto original, se mantuvo la elección democrática de oficiales, sargentos y cabos, aunque los dos primeros tenían que ser designados de entre “los ciudadanos que sepan leer y escribir”, a menos que definitivamente no los hubiera. Y como desde el principio, “la elección de jefes y demás individuos de plana mayor de cada cuerpo, se hará en junta de oficiales y sargentos”, pero “presididas por el gobernador o jefe político, o por otra autoridad en nombre de esos funcionarios, si ellos no las pudiesen presidir”. Y para subrayar su intención de asegurar liderazgos locales, el artículo 44 de la misma ley establecía que:

[...] en la guardia nacional no se concederán ascensos por escala, ni por ninguna otra causa. Todos los nombramientos se harán por elección de la misma guardia en los términos prescritos por esta ley.

Además, la Guardia no tenía que estar reunida siempre. Sus obligaciones se reducían “a que cada mes se reúnan a pasar revista, armados y en formación, los ciudadanos que la componen, cuyo acto se verificará desfilando ante la primera autoridad local, el comandante de la fuerza y el recaudador de los fondos de exentos de la municipalidad”. Y sólo dos veces al año —por espacio de quince días en cada ocasión—, el 16 de septiembre y el 5 de mayo, las dos fechas en las que se simbolizaba la independencia de México, tenía que reunirse la guardia en todas las localidades del país para hacer ejercicios de instrucción militar. Pero en todo caso, el gobierno de la República no quería sorpresas en el mando de esas fuerzas armadas: de acuerdo con el artículo 66 de esa ley, en efecto,

[...] el Presidente de la República es el jefe supremo de la Guardia Nacional, en los términos que lo previene la Constitución, en su fracción 20 del Artículo 72 [...] Los gobernadores de los estados lo serán de la Guardia Nacional en sus estados respectivos.

Instrucción que se completaba con la orden girada a los jefes políticos —el aparato que poco a poco fue sustituyendo al de los

párrocos de la Iglesia— de mantener al tanto al gobierno nacional acerca de “los estados de la fuerza, armamento y equipo” en sus respectivas demarcaciones.⁴⁰

La Guardia Nacional, que había servido a Juárez para mantener la guerra contra los conservadores y sus fuerzas armadas aun en los momentos más duros de la contienda, se empleaba ahora para conservar un ejército de reserva afincado en los municipios —y vigilado por los jefes políticos—, que además servía para completar los equilibrios que quiso diseñar el líder de los liberales entre los caudillos militares que, casi naturalmente, podían aspirar a la presidencia de la República echando mano de las armas que conservaban en su poder. Esas guardias, que funcionaron para formar el ejército, ahora tendrían que servir para contrarrestarlo.

LA GUERRA DE BAJO PERFIL EN LA REPÚBLICA RESTAURADA

Empero, fue imposible garantizar la paz después de la guerra. En buena medida porque sólo hasta el final de los años sesenta pudo comenzar la estructuración del Estado nacional que no había podido concretarse en todos los años pasados. Si bien esa guerra ya no fue, en esta ocasión, una simple querrela entre élites que se arrebataban el dudoso privilegio de dirigir un gobierno inexistente mientras la verdadera institucionalidad se resolvía en la vida municipal, sino la disputa por implantar de manera definitiva el Estado nacional mediante la concentración del poder y la jerarquización de la autoridad. Se convirtió, en consecuencia, en una guerra con perfiles distintos, aunque ciertamente mezclada con no pocas de las prácticas políticas anteriores y claramente atrapada por los intereses puntuales de generales y caudillos que no aceptaban rendir sus armas —ni el poder que éstas les daban— a una legalidad que acaso consideraban como algo totalmente abstracto. Lo expresaba bien el ministro Mejía, al decir que:

No es el gobierno quien se empeña en conservar en pie el número de fuerza que existe hoy; son los revolucionarios que no descansan en sus trabajos, que no ceden en sus pretensiones y que lo obligan a permanecer arma al brazo [...] Extínganse las revoluciones armadas, que el

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 186-198 *passim*.

respeto a la ley y a la autoridad sean un hecho en toda la República, y el ejército podrá reducirse con aplauso del gobierno, que verá así asegurado ya el bienestar del país.⁴¹

Pero ese predominio de las instituciones sobre las armas no sería visto por Juárez a pesar de su indudable tenacidad para conseguir tal fin. A él le correspondería, en cambio, continuar las batallas que comenzó a dirigir desde que Comonfort violentara la Constitución recién promulgada en 1857, hasta su muerte en 1872. Y es que en diez años de vigencia del periodo conocido como la República Restaurada, solamente hubo 57 días en los que el gobierno nacional no hubo de contar con facultades extraordinarias —en materia de guerra y hacienda— para combatir a esos “revolucionarios que no descansan”.⁴² Además, las dificultades de Juárez con el grupo de líderes del movimiento liberal, muy a pesar de los equilibrios políticos que intentara desde los primeros días de la República Restaurada, comenzaron también en los inicios de ese periodo, especialmente con Porfirio Díaz, quien tampoco descansaría hasta alcanzar la presidencia de la República.

En efecto, el general Díaz no se conformó con servir bajo la sombra del presidente Juárez. Ni mucho menos cuando éste trató de someterlo, apenas unos meses después de haber comenzado el nuevo periodo republicano, mediante el burocrático procedimiento de su designación como nuevo jefe de la guarnición en la capital —en lugar del general Régules— para tenerlo siempre a la vista y rodeado de soldados indudablemente leales al presidente. De modo que Porfirio Díaz optó por solicitar una licencia para abandonar el ejército y empezar a preparar su propia estrategia de asalto al poder, mientras Juárez y sus ministros se ocupaban de la penosa tarea de instalar el Estado.⁴³

Pueden trazarse dos líneas en la evolución posterior de las contiendas armadas que tuvieron lugar durante los diez años de la República Restaurada. De un lado, la que se refiere a los constantes alzamientos en oposición abierta al tan inevitable y necesario proceso de concentración del poder que se iniciara entonces de manera de-

⁴¹ *Memoria... de 1869, de Ignacio Mejía, op. cit., p. 101*

⁴² Véase Laurens Ballard Perry, “El modelo liberal y la política práctica en la república restaurada”, en *Historia mexicana*, México, El Colegio de México, vol. IV, enero-marzo de 1976, p. 664.

⁴³ Guillermo Mendoza y Luis Garfias, *op. cit.*, p. 282.

liberada, mucho más articulada que nunca, por parte del gobierno nacional. Por el otro, la que apuntaba hacia el caudillo Porfirio Díaz y sus aspiraciones de cúpula. La primera tuvo decenas de pequeños protagonistas y una larga lista de escenarios en donde se libraron las batallas que habrían de conducir al predominio político del centro sobre la periferia: del Estado nacional sobre los poderes regionales que reclamaban autonomía. La segunda, en cambio, fue una contienda política entre los nuevos líderes del país por alcanzar la presidencia de la República que, sin embargo, no podía resolverse sino mediante la insurrección que hasta en dos ocasiones encabezó el general Díaz, una primera vez entre 1871 y 1872 para oponerse a la reelección de Benito Juárez y la segunda y definitiva, en 1876, para impedir la del presidente Lerdo de Tejada, quien se ocupó del ejecutivo inmediatamente después de la muerte de Benito Juárez, en 1872.

Lo paradójico de este proceso —tema que ha llevado a la discusión de no pocos historiadores— es que todas las batallas se libraron en nombre de la Constitución de 1857 y todas coadyuvaron a la concentración postrera de los mandos en una presidencia mucho más poderosa, que finalmente se encargaría de completar la construcción de las instituciones políticas nacionales cuando acabó en manos del propio Porfirio Díaz. Un doble proceso bélico, pues, de rupturas y continuidades: el quebrantamiento de los acuerdos pactados entre los liberales en su lucha por imponer liderazgos, y al mismo tiempo, la continuación de los procesos —literalmente históricos— que no sólo permitieron edificar el Estado sino que le dieron sus perfiles característicos. Es necesario, en consecuencia, ver esas dos líneas por separado, aunque más tarde se hayan reunido en el porfiriato. Al respecto, el secretario de guerra y marina de Juárez, Ignacio Mejía, comentaba:

Parecía que una nueva era de felicidad se presentaba para nuestra patria, pero algunos espíritus inquietos, unidos a ciertas aspiraciones bastardas y a algunos servidores de la pretendida monarquía que acababa de sucumbir, hicieron germinar de nuevo la guerra civil en nuestro país, y el 11 de diciembre de 1867 se dio el primer escándalo en la República Regenerada, sublevándose la guarnición de Mérida por las instigaciones de Navarrete, Cantón, Villafañá, Ortoll y otros revolucionarios que se abrigan en la isla de Cuba y que habían desembarcado clandestinamente en las costas de Yucatán.⁴⁴

⁴⁴ *Memoria... de 1869, de Ignacio Mejía, op. cit., p. 6.*

Ese primer desafío se resolvió mediante una campaña rápida, como casi todas las que se sucedieron en contra de las nuevas instituciones diseñadas por los liberales —con excepción de la de Tepic, de raigambre indígena—, cuando todavía era Porfirio Díaz el responsable de la división encargada de las operaciones en el sureste de México; los rebeldes fueron derrotados por el ejército federal —el que había sustituido al ejército nacional— exactamente al concluir ese año. Se trataba, sin embargo, de un problema de origen estrictamente local: un movimiento armado para impedir que el general liberal Manuel Cepeda Peraza, quien había encabezado la resistencia en la península de Yucatán contra el fallido imperio de Maximiliano, se instalara en la gubernatura de la entidad. Su opositor, el coronel Francisco Cantón, lograría defenestrar a Cepeda Peraza y mantener el control del estado por espacio de cincuenta días, pero no pudo contar en cambio con la fuerza suficiente para enfrentar a los soldados enviados por Díaz. Al año siguiente, el propio Cepeda Peraza volvería a la gubernatura a través del expediente electoral, pero murió en 1869.⁴⁵ Fue, por así decirlo, el primer conflicto de política regional que desafiaba el control de los poderes centrales, y el primer aviso temprano de la tarea militar que le esperaba al gobierno de Juárez.

No había concluido aún la sublevación de Yucatán —sigue contando el secretario Mejía— cuando tuvo noticia el gobierno de que ocurría un nuevo trastorno en el estado de Sinaloa, a consecuencia del resultado de las elecciones de gobernador.⁴⁶

Otro conflicto de carácter local, generado por uno de los fraudes electorales que se harían costumbre en manos de los jefes políticos. El problema fue que los sublevados eran miembros del ejército federal y uno de sus generales, Ángel Martínez tomó soldados y dineros del gobierno nacional para convertirse en gobernador por la fuerza, a pesar de “todos los medios de conciliación que utilizó el gobierno de Juárez para evitar el uso de armas”. Poco después, otro desafío a la legalidad nacional, por la imposición de un gobernador adalid de la resistencia contra Maximiliano —en este caso, el general Domingo

⁴⁵ Antonio Betancourt y José Luis Sierra Villareal, *Yucatán, Una historia compartida*, México, SEP/Instituto Mora/Gobierno de Yucatán, 1989, pp. 268-276.

⁴⁶ *Memoria... de 1869, de Ignacio Mejía, op. cit.*, p. 8.

Rubí— y nuevamente otra batalla entre antiguos compañeros de causa.⁴⁷ Pero también un escalón más en la construcción del Estado.

Mientras esto pasaba por el Occidente de la República —sigue Mejía— algunas gavillas que podían considerarse de bandoleros, puesto que no tenían color político alguno, aparecieron por las montañas de Tulancingo, Chignahuapan y Zacatlán, al mando de Luis León, Felipe Céspedes, Antonio Noriega y otros, causando gran perjuicio a los pueblos [...] Pudiera considerarse de muy poca importancia esta pequeña campaña, pero habiendo tomado parte de ella el ex general Miguel Negrete, quien se unió a los bandidos en Chignahuapan, pudo ser de consecuencias si no se hubiera atendido con prontitud.⁴⁸

Derrotar a Miguel Negrete —más que a las “gavillas de bandoleros”— era ciertamente importante, pues se trataba de uno de los miembros de aquel ejército que había sido destituido por el decreto de licenciamiento de julio de 1867. De conducta tan incierta como la eficacia de sus acciones militares, Negrete sería, sin embargo, un tenaz opositor a los gobiernos de la República y acabaría, además, por ser uno de los principales organizadores de las rebeliones dirigidas por Díaz en su búsqueda de la presidencia. Uno de tantos enemistados con el gobierno por la reducción del tamaño de los ejércitos, cuya resistencia fue, a diferencia de lo que veía Mejía en su informe de 1869, de consecuencias muy serias para el gobierno nacional.⁴⁹

En tanto que en el Occidente y en el Centro de la República tenían lugar los sucesos que se acaban de referir —continuaba el secretario de guerra— se agitaba una cuestión en el Sur entre los generales Diego Álvarez y Vicente Jiménez. Esta cuestión, puramente local, motivada por el desconocimiento que hizo el segundo a la autoridad del primero [hizo que] los ánimos se exacerbaran.⁵⁰

Por fortuna, concluía el secretario, no fue necesario llegar a las armas, aunque sí lo fue movilizar a una brigada completa de la pri-

⁴⁷ Sobre el particular, véase también Sergio Ortega y Edgardo López, *Sinaloa. Una historia compartida*, México, Instituto Mora/Gobierno de Sinaloa, 1987, pp. 97-100.

⁴⁸ *Memoria... de 1869, de Ignacio Mejía, op. cit.*, p. 9

⁴⁹ Ana Laura Jaiven y Ximena Sepúlveda, *Hidalgo. Una historia compartida*, México, Instituto Mora, 1994.

⁵⁰ *Memoria... de 1869, de Ignacio Mejía, op. cit.*, p. 10.

mera división del ejército para apaciguar los ánimos del general Jiménez y sus soldados, levantados contra su antiguo compañero de armas de las batallas contra la intervención francesa, de modo que “el estado volvió a gozar de tranquilidad, haciéndose las elecciones y entrando al pleno goce del orden constitucional”. Unas elecciones que se habían venido aplazando, por cierto, mientras este nuevo general Álvarez alargaba su periodo en la gubernatura de la entidad que, naturalmente, conservaría después de aquellos comicios apegados “al pleno goce del orden constitucional”. Cabe agregar, por lo demás, que el enviado por el gobierno de Juárez para mediar entre los dos generales que se disputaban el poder regional, el general Francisco O. Arce, no sólo hizo su labor con notable eficiencia, sino que al año siguiente se convirtió en el nuevo gobernador constitucional de Guerrero. El alzado Jiménez volvió entonces —como era previsible— a las armas en 1870, pero en esa nueva oportunidad le correspondió a Diego Álvarez dirigir las tropas federales para sostener en el mando al antiguo negociador. Como conclusión, el general Jiménez se sumaría un año más tarde a las fuerzas militares que apoyaron la primera rebelión de Porfirio Díaz, en contra del gobierno de Juárez.⁵¹

Apenas concluían en el estado de Guerrero las dificultades de que se ha hablado antes, cuando se dio un nuevo escándalo casi en las inmediaciones de esta capital [...] En muy pocos días quedaron destruidos los revoltosos, cuyos restos fueron derrotados en San Miguel de los Ranchos, por fuerzas del estado de México que obraron en combinación con las que los perseguían.⁵²

Los “revoltosos” no fueron una amenaza para la vigencia institucional, pero su presencia exigió no solamente la movilización del ejército sino la obtención de facultades extraordinarias por parte del ejecutivo federal y la supresión temporal de las garantías constitucionales —lo que había de ellas— en los lugares donde se libraron las batallas. Tema que naturalmente despertaba largos debates en el recién instalado Congreso nacional, pues la idea de suspender la Constitución para defenderla les parecía —y lo era— un grave contra-senti-

⁵¹ Carlos Illades *et al.*, *Guerrero. Una historia compartida*, México, Instituto Mora/Gobierno de Guerrero, 1989, pp. 183-189.

⁵² *Memoria... de 1869, de Ignacio Mejía, op. cit.*, p. 11.

do a no pocos de los legisladores. Sin embargo, la razón esgrimida por los alzados volvió a ser la celebración de elecciones para gobernador, con resultados que produjeron un nuevo brote de inconformidad.

Con fecha 5 de junio [de 1868] el jefe político del Distrito de Zacapoaxtla, y el ayuntamiento y vecindario, levantaron un acta desconociendo al gobernador del Estado, Rafael García, y reconociendo como tal al C. Juan N. Méndez, que era el candidato vencido en las elecciones [...] Los sublevados protestaban [no obstante] obediencia al gobierno de la República. Sin embargo del carácter puramente local que tenía este conflicto, el gobierno, consecuente con su programa de hacer respetar la autoridad en toda la República, lo consideró de grande importancia pues sabía, a no dudarlo, que el ex general Miguel Negrete era el principal instigador de esta nueva asonada.⁵³

Pero además ya no estaba Porfirio Díaz, quien había solicitado, como ya se dijo, su licencia de la Segunda División poco antes, y los zacapoaxtlas, precisamente, se habían hecho acreedores a los honores del ejército liberal por su participación en la ya famosa batalla del 5 de mayo de 1862, cuando se lograra rechazar el primer avance de las tropas francesas hacia la capital del país. Detalle político que no pasaría inadvertido para el secretario Mejía: “preciso es hacer justicia al jefe del primer batallón de la Guardia Nacional de Zacapoaxtla, C. Juan Francisco Molina, que declaró que depondría sus armas antes que medirlas con las del gobierno”. Una nueva alianza entre las guardias y el ejército en la nueva trayectoria de los hechos políticos, pero insuficiente para rendir a los rebeldes que secundaban a Miguel Negrete y que deseaban como gobernador a Juan N. Méndez.

Ocupada la atención de las fuerzas de la Segunda División como se ha visto, el antiguo guerrillero del estado de Veracruz D. Honorato Domínguez, se sublevó en Huatusco —población perteneciente al mismo estado— desconociendo al gobernador Lic. D. Francisco Hernández y Hernández.⁵⁴

El mismo patrón y la misma respuesta: un gobierno estatal desconocido por fuerzas rebeldes y el arribo de las tropas del ejército

⁵³ *Ibid.*, p. 13.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 15.

federal con facultades extraordinarias y con órdenes de suspender las garantías constitucionales.⁵⁵ Aquel guerrillero fue aprehendido a “los pocos días”, pero mientras la sublevación era sofocada aparecía ya otra en el estado de Tamaulipas por las mismas razones: un proceso electoral que no satisfizo a los perdedores, en este caso contrarios a la elección de Juan José de la Garza.⁵⁶

Las primeras batallas de 1869 fueron protagonizadas, en Puebla, otra vez por Miguel Negrete, “el eterno trastornador del orden y constante instigador de la revolución en nuestro país”. Pero ahora, además, este general echó mano de los dos batallones de la Guardia Nacional de la capital del estado, lo que naturalmente complicó las operaciones mucho más que en cualquier otra de las campañas libradas desde la restauración constitucional:

[...] la circunstancia de encontrarse en Puebla un depósito de armas perteneciente al gobierno del estado —para el uso de aquellas guardias— dio ocasión a los revolucionarios para armar un considerable número de gente, y habiendo extraído los caballos de los particulares, pudieron a la vez montar perfectamente sus cuerpos de caballería.

Negrete tuvo tiempo de pasearse por los territorios del sur del estado sin que el ejército federal tuviera fuerzas suficientes para enfrentarlo, pues “no hallándose aún reunidos [los soldados disponibles] eran muy inferiores en número a los de aquél”. Pero las fuerzas federales pudieron, en cambio, recuperar la capital del estado y reorganizar la Guardia Nacional —con los hombres que se quedaron— hasta que finalmente consiguieron cercar y agotar a los sublevados; un éxito militar en toda la línea —aunque Negrete volvió a escapar— que habría de darle un nuevo aliento al gobierno de Juárez:

El gobierno, con arreglo a la ley del 6 de diciembre de 1856, dispuso que se identificara a los cabecillas y a los reincidentes y se les pasara

⁵⁵ Carmen Blázquez Domínguez no le concede, sin embargo, mayor importancia. Hernández había sido electo en diciembre de 1867, y como en todos los casos anteriores, el personaje había sido “uno de los dirigentes de los liberales que se sumó a la resistencia contra la monarquía”. Juárez iba instalando un aparato propio, en efecto, que más tarde acabaría por sustituir al ejército como garantía de estabilidad política. Véase, de la autora, *Veracruz. Una historia compartida*, México, Instituto Mora/Gobierno de Veracruz, 1988, p. 314.

⁵⁶ *Memoria... de 1869*, de Ignacio Mejía, *op. cit.*, p. 16.

por las armas. Pero esa disposición sólo tuvo efecto en siete de los principales jefes, pues habiéndose interpuesto por los demás el recurso de amparo, quedó sin efecto la disposición indicada, dando esto el resultado de que posteriormente muchos de esos revolucionarios amparados hayan continuado sus trabajos para alterar de nuevo el orden.⁵⁷

Y lo hicieron con tanta eficacia que a la postre lograron imponerse como los gobernantes legítimos a través de las armas. Antes, sin embargo, los levantamientos de los jefes regionales todavía darían mucho trabajo a las fuerzas militares dirigidas por el gobierno nacional. Mientras se batallaba contra los insurrectos de Puebla, por ejemplo, brotaba el 31 de enero de 1869 otra rebelión en la península de Yucatán, "que se ha habituado con facilidad a los usos monárquicos", promovida nada menos que por el "5o. Batallón de Cazadores de la Segunda División del Ejército": esa que había dirigido Porfirio Díaz. La revuelta fue encabezada por Rafael Quijano, el mismo que había organizado el primer chispazo de la República Restaurada en diciembre de 1867, aunque esta vez contó con el apoyo de los soldados acantonados. De modo que el gobierno de la República echó mano, como en la guerra de los años cincuenta, de la Guardia Nacional del estado, y el movimiento no sólo fue sofocado sino que sus líderes no tuvieron la misma suerte que los de Puebla —quizá no sabían del derecho de amparo— y murieron fusilados.

En marzo le correspondió a Culiacán, Sinaloa, escenificar un nuevo conflicto con viejos protagonistas: el ex coronel Adolfo Palacios, quien apenas el año anterior había secundado el alzamiento del ex general Ángel Martínez. Y el resultado fue nuevamente la derrota de los alzados y el fusilamiento del cabecilla Palacios, muy a pesar de las leyes que los propios generales decían defender.

Otras pequeñas sublevaciones han tenido lugar en algunos puntos de la República —terminaba Mejía en aquel informe de 1869— tales como la de Julio López en el distrito de Chalco, la de Rosario Bastar en Tabasco, la de Juan José Juárez en la isla del Carmen, la de D. Ángel Corzo en Chiapas y la del ex teniente coronel Jesús Sosa en Apam, pero por haber sido de menor importancia, no me ocupo de ellas con extensión, limitándome a manifestar que todas fueron sofocadas, ya por las fuerzas federales o ya por las guardias de los estados, que a su

⁵⁷ *Ibid.*, pp.17-21 *passim*.

vez han contribuido eficazmente a la conservación del orden público y a la destrucción de los revolucionarios.⁵⁸

EL CASO SINGULAR DE MANUEL LOZADA

Ese patrón de inconformidades regionales no sólo fue conformando un grupo más o menos heterogéneo de caudillos que compartían su rechazo por el avance de las fuerzas y de los aparatos políticos dirigidos por el gobierno nacional, sino que representó el indicio de que las instituciones defendidas por el equipo de Juárez se iban abriendo paso efectivamente en medio de la poliarquía regional. Pero quizás el mejor ejemplo de ese momento militar, y de las dificultades que hubo de afrontar la construcción del Estado nacional —incluso por sus reminiscencias presentes—, fue la rebelión de Manuel Lozada al frente de las comunidades indígenas de la plaza de Tepic, lugar que entonces pertenecía al estado de Jalisco y que más tarde acabaría por convertirse en una entidad más de la federación. Éste fue un caso ejemplar por varias razones: la primera, que no obedeció al patrón común de revueltas por motivos electorales, o por tener que sumarse a la guerra por el poder nacional que hemos visto hasta ahora. Sus motivaciones estaban enraizadas a las reivindicaciones indígenas por la posesión de la tierra, que habrían de comenzar con la promulgación de la Ley Lerdo de 1856 y no terminarían, sino parcialmente, hasta la Revolución mexicana de 1910-1917. En segundo lugar, el movimiento rebelde de Manuel Lozada interesa por sus ligas con las decisiones tomadas por el ayuntamiento de Autlán —donde estaban ubicadas las tierras comunitarias defendidas por ese caudillo—, que revelan al menos un ejemplo puntual del modo en que algunos gobiernos locales decidieron respaldar las medidas tomadas por el presidente Juárez, pensando en la obtención de beneficios directos para sus miembros: esas “pequeñas ligarquías locales”, como las llama Alicia Hernández, que con frecuencia se colocaron como aliadas explícitas del proceso de construcción del Estado, muy a pesar de los usos y costumbres de los grupos indígenas que todavía poblaban en mayoría el territorio de México.

La guerra de Lozada y los indígenas de Nayarit, fue entonces una lucha contra ambos gobiernos: el nacional y el local, que duró

⁵⁸ *Ibid.*, p. 24.

diecisiete años y no se resolvió sino hasta el triunfo armado del ejército federal y la constitución posterior de un territorio federal separado de Jalisco. Por último, el alzamiento de Lozada revela también que la guerra de aquellos años de construcción no sólo se libraba entre grupos de clara filiación política; también había otra más sorda pero más profunda que en los informes militares de aquellos años aparecía acaso entre líneas hasta que Lozada la convirtió en un asunto de Estado.⁵⁹ El proceso de desamortización de las tierras comunitarias, que si bien apuntaba en primer lugar contra las propiedades inútiles acaparadas paulatinamente por la Iglesia católica, se volvió uno de los principales focos de conflicto rural cuando fue utilizado también para romper los privilegios de las corporaciones municipales. Una decisión tomada contra las oligarquías regionales, que acabó sin embargo por volverse una verdadera ofensiva, como la llama François Xavier Guerra, contra las propias comunidades. Aunque por el momento nos interesa el proceso bélico: la expansión del Estado mediante la guerra, y Lozada constituye un magnífico ejemplo.

En efecto, aunque el personaje histórico aparece desde la primera guerra entre liberales y conservadores, de 1858 a 1860, colocado abiertamente del lado de los segundos y en contra de la Ley Lerdo expedida por los primeros, llama la atención que su nombre no figure siquiera en los informes militares de 1869, pese a haber sido el principal enemigo a enfrentar en aquella zona indígena del Nayar. Quizá porque sus argumentos no tenían una relación inmediata con los esgrimidos por los conservadores, con quienes mantuvo una alianza estrictamente táctica, garantizada

⁵⁹ Abundan las obras dedicadas al estudio de las rebeliones indígenas y su defensa por la posesión de la tierra. Véase por ejemplo el trabajo de John Coatsworth, "Patrones de rebelión rural en América Latina: México en una perspectiva comparada", en Friederich Katz, *Revuelta, rebelión y revolución. La lucha rural en el México del siglo XVI al siglo XX*, México, Era, 1988. Sobre Lozada, en particular, las obras más frecuentadas son las de Jean Meyer: *Esperando a Lozada*, México, El Colegio de Michoacán/Conacyt, 1984, y *La tierra de Manuel Lozada*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara/Centre d'Études Mexicaines et Centraméricaines, 1989. También Mario Alfonso Aldana Rendón, *La rebelión agraria de Manuel Lozada, 1873*, México, SEP/80, Fondo de Cultura Económica, 1983 y John Hart, *Los anarquistas mexicanos, 1860-1900*, México, SEP/Setentas, 1974.

⁶⁰ *La rebelión agraria de Manuel Lozada*, op. cit., p. 76. Jean Meyer afirma, sin embargo, que Lozada no entraría a la política sino hasta 1856, "en el marco de la lucha entre los clanes locales", en Meyer, *La tierra de Manuel Lozada*, op. cit., pp. 359-360.

por el hecho de que ellos también se habían levantado contra las leyes de desamortización, los vencedores liberales fueron más bien benevolentes con Lozada, el "tigre de Alica", cuya celebridad como bandolero y defensor de los indígenas venía por lo menos desde 1851.⁶⁰

Convertido en aliado de los conservadores en 1857 gracias a las garantías de propiedad agraria que le fueron ofrecidas, Lozada llegó a controlar prácticamente todo el territorio de Tepic hacia finales de 1859 y a mantenerlo bajo su dominio militar, incluso cuando los liberales ganaron esa primera contienda. Así que el guerrillero fue, además de lo ya expresado, una excepción al papel que desempeñaron las guardias nacionales en aquel primer momento, pues al menos en las inmediaciones del municipio de Autlán y en las montañas de Alica, la fuerza del reclutamiento forzoso no estaba a favor de los liberales, sino con Lozada. La derrota de los conservadores, sin embargo, obligó al caudillo regional a negociar las condiciones de su rendición: ya no había bandera política que defender, sino una causa original. Y este punto lo entendió bien Benito Juárez, quien decidió firmar un armisticio con Lozada y los representantes indígenas que le seguían, en febrero de 1862.⁶¹

Esa primera negociación de paz no duró, sin embargo, más de cuatro meses: los necesarios para comprobar que el gobierno de Jalisco no estaba dispuesto realmente a respetar las tierras comunitarias. De modo que los llamados "Tratados de Pochotitlán" terminaron con un enfrentamiento militar en mayo de ese mismo año, y Lozada volvió a la guerra.⁶² Un año más tarde, serían los adversarios de Juárez los que buscarían nuevamente el apoyo del caudillo, aunque en esta ocasión a nombre de las fuerzas de intervención del emperador Maximiliano. Y Lozada volvió a aceptar, para volverse

⁶¹ El pacto suponía el respeto a las tierras comunitarias del Nayar. Y se firmó apenas seis meses después de que el propio Juárez publicara un decreto, el 4 de junio de 1861, en el que declaraba fuera de la ley "y de toda garantía en sus personas y propiedades a los execrables asesinos Félix Zuloaga, Leonardo Márquez, Tomás Mejía, José María Cobos, Juan Vicario y Manuel Lozada". Es decir, ponía a Lozada a la misma altura de los otros jefes conservadores, lo que da una idea clara de la fuerza militar de ese caudillo; Jean Meyer, *La tierra de..., op. cit.*, p. 89.

⁶² En esos tratados se decía, en efecto, que "el gobierno toma por su cuenta la defensa de los indígenas, en las cuestiones de terrenos con las haciendas colindantes"; véase Moisés González Navarro, *La reforma y el imperio*, México, SEPSetentas, 1971, pp. 156-158.

partidario del imperio en agosto de 1863, lo que en la práctica significaba que nadie lo molestaría en su territorio por los tres años siguientes, mientras la guerra se libraba en otra parte. Pero en diciembre de 1866, el triunfo de los liberales parecía ya inminente y, con él, una nueva amenaza de represalia contra los nayaritas. El caudillo optó entonces por la neutralidad:

El país está amenazado —escribió— por una anarquía más horrorosa que todas aquéllas por las que ha pasado; en situación tan lamentable, conviene que los pueblos del departamento [de Tepic] no sigan sosteniendo idea política alguna [...] Siendo necesario que todos los pueblos que componen la nación sepan el partido que toman los nuestros acerca de la cosa pública, declaramos desde luego que han resuelto manifestarse neutrales a las agitaciones violentas que van a conmover a México.⁶³

El general Ramón Corona, uno de los militares de mayor lealtad hacia Benito Juárez, pudo de esa manera actuar con libertad contra los ejércitos que les quedaban en aquella región a los dirigentes de la intervención francesa y recuperar Tepic para la causa liberal. Pero de Lozada no quería saber ni una palabra: “me mueven intereses de un orden superior —decía en relación con la fuerza militar de Lozada— que afectan la independencia y soberanía de México, orillando toda cuestión local hasta la resolución del Supremo Gobierno de la República”.⁶⁴ Sin embargo, cuando Mejía elaboró su informe como ministro de guerra y marina hacia 1869, lo cierto es que Lozada ya había conseguido una tregua con sus adversarios de siempre, a pesar de las recomendaciones de Corona para atacar definitivamente a la “numerosísima y belicosa raza indígena”. Así, para julio de 1867, Lozada ya había dado un nuevo vuelco y se sometía temporalmente al gobierno nacional, aunque no a sus leyes: convertido en gobernador de hecho en un estado que todavía no existía —Tepic no lograría su autonomía sino hasta 1884— el caudillo dictaba decretos y organizaba la administración prácticamente a su antojo. Y, de paso, se daba el lujo de permitir que el partido liberal cumpliera con su papel formal, en el entendido de que

⁶³ José María Vigil, *Ensayo histórico del Ejército de Occidente*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987, pp. 42-44.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 47.

[...] una cosa es obedecer al gobierno que profesa principios liberales, como debemos obedecerle en virtud del reconocimiento que hemos hecho, y otra cosa es pretender que se nos considere como adictos al partido que siempre hemos combatido.⁶⁵

La tregua duró tanto como la simulación que había auspiciado Juárez para mantener la paz en la zona: de 1867 a 1872, cuando murió el presidente. Entretanto, Lozada no abandonó nunca su posición de gobernador de hecho, ni renunció a las fuerzas militares que formaban su propia guardia. Y además, daba instrucciones explícitas y por escrito:

[...] que queden los pueblos de Tepic comprometidos a reconocer un centro de unión, entendiéndose con el que suscribe en todos los asuntos privados de un carácter puramente militar que a los pueblos les convenga promover, bien sea para su defensa cuando se consideren en peligro, o bien para el sostén de sus legítimos derechos.⁶⁶

Aunque es evidente que esos derechos no se referían a los que cobijaba el estado liberal, sino a los de la propiedad comunitaria que seguía siendo clave para el control político de la región, el pacto implícito con el gobierno liberal consistió en dejar hacer al jefe político nombrado para Tepic, Juan Sanromán, como si a él le correspondiera la atención de los asuntos “públicos”, acotados constantemente por las órdenes de Lozada, el verdadero caudillo de la región.

Empero, no todo fue apacible durante aquellos años de tregua militar. Lozada mostró su fuerza ocasionalmente para disuadir a sus adversarios de cualquier intento de agresión. En septiembre de 1870, por ejemplo, acosado por Ramón Corona y por las trabas jurídicas que seguía encontrando en sus demandas agrarias, decidió lanzar un llamamiento a “las clases menesterosas” que ciertamente puso en jaque al gobierno liberal:

No hablemos con los grandes potentados, porque nos consideran como sus esclavos; no con los poderosos, porque son enemigos de los débiles; no con los sabios, porque teniendo buena cabeza y mal corazón,

⁶⁵ Citado en Aldana., *op. cit.*, p. 99.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 101.

abusan de nuestra credulidad y se burlan de nuestra ignorancia; no con los políticos, porque son lobos rapaces que con piel de oveja nos devoran y consumen; y no en fin con los hombres públicos que llevan el título de representantes del pueblo, porque real y verdaderamente no son otra cosa que el azote de la humanidad.⁶⁷

¿Con quiénes había que hablar? La respuesta era: con los propios pueblos, con la sociedad, y sobre la base de los derechos ancestrales que les concedía la posesión de la tierra. Esa proclama produjo, naturalmente, una andanada de rumores sobre la campaña militar que estaría organizando el caudillo para enfrentar al gobierno central, pero el anuncio no fue sino una estrategia para evitar que el gobierno nacional olvidara la fuerza reunida por los indígenas del Nayar. En 1871, cuando Porfirio Díaz decidió, el sí, encabezar un movimiento armado en contra de la reelección de Benito Juárez, buscó a Lozada como uno más de los eslabones de inconformidad que formaron su cadena de levantamientos, aunque, para fortuna del gobierno de Juárez, Lozada mantuvo el pacto de neutralidad en pie, pues “habiendo combatido la Constitución del 57 durante la guerra de Reforma, sólo pueden prestarle una obediencia pasiva por haberlo así ofrecido al gobierno triunfante que la proclamó, pero no aparecer hoy como sus defensores”,⁶⁸ que era el motivo legaliforme utilizado por Porfirio Díaz para tomar las armas.

La muerte de Juárez en julio de 1872 y el ascenso de Sebastián Lerdo de Tejada a la presidencia de la República trajo, no obstante, un doble efecto para ambas guerras, la de Lozada y la de Díaz: al primero lo llamaría de nuevo a las contiendas armadas, pues la propuesta liberal de Lerdo no dejaría ningún espacio para los arreglos políticos que había establecido el presidente anterior. Así que después de otra prueba de fuerza de Lozada, que en esta ocasión consistió en provocar la anexión de varios municipios de Jalisco al inexistente estado de Nayarit, y en tomar la ciudad de Tepic para contrarrestar un posible ataque del ejército federal, hubo un intento de conciliación con el nuevo gobierno nacional, que estaba destina-

⁶⁷ La proclama se titulaba: “Los pueblos del estado de Nayarit, a la raza indígena y demás individuos que constituyen la clase menesterosa del pueblo mexicano”, tomado de *ibid.*, p. 109.

⁶⁸ En *ibid.*, *El Estado de Jalisco*, t. I, núm. 38, 19 de agosto de 1872, p. 118.

do al fracaso desde el tono mismo de las condiciones exigidas por Lerdo para reconocer la autonomía del caudillo:

1. Que el distrito de Tepic reconozca y acate el orden constitucional que rige toda la República. 2. Que en consecuencia de tal reconocimiento y obediencia, se respeten y cumplan las órdenes del gobierno general, sin excepción de ninguna clase. 3. Que se deje de dar protección a los enemigos del gobierno. 4. Que los pueblos se sometan a los tribunales comunes para deslinde de la cuestión de terrenos, sin que tenga lugar lo practicado por la comisión [de Lozada]. 5. Que deje de subsistir el gobierno militar que los pueblos han establecido independientemente de la autoridad del gobierno general.⁶⁹

Solamente faltaba la chispa que encendiera nuevamente el fuego. Y esa chispa la ofreció el congreso del estado de Jalisco en enero de 1873, al solicitar la intervención del gobierno nacional para restablecer el orden en el que era, entonces, el séptimo cantón de la entidad. Era una súplica “para que por medio de las armas reduzca al orden a Tepic y demás pueblos dominados por Lozada, y definitivamente establezca en los mismos el imperio de la justicia y de la ley”. Solicitud que fue atendida con rapidez por el ejército federal y que exigió además que se sumaran efectivos de la Guardia Nacional de Jalisco, de Guanajuato y de Querétaro para someter a las “numerosísimas fuerzas” del caudillo Lozada. Cosa que finalmente se logró hacia el 15 de julio de ese mismo año, “cuando la columna del C. Teniente coronel Andrés Rosales destruyó a la gavilla indicada en el cerro de los Arroyanes, haciendo prisionero al cabecilla”. Y al final, la conclusión irremediable:

Tan pronto como el general Ceballos tuvo conocimiento de este suceso, envió una fuerza respetable a las órdenes del general Guillermo Carbó, para recibir al prisionero Lozada, quien fue conducido a Tepic, a fin de ser juzgado conforme a la ley. El juicio se practicó poco después [muy poco, considerando que cayó prisionero el 15 de julio] y sentenciado a muerte el terrible cabecilla, fue ejecutado en la mañana del 19 de julio, con lo que quedó consumada la pacificación de Tepic, y concluida felizmente una campaña que había aparecido con proporciones verdaderamente alarmantes.⁷⁰

⁶⁹ *Ibid.*, p. 125; también en José María Muría (coord.), *Historia de Jalisco*, vol. III, Guadalajara, Gobierno del Estado de Jalisco, p. 354.

⁷⁰ *Memoria del Ministerio de Guerra y Marina de 1873*, de Ignacio Mejía, p. 28.

El optimismo del general Mejía era, como siempre, exagerado, pues los problemas con el séptimo cantón de Jalisco no terminaron con la muerte de Lozada. Acertaba en cambio al prever que detrás del predominio de las fuerzas federales que lo doblegaron, vendría la expansión de las instituciones diseñadas por el Estado liberal y el sometimiento paulatino de los pueblos que se habían venido sumando al gobierno de hecho de Manuel Lozada. De modo que si bien no terminarían los problemas sino hasta la conversión de ese distrito en un territorio federal, separado del estado de Jalisco y gobernado bajo la vigilancia directa de las autoridades militares, lo cierto es que el Estado nacional ganó en ese año una batalla crucial en materia de dominación en su territorio: obtuvo finalmente el gobierno de la entidad que durante diecisiete años había escapado a todo control.

EL OTRO DESAFÍO: PORFIRIO DÍAZ

Las resistencias militares al crecimiento del aparato político que estaba construyendo Benito Juárez, justificadas de modo recurrente por la inconformidad que solían despertar los procesos electorales, fueron dando forma a una oposición articulada alrededor de la figura central de Porfirio Díaz, quien en definitiva se había propuesto ser presidente de la República. El primer pretexto de índole nacional fue la reelección del mismísimo Juárez en los comicios de finales de 1871, que se llevaron a cabo en condiciones casi idénticas a las que habían originado los conflictos de orden regional que se han comentado. Elecciones que habían permitido ir imponiendo autoridades leales a su causa a lo largo del territorio y, a través de ellas, a los jefes políticos que se encargaban de mantener en orden a los gobiernos locales —distritos y municipios—, instrumentos clave para asegurar los resultados electorales por encima de cualquier dejo de incertidumbre. Un avance político que de un lado se aseguraba mediante los aparatos locales responsables de organizar los comicios y, por el otro, a través del ejército.

Como hemos podido ver, sin embargo, los liberales estaban lejos de ser un grupo compacto ni el liderazgo de Juárez era perfecto. Aunque no fue sino hasta ese año de elecciones presidenciales cuando las diferencias en el grupo gobernante se convirtieron en un asunto bélico de orden nacional, con dos fuerzas

equivalentes —como en el pasado inmediato— abiertamente enfrentadas en busca del poder político. Ambas, además, reclamándose como las verdaderas defensoras de la legalidad establecida por la Constitución liberal de 1857. Un hecho inédito, que sin embargo comenzaba a trazar así uno de los destinos principales de la historia de México: el argumento de la ley como justificación para actuar al margen de ella. O como prefiere el lugar común: los hechos consumados por encima de las leyes, pero protegidos por éstas. El método favorito de Porfirio Díaz, pero usado con creces por el propio Benito Juárez.

El 1 de octubre de 1871, en efecto, un grupo de militares asentados en la capital del país, inconformes con la reelección del presidente Juárez, decidió rebelarse contra lo que consideraba un fraude electoral, que llevaría a la implantación obligada de un gobierno ilegítimo. Era una revuelta peligrosa no solamente por tratarse de la guarnición militar de la capital del país —el símbolo del predominio sobre el resto del territorio— sino porque de hecho secundaba un pronunciamiento previo, del 27 de septiembre, lanzado por el general Treviño que para colmo de males era el gobernador legal de Nuevo León: un político militar que le daba mayor fuerza al movimiento que quería llevar a Díaz a la presidencia y que prendió como una mecha por buena parte del país, cuando el todavía joven caudillo se colocó explícitamente como jefe de la rebelión, mediante un plan político emitido en la hacienda de La Noria, Oaxaca, en noviembre de ese mismo año. Renació así, por enésima ocasión, la guerra civil. Pero esta vez entre copartidarios, que combinaban las fuerzas de sus ejércitos con las de las guardias nacionales, según el bando al que pertenecieran.

La revuelta se extendió de prisa gracias al prestigio militar de Porfirio Díaz y a los excesos que efectivamente había cometido Juárez durante su presidencia. Pero es preciso subrayar, desde luego, que la rebelión de La Noria se desplegó debido sobre todo a la precariedad de los aparatos políticos dirigidos por el presidente para ofrecer resultados electorales realmente confiables; al finalizar los comicios de 1871, nadie podía saber cuál había sido la verdadera voluntad de los electores, en virtud de la enorme cantidad de irregularidades que poblaron esos comicios; un síndrome que los mexicanos padecemos desde entonces.

Porfirio Díaz había sido candidato y se inconformó con razones valederas, pero su argumento principal era en contra de la reelec-

ción que propiciaba el arraigo de los aparatos juaristas de control político:

[...] la reelección indefinida —decía en el documento de La Noria— forzosa y violenta del Ejecutivo ha puesto en peligro las instituciones nacionales. En el Congreso una mayoría reglamentada ha hecho ineficaces los nobles esfuerzos de los diputados independientes y convertido la representación nacional en una cámara cortesana, obsequiosa y resuelta siempre a seguir los impulsos del ejecutivo.⁷¹

De modo que era preciso recurrir a las armas para evitar que la Constitución de 1857 se convirtiera en letra muerta por los excesos de poder del presidente en funciones. Un hermoso ejemplo de política real, escrito por alguien que aplicaría más tarde, paso a paso, la receta que acusaba en su antiguo líder, y que naturalmente se cuidaría mucho de poner en práctica las propuestas de reforma institucional que reclamaba entonces desde su hacienda en Oaxaca. Pero ésa es otra historia. La que nos ocupa ahora interesa, en cambio, por la división que produjo entre los militares de un ejército apenas constituido diez años antes⁷² y porque enfrentó a los liberales en una lucha que no terminaría hasta que el propio general Díaz llegase a concentrar el poder que se le escapó a Juárez. En aquella primera revuelta, sin embargo, tanto el triunfo armado como la fortuna —en términos maquiavélicos, como complemento indispensable de la *virtú*—, caerían del lado de quienes ya ostentaban la representación política formal.

Después de los primeros pronunciamientos del gobernador de Nuevo León, Jerónimo Treviño, y de los que tuvieron lugar en la ciudadela de la capital del país —ambos sostenidos parcialmente por la Guardia Nacional y tropas del ejército federal, y ambos derrotados con lujo de fuerza por soldados leales al presidente Juárez—

⁷¹ Ernesto de la Torre Villar, Moisés González Navarro y Stanley Ross, *Historia documental de México*, México, UNAM, 1984, p. 358.

⁷² Entre quienes secundaron el plan de La Noria estaban generales como Manuel Márquez, Donato Guerra, Jerónimo Treviño, Francisco Naranjo, Eulogio Parra, Luis Mier y Terán, Francisco Carreón, Ramón Márquez, Sabás Lomelí, Tomás Borrego, Francisco Mena y Fernando González, que facilitaron la organización militar para pedirle a Díaz que encabezara el movimiento. Véase De la Torre Villar, *op. cit.*, p. 2148.

rez—⁷³ la rebelión se extendió por varias partes del territorio con resultados militares más ruidosos que efectivos:

[...] hacia el 20 de octubre, el caballeroso general Donato Guerra se subleva en Zacatecas, después de haber pedido licencia del Ejército para separarse de un gobierno obstinado y prostituido, y va a reunir sus esfuerzos a los de los norteros de Treviño. Hay otros levantamientos en Huitzilac, Tulancingo, Atlixco, Atlamajac, en Michoacán y en el estado de México y Puebla, encabezados por Ascencio Llanos, Germán Gutiérrez, Ramón Márquez Galindo, Miguel Negrete [el mismo de siempre], Agustín García, Aureliano Rivera y Juan N. Méndez.⁷⁴

Pero las operaciones de los rebeldes nunca tuvieron mayor fuerza que los ejércitos dirigidos por el diligente ministro de guerra y marina del gobierno de Juárez, aunque ciertamente se mantuvieron en la contienda por espacio de diez meses, hasta que la muerte del presidente de la República, el 18 de julio de 1872, les ofreció una salida digna para suspender las hostilidades. Y es que en ese momento, los principales líderes militares del movimiento —quienes después de sufrir una derrota en Zacatecas, en marzo de 1872, habían decidido formar tres cuerpos de ejército: el del Norte, con Jerónimo Treviño a la cabeza; el del Centro, dirigido por Pedro Martínez; y el de Occidente, bajo las órdenes de Donato Guerra—, ya estaban prácticamente vencidos. El general Sóstenes Rocha, jefe de la Primera División del Ejército federal, había cumplido su tarea con toda eficacia, de modo que entre marzo y julio de ese año, a pesar de los reveses sufridos por la Segunda División, había ganado batallas en Durango y Mazatlán; recuperado el control del estado de Sinaloa y, ocho días antes de la muerte de Juárez, ocupado la capital del estado de Nuevo León: el estado donde comenzara la revuelta y que hasta entonces era el bastión principal de Treviño, jefe militar de los rebeldes partidarios de Díaz. Éste, por su parte, se había dedicado a viajar en busca de refuerzos que nunca obtuvo, ni

⁷³ Gloria Fuentes, *El ejército mexicano*, op.cit., p. 286, y también De la Torre Villar, op. cit., p. 2150.

⁷⁴ Hacia diciembre de 1871, “la sublevación se había extendido considerablemente: el general y licenciado Trinidad García de la Cadena se había alzado en Zacatecas; el general Donato Guerra y Tomás Borrego en Durango; Jesús Gómez Portugal en Aguascalientes y el general Jerónimo Treviño en Nuevo León”; en Gloria Fuentes, op. cit., p. 287.

con los militares que habían respaldado la fallida candidatura de Lerdo de Tejada —el tercer competidor en las justas electorales, y que tenía tantas razones como él para estar inconforme—, ni con el caudillo de Nayarit, Manuel Lozada, quien pudo haberle dado un vuelco a la historia, pero se mantuvo neutral.

La rebelión de La Noria fue, en consecuencia, un verdadero fracaso militar, pero también un aviso de la intencionalidad política de ese grupo de excluidos de los procesos electorales. Sobre todo, la prueba de que el triunfo de los liberales no había significado ninguna garantía para la consolidación de las instituciones que decía proteger la Constitución de 1857. Si con anterioridad las divisiones que habían producido contiendas armadas sucedían entre los liberales que defendían esa carta constitucional y los conservadores que la negaban, ahora la guerra solamente se explicaba por la incapacidad de los aparatos de Estado para resolver los conflictos internos sin recurrir a fuerzas armadas. De otro lado, sin embargo, esa misma evidencia permite apreciar la fuerza que paulatinamente iba ganando el gobierno nacional. La presidencia de Juárez, desde 1858 hasta 1872, estuvo plagada de guerras, asonadas, levantamientos y rebeliones, como anota con toda razón Emilio Rabasa, pero también permitió ensanchar, por esas mismas razones, el predominio del Estado, precisamente porque el vencedor de esas batallas fue el gobierno que lo representaba, hasta el último momento de la presidencia juarista.

Además, la rebelión de la hacienda de La Noria rompió el patrón militar que se había seguido hasta entonces, con una separación muy nítida entre fuerzas armadas de cada región y soldados reclutados por el ejército nacional que sobrevivió hasta 1861, y que todavía combatió hasta 1867. Cuatro años después de la restauración de la República, en cambio, es prácticamente imposible distinguir entre la participación de las guardias nacionales y la del ejército federal creado por Juárez: tanto en la rebelión como en la defensa, hubo fuerzas que provenían de ambas partes. De ahí que se hayan modificado las tendencias que habían operado hasta entonces, y que fueron las que llevaron a varios historiadores a identificar liberalismo, sin más, con federalismo, tomando en cuenta el origen regional de las fuerzas armadas que lucharon por esa forma de gobierno en contra del partido conservador. Pero ocurre que a partir de la República Restaurada —es decir, de que el Estado nacional comienza a expandirse con armas— esa tendencia ya no puede seguirse en los hechos. El liberalismo fue

ciertamente federalista, mientras tuvo que enfrentar a los grandes aparatos políticos y militares que sostenían a sus enemigos en el gobierno central. Luego, tan pronto como venciera militarmente a sus adversarios originales y se viera ante la obligación de hacer frente a los enemigos de casa —cuyo origen era tan regional como la representación que ostentaban los generales alzados de Nuevo León o Zacatecas—, el gobierno nacional de los liberales comenzó a abandonar sus perfiles federalistas, para utilizar guardias y ejércitos en favor de la autoridad que emanaba del centro. Nunca pudo resolver el problema de la jerarquización de los mandos civiles de otra manera, con gobiernos estatales autónomos y leales a un tiempo, porque su primera necesidad era concentrar el poder.

EL APOYO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Se ha sostenido aquí que la fuerza militar de la República Restaurada provino generalmente del respaldo que le brindaron los gobiernos locales, como instituciones en las que descansaba la obligación de registrar hombres para integrar la Guardia Nacional y responsables del reclutamiento forzoso para el ejército que fundara Juárez en 1861, cuya formación era vista con prudente distancia por los gobernadores de los estados: de un total de 38 mil 780 soldados que exigía el gobierno nacional como cuota mínima de las entidades federativas hacia 1873, los gobernadores cumplieron con un contingente de 16 mil 480; es decir, 17 mil 300 menos de lo previsto. Hubo estados que en definitiva se mantuvieron renuentes a cooperar con la fuerza militar del centro, como fue el caso de Campeche, Tlaxcala y Tamaulipas que no aportaron un solo hombre al ejército federal, mientras que Tabasco envió 22, Nuevo León —la tierra de Treviño— 72, Coahuila 82 y Colima 96. El estado de Durango aportó 267 y el de Zacatecas 621, frente a los 131 de Sinaloa, o los 172 de San Luis Potosí; cantidades muy precarias como para contribuir a formar un verdadero contingente militar nacional.

La fuerza del ejército en los años de la República Restaurada —los datos se refieren a todo el periodo— provenía de sólo algunos estados: Guanajuato, que aportó 2 mil 91 soldados; Jalisco, con 2 mil 629; el Estado de México, con 2 mil 336; Michoacán, mil 895, y Puebla, mil 737. Un total de cinco entidades sobre las cuales se le-

vantaba el poder militar del gobierno republicano,⁷⁵ insuficiente para consolidar el monopolio estatal de la coerción física. De manera que había que completar esa lista de efectivos necesarios por otros métodos, mediante procedimientos menos liberales de los que auspiciaba la Constitución de 1857 que los gobiernos nacionales se proponían defender. El Congreso de la Unión decretó, el 28 de mayo de 1869, que el remplazo de las bajas del ejército fuera obligatorio, "por sorteo o por enganche", a razón de una persona por cada mil habitantes. Sin embargo,

[...] los gobernadores, según parece, han tenido algunas dificultades para poner en práctica la citada ley, pues hasta ahora no se tiene conocimiento de que en los estados se haya establecido el enganche o el sorteo [...] habiendo habido, por el contrario, algunos que han solicitado al Congreso se les exima del contingente.⁷⁶

Como consecuencia de "los movimientos revolucionarios" de la época,

[...] fue preciso, usando las facultades extraordinarias con que el Congreso invistió al Ejecutivo, recurrir a la recluta forzada, la cual reglamentó el Congreso en su decreto del 17 de mayo de 1872.⁷⁷

Es decir, el ejército de Juárez suspendía las garantías individuales que respaldaba la carta constitucional para volver al método acostumbrado de la leva, consistente en el reclutamiento verificado a través de los gobiernos municipales que, a partir de las listas formuladas para organizar a la Guardia Nacional de las regiones respectivas, debían aportar hombres para los generales que en mala hora pasaban por su localidad.

El propio secretario Mejía, en su informe de 1869, había reconocido la incongruencia del procedimiento: "el sistema de la leva es evidentemente el más injusto y atentatorio de cuantos se han conocido, pugnando además con las garantías que otorga nuestra Constitución".⁷⁸ Pero el sorteo, por su parte, que dejaba al azar el reclutamiento de quienes aparecían en las listas municipales,

⁷⁵ *Memoria... de 1873, de Ignacio Mejía, op. cit., anexo 24.*

⁷⁶ *Ibid., p. 138.*

⁷⁷ *Ibid., p. 139.*

⁷⁸ *Memoria... de 1869, de Ignacio Mejía, op. cit., pp. 49-50.*

[...] es hasta cierto punto odioso, pues los hombres no se conforman fácilmente con la mala suerte [mientras que el método del enganche voluntario], ha demostrado que como sólo se engancha para el servicio militar gente mercenaria incapaz de cumplir un contrato, lejos de ser de alguna utilidad es perjudicial para la nación, pues los enganchados desertan casi siempre, poco después de recibir la cantidad asignada, llevándose el equipo y las armas, y sin que sea posible aprehenderlos en la dilatada extensión de la República.

Así que no había más remedio que volver al principio del reclutamiento forzado, mientras los gobernadores fueran renuentes al cumplimiento de las aportaciones de soldados profesionales que les exigía el decreto de 1869. La federación, por lo tanto, tenía que volver a las recomendaciones formuladas hacía tiempo por el general Ignacio Zaragoza, después de que los liberales ganaron la Guerra de los Tres Años:

[...] la necesidad previa y más imperiosa de la nación —decía Zaragoza el 9 de mayo de 1861— es una ley que obligue al servicio militar a todos los ciudadanos sin distinción alguna, como lo requiere el sistema actual, pues solamente así se puede concebir un ejército que se distinga por el civismo, moralidad y pundonor.⁷⁹

En cambio, desde ese momento y hasta los primeros años del porfiriato, cuando el Estado ya había reunido los instrumentos suficientes para consolidar el predominio militar sobre los poderes regionales, la opción fue siempre la utilización de las facultades extraordinarias concedidas al ejército federal para seguir reclutando soldados mediante la leva, cuidadosamente regida por los gobiernos locales y sus listados de la Guardia Nacional. El mismo instrumento que había servido antes para combatir a los conservadores e incluso para formar a los primeros cuerpos del ejército liberal, ahora se utilizaba para tratar de contrarrestar a las propias guardias nacionales de los estados. El método del municipio aliado al poder nacional, mientras los caudillos de los estados no se sometieran al monopolio central.

⁷⁹ Citado por Rosendo Suárez, *op. cit.*, p. 43.

EL FINAL DE LA CONTIENDA

Si el periodo de construcción militar del Estado nacional comenzó en 1846, con la creación de la Guardia Nacional que alimentaría de soldados, armas y cierta coherencia a las batallas de los liberales en contra de los conservadores, más tarde serviría para afirmar la presencia de las fuerzas armadas como última instancia del poder político del Estado, proceso que terminó paradójicamente, cuando el mismo ejército creado por los liberales para combatir el fuero militar que defendían sus adversarios conservadores, procedió a adueñarse nuevamente del poder nacional en 1877 y, desde el gobierno de la República, emitió el decreto para la "organización definitiva del Ejército mexicano", el 28 de junio de 1881. El proceso de construcción del monopolio de la fuerza física del Estado tardaría, pues, treinta y cinco años: muy poco, si se mira con perspectiva histórica a un Estado que para entonces cumplía ya sesenta años de independencia.

En efecto, las buenas noticias que proclamaba el secretario Mejía después de haber derrotado la rebelión de Manuel Lozada hacia 1873 —según las cuales "concluida la campaña de Tepic, y terminadas las dificultades que se tenían en el estado de Yucatán, la República ha quedado enteramente pacificada, y puede decirse que pocas veces ha gozado de la tranquilidad que hoy disfruta"— fueron lamentablemente de muy corta duración. No sólo porque todavía se presentaría otra rebelión más, en medio de otras revueltas, desde el interior más respetado del ejército vencedor, representado por el general Sóstenes Rocha —el mismo que había ganado todos sus laudos por los éxitos militares contra la rebelión de La Noria—, sino porque la batalla definitiva habría de sintetizarse tiempo más tarde en la rebelión militar de Tuxtepec: el segundo asalto organizado por Porfirio Díaz, que esta vez se alzaba en armas desde el ejército mismo, para dar otro vuelco a la historia nacional.

Las razones de esta segunda rebelión de Díaz no eran muy diferentes de las que habían justificado el alzamiento primero, ni tampoco sus métodos: se trataba de la inconformidad de los liberales derrotados de siempre, ante la inminencia de la siguiente sucesión presidencial que habría de disputarse entre el presidente Lerdo de Tejada, José María Iglesias, titular del poder judicial, y Porfirio Díaz. Pero el único que contaba con el respeto militar suficiente como para arrebatarse el mando a sus adversarios civiles era el propio Díaz. Liderazgo que, por otra parte, se apoyaba en las fuerzas

regionales que se habían venido acumulando y que partían del mismo origen del ejército formado por Juárez.

Las elecciones presidenciales de 1876, en efecto, verificadas en los colegios electorales del país durante junio y julio, fueron la confirmación de lo que se veía venir: un nuevo fraude cometido ahora por Lerdo, equivalente al que había justificado la rebelión de La Noria —adicionado por una indiferencia generalizada en los colegios electorales del país. En esta ocasión Porfirio Díaz no esperó hasta que los hechos se consumaran para sustituir los votos mal contados por la precisión de los balazos: se levantó en armas varios meses antes. El plan lanzado para oponerse a la reelección de Lerdo no distaba mucho del que justificara la rebelión de La Noria, excepto porque ahora la lista de agravios se había hecho más larga. Se acusaba en ella al gobierno nacional de convertir las elecciones en una farsa; de hacer “burla cruel a la democracia”; de vulnerar la soberanía de los estados; de nombrar gobernadores al antojo del gobierno; de dilapidar el tesoro público “en gastos de placer”; de “prostituir” la administración de justicia; de “que el poder municipal ha desaparecido completamente, pues los ayuntamientos son simples dependientes del gobierno para hacer las elecciones”; del abandono de la instrucción pública; de favorecer intereses mezquinos en nombre de la voluntad de la nación, etc. De modo que “en el nombre de la sociedad ultrajada y del pueblo mexicano vilipendiado, levantamos el estandarte de guerra contra nuestros comunes opresores”, sobre la base de un plan emitido en Tuxtepec, Oaxaca, que a lo largo de sus ocho artículos proponía la defensa de la constitucionalidad y también la no reelección del presidente y los gobernadores, así como el reconocimiento inmediato “de todos los gobernadores de los estados que se adhieran al presente Plan. En donde esto no suceda, se reconocerá, interinamente, como gobernador, al que nombre el jefe de las armas”, además de ofrecer una reforma que tendría como propósito “garantizar la independencia de los municipios y la ley que dé organización política al Distrito Federal y territorio de la Baja California”.⁸⁰

⁸⁰ *Plan de Tuxtepec*, 21 de marzo de 1876, tomado de Ernesto de la Torre Villar, et al., *Historia documental de México*, op. cit., pp. 365-366, *passim*. Se trata de la segunda versión corregida por Porfirio Díaz en Palo Blanco, pues la original —que solamente difería en lo sustantivo de la primera en que proclamaba al propio

Porfirio Díaz tenía razón en sus reclamos sobre el mal uso de la palabra democracia y —como veremos en el capítulo siguiente— acerca de la utilización de los municipios con propósitos electorales. También en la invitación a que los gobernadores se sumaran a la contienda armada, pues éstos eran los que poseían la fuerza militar indispensable para derrotar al ejército que se mantenía leal al gobierno nacional. Pero lo cierto es que tampoco esta vez respondieron al llamado. En cambio, a Díaz lo favoreció con creces la confirmación de los hechos que se anunciaban con anticipación: la aprobación del decreto que permitiría la reelección de Lerdo el 26 de octubre siguiente, a pesar de la revuelta, de las muy dudosas elecciones y de la oposición de corte legal encabezada por José María Iglesias, presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien declaró nulos los poderes federales proclamándose, por ministerio de ley, presidente de la República en sustitución de Lerdo. Era, pues, la división definitiva entre las élites liberales que habían combatido en contra de los conservadores, con el agravante de que los generales del ejército estaban a favor de Díaz. Por último, era también el regreso de las disputas por el gobierno nacional, vistas con distancia por los gobiernos estatales que se mantuvieron más bien ajenos a esa guerra en particular.

A José María Iglesias lo siguieron al principio algunos gobernadores fieles a la idea de la legalidad, aunque le faltaron los generales que pudiesen sostenerla.⁸¹ De modo que su movimiento quedó en el registro de las circunstancias que ayudaron en la práctica a Porfirio Díaz, quien ganó en definitiva después de varios escarceos y una batalla, la que tuvo lugar en las inmediaciones de Huamantla, Tlaxcala, el 16 de noviembre de ese mismo año, con una extraña mezcla de cuerpos del ejército que venían del sureste con reclutas

general Díaz como líder de la revolución, mientras que la versión final proponía que la presidencia de la República habría de confiarse interinamente al presidente de la Suprema Corte de Justicia— fue emitida en enero de 1876 por el coronel de las guardias nacionales de Oaxaca Hermenegildo Sarmiento. Cfr. Ernesto de la Torre Villar, "Advenimiento del régimen de Porfirio Díaz", *Historia de México*; t. 10: *Reforma, imperio, república*, México, Salvat, 1978, p. 2173.

⁸¹ La lista no es muy grande; fueron los gobernadores de Guanajuato, Jalisco, Guerrero, Sinaloa, Durango y Sonora, y por el lado castrense cuatro generales, que fracasaron en la primera embestida militar enviada por el presidente Lerdo. Mientras que los gobernadores optaron con prudencia por pasarse del lado de Porfirio Díaz tan pronto como tuvieron noticias de sus primeros triunfos en los campos de batalla. En Ernesto de la Torre Villar, *op. cit.*, p. 2177.

forzados tomados al paso del camino y guardias nacionales fieles al caudillo: de todo un poco, hasta sumar cerca de 8 mil soldados, a los que se añadieron los cerca de 3 mil del general Manuel González —quien cobraría su factura de lealtad más tarde, con una estancia pasajera en la presidencia del país. Con esos 11 mil soldados puestos en una sola refriega militar bastó para derrotar a lo que quedaba del ejército que se había mantenido fiel a Lerdo.⁸² De esta forma, apenas unos días después, el general Juan N. Méndez —aquel que ya habíamos considerado en las listas de insurrectos radicales— se hizo cargo de la presidencia de la República de manera interina, solamente para convocar a comicios en los que naturalmente se hizo ganar la candidatura de Porfirio Díaz. Los gobiernos locales, convidados de piedra en la lucha previa por los bandos nacionales, se convirtieron entonces en la fuente de legitimidad que le hacía falta al general para completar su ascenso al poder: “el porfiriato” —como lo llamó después Cosío Villegas— comenzó el 2 de abril de 1877, con el respaldo de un ejército satisfecho y un aparato de gobierno sometido a la fuerza de las armas.

Después del movimiento armado del Plan de Tuxtepec que llevó a Porfirio Díaz a la presidencia del país, ya no quedaron fuerzas regionales suficientes para enfrentar al ejército que había concentrado el caudillo de Oaxaca, a pesar del denuedo de don Sebastián Lerdo de Tejada por recuperar el mando arrebatado, con el respaldo militar del general Mariano Escobedo y un puñado de seguidores. Si de algo sabía el nuevo presidente era de guerras, y también del uso de las armas llevadas hasta sus últimas consecuencias cada vez que era necesario y sin demasiados miramientos en la legalidad.⁸³ Así que, quizá sin proponérselo, Díaz completó la obra que se había iniciado en 1846, al ofrecerle al Estado nacional el monopolio de la coerción física.

⁸² Guillermo Mendoza y Luis Garfias, *op. cit.*, pp. 291-292.

⁸³ La última incursión de las fuerzas militares que insistían en devolverle la presidencia a Lerdo de Tejada —después de varios intentos en Chihuahua, Veracruz, Colima, Morelos, Querétaro, Guanajuato, Zacatecas, Sinaloa y Tepic—, tuvo lugar en junio de 1879 en la ribera de Tlacotalpan y en Alvarado, Veracruz, y se volvería célebre por la leyenda —inexacta, en consecuencia— de las parcas instrucciones giradas por el presidente Díaz al gobernador que las pedía sobre el destino inmediato de los insurrectos capturados: “Mátalos en caliente.” En Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El porfiriato*, *op. cit.*

Esa tarea se concretó, para todos los efectos prácticos, con las labores de reorganización de los cuerpos militares que vagaban por el territorio nacional y paradójicamente no concluyó hasta 1881, durante la presidencia del general Manuel González, con un decreto sobre la “organización definitiva del Ejército”, al que fueron sumadas las fuerzas disponibles bajo el mando único del presidente. Esto habría de permitir:

[...] la concentración, para casos de guerra o alteración del orden interior, de todos los elementos militares pertenecientes al Ejército permanente, la Guardia Nacional, las Reservas, las Fuerzas de Seguridad Pública y las de los Cuerpos Rurales.

Lo fundamental de esa reorganización se hallaba en que las fuerzas militares regionales perdieron la autonomía de que habían gozado antes,⁸⁴ sometidas como quedaron al predominio del primer ejército propiamente nacional y profesional que conoció la historia mexicana. Al mismo tiempo, ese ejército —que pudo contar desde entonces con una Ordenanza General y una organización basada en zonas militares, un Estado Mayor, una organización basada en zonas militares, una Suprema Corte de Justicia Militar, un nuevo Colegio Militar y armamento como no había conocido hasta entonces—⁸⁵ sirvió para dejar a un lado a los gobiernos locales de los que había surgido, para ceder su sitio a los aparatos políticos que habrían de consolidarse a partir de 1884, con la segunda presidencia de Porfirio Díaz.

Si el proceso de construcción militar de las instituciones nacionales comenzó con las contiendas auspiciadas por la Guardia Nacional en contra del ejército que había nacido con la independencia, treinta y cinco años después esas guardias eran subsumidas en los mandos del tercer ejército formado desde entonces, que a su vez heredaba al que sobrevivió a los dos ciclos anteriores. Eran fuerzas armadas que viniendo de aquellas confrontaciones *levantadas* a lo largo de los pueblos repartidos por el territorio, finalmente se consolidaron en el gobierno nacional. Los gobiernos locales sirvieron en su momento como proveedores de hombres y de armas, ciertamente, pero más tarde se convirtieron solamente en instrumentos de

⁸⁴ Guillermo Mendoza y Luis Garfias, *op. cit.*, p. 298.

⁸⁵ *Ibid.*, pp. 299-300.

los aparatos políticos dirigidos desde la capital de la República, bajo la vigilante mirada del general Porfirio Díaz. La debilidad creciente de las autoridades locales cerraba así el ciclo militar inevitable en la construcción del primer Estado nacional que conoció la historia mexicana.

IV. LOS APARATOS

ALGUNOS DATOS SOBRE LA CIRCUNSTANCIA

Otra de las pruebas sobre la debilidad del Estado en el siglo XIX es la constituida por la escasez de datos que hoy llamaríamos "duros" o exactos, sobre la vida social y económica del país. Se debe a la iniciativa del incansable Lucas Alamán¹ la creación de la Secretaría de Fomento en la administración pública nacional, en 1853, de la que saldría cuatro años más tarde —con el gobierno de Comonfort— "un recuento demográfico y algunas series estadísticas [que daban idea] de las preocupaciones en materia de datos estadísticos que había en esa época",² aunque también sobre las precariedades en la obtención y provisión de información de un gobierno que no lograba sobreponerse a la guerra. No es casualidad, en ese sentido, que la producción de series estadísticas aproximadamente completas haya comenzado recién en 1882, con la creación de la Dirección General de Estadística —a iniciativa de Antonio García Cubas, durante el gobierno del general Manuel González—, de la que surgió el primer Censo General de Población de 1895, cuya labor se man-

¹ Lucas Alamán (1792-1853) fue, con mucho, el personaje intelectual más destacado entre los conservadores del siglo XIX. Hizo de todo: fue secretario de la Junta de Sanidad durante los últimos años de la Colonia, diputado a las cortes españolas en 1821 y ministro de Relaciones Exteriores y Exteriores, ya con el gobierno de México, en 1823, 1832 y 1853. Organizó el Archivo General de la Nación, el Banco de Avío y la Junta de Industria, entre otras dependencias que se cuentan entre lo poco rescatable de aquellos años caóticos. Fue además, escritor notable, uno de los mejores del siglo pasado, con una inteligencia sobresaliente en el centralismo mexicano de la primera mitad del siglo pasado, que ha podido sobrevivir incluso al mismísimo Santa Anna, a quien sirvió siempre, o se sirvió de él, como consejero y ministro.

² José Nieto de Pascual, "La estadística en México, bosquejo histórico y perspectiva", discurso inaugural de la Asociación Mexicana de Estadística, México, 1979, p. 18.

tuvo “hasta en los días más aciagos de la Revolución”.³ Un reflejo del tiempo que fue necesario para la construcción de los aparatos políticos y administrativos de México: el mismo que duró la difícil pacificación del país.

Antes de estos esfuerzos que hacia finales de siglo habrían de volverse rutina, sólo pueden encontrarse datos aislados sobre temas puntuales, censos incompletos e inciertos, memorias de las secretarías de Estado —especialmente de Hacienda y de Guerra y Marina—, y muchas explicaciones:

El siglo XIX marcó el apogeo del “México diverso”, en el que la autoridad central ejercía esporádicamente su hegemonía sobre las diferentes regiones y rara vez efectuaba un conteo de la población. Por más de un siglo, hasta 1895, no se repitió en México un censo tan completo como el que llevó a cabo el virrey de Revillagigedo [1789-1793].⁴

El que se intentó en 1831, “tuvo que estimar la población de varias entidades como Guanajuato, México, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Yucatán, Colima y Nuevo México”,⁵ mientras que la Dirección de Estadística Militar fundada por el gobierno centralista de 1839 apenas logró la conformación de una carta general de la República que terminó en 1851, pero que tuvo que completarse años después al resultar insuficiente.⁶ En los años de batallas cruciales entre conservadores y liberales, hubo aportes en las tenaces investigaciones de José María Pérez Hernández, quien editara obras con recopilaciones de diversos datos en 1862 y 1874.⁷ Pero lo real es que

³ INEGI, *Estadísticas históricas de México*, t. 1, México, INEGI/INAH, 1990, p. xii. En la misma fuente se reconoce, sin embargo, que los anuarios estadísticos se interrumpieron en 1907 y no volvieron a publicarse hasta 1930: una buena referencia para ubicar el comienzo y el fin del movimiento armado de principios del siglo XX.

⁴ Roberto McCaa, “El poblamiento del México decimonónico: escrutinio crítico de un siglo censurado”, en Moisés González Navarro *et. al.*, *El poblamiento de México. Una visión histórico-demográfica*, t. III, México, Secretaría de Gobernación/CONAPO, 1993, p. 91.

⁵ INEGI, *op. cit.*, p. xi.

⁶ Consúltense, al respecto, los arts. 35, 45 y 46 del *Reglamento para organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional en los estados, distritos y territorios de la Federación, de 11 de septiembre de 1846*, México, impreso por Mariano Mariscal, 1861, edición del “Defensor de la Reforma”, Archivo General de la Nación.

⁷ Fueron la *Estadística general de la República mexicana*, en 1862, y el *Diccionario geográfico, estadístico, biográfico, de industria y comercio de la República mexicana*, en 1874. Véase INEGI, *op. cit.*, p. xii.

han sido los historiadores del siglo XX los que afrontaron la tarea de reunir informaciones dispersas en los archivos para lograr ofrecer una mirada mejor fundada, acerca de los detalles de esa época plagada de incertidumbre.

Lo mismo ocurre con los datos relativos a los gobiernos locales, hasta el punto que ni siquiera puede saberse con exactitud el número de municipios que hubo hacia el final del siglo pasado,⁸ en parte porque ese número cambiaba con tanta frecuencia como lo reclamaban las circunstancias políticas de cada entidad, y luego porque la instancia de gobierno local más importante hasta la Revolución mexicana no fue la municipalidad, sino el distrito —o el partido, departamento o cánlon, según la peculiar denominación que cada entidad le diera a esa instancia intermedia—, aunque particularmente por la desinformación que rodeaba al gobierno de la República. De modo que solamente es posible formular algunas aproximaciones sobre la verdadera división territorial del país a partir de las fuentes primarias disponibles, para tratar de imaginar tanto la distribución como la cantidad de gobiernos locales que funcionaron a lo largo de prácticamente todo el siglo pasado. En cambio, los datos relacionados con las grandes divisiones territoriales nacionales son un poco más generosos y gracias a ellos se puede dibujar, así sea brevemente, un bosquejo de las circunstancias económicas y sociales que rodearon el proceso que interesa a esta investigación: el terreno sobre el que se construyeron los aparatos políticos del Estado nacional mexicano.

Una breve imagen de la situación económica y social del país

Lo primero que debe señalarse es que toda la primera parte del siglo XIX, en términos de aquellos indicadores con los que pueden medirse el desarrollo económico y social del país, fue un periodo perdido. Como lo ha mostrado John Coatsworth:

En 1800 México producía más de la mitad de los bienes y servicios que producían los Estados Unidos. Hacia 1877, México producía apenas el 2 por ciento de la producción que salía de las fábricas y pro-

⁸ Lo cierto es que el siglo XX tampoco avanzó mucho en ese terreno. Aún hoy, en la fecha en que se escriben estas líneas, la falta de datos estadísticos sobre la vida municipal mexicana sigue siendo alarmante.

piudades rurales del coloso del norte, y apenas el 5 por ciento de la producción británica total [...] El ingreso per cápita y el ingreso total cayeron [desde 1800] hasta algún momento posterior a 1860. Una recuperación empezó durante la República Restaurada (1867-1876), pero México no superó los niveles coloniales de ingreso sino hasta bien avanzado el Porfiriato.⁹

Esa misma investigación revela, en efecto, que el ingreso per cápita de los mexicanos de finales del siglo XVIII —medido en dólares estadounidenses de 1950—, era de 73 dólares, que cayeron a 56 hacia 1845 —un año antes de la guerra contra Estados Unidos— y a 49 hacia 1860. La recuperación de la que habla Coatsworth en el periodo de la República Restaurada, está referida al repunte de ese ingreso hasta 62 dólares per cápita en 1877: 11 menos que en los últimos momentos del periodo colonial. Y no sería sino hasta 1895 cuando los primeros datos censales propiamente dichos revelaron un ingreso mayor: 91 dólares, cuando en el mismo año el ingreso de Estados Unidos era ya de 735 dólares per cápita.¹⁰

Coatsworth encuentra dos razones combinadas para explicar ese deterioro económico: las dificultades que suponía una geografía tan extensa y compleja como la mexicana y la organización “feudal” de la economía. En la primera, el problema principal estaba en los costos de transportación de las mercancías que incrementaban sensiblemente todos los precios e inhibían la productividad.¹¹ Pero habría que agregar al menos otros tres elementos en respaldo de esa primera hipótesis: la ausencia de caminos y de transportes propicios para estimular el desarrollo económico del país; la falta de instrumentos monetarios capaces de facilitar los intercambios comerciales, en sustitución del oro y la plata en metal que servían para todas las transacciones, y la inseguridad pública que se constituyó en uno de los problemas sociales y económicos de mayor peso durante toda

⁹ “Características generales de la economía mexicana en el siglo XIX”, en Enrique Florescano (comp.), *Ensayos sobre el desarrollo económico de México y América Latina (1500-1975)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979.

¹⁰ *Ibid.*, cuadro 1 *passim*.

¹¹ El ejemplo que coloca Coatsworth está basado en el precio del maíz, que era, por supuesto, el producto de mayor importancia para la alimentación de los mexicanos: su precio aumentaba, de acuerdo con los cálculos de este autor, hasta en 40% por transportarse en un radio de apenas 55 kilómetros; en *ibid.*, y en *Estadísticas históricas...*, *op. cit.*, p. 305.

esa época: el hilo que unía al círculo vicioso de la improductividad y la desigualdad.

En un territorio tan vasto como el mexicano, que aun después de todo lo perdido en la guerra con Estados Unidos seguía siendo demasiado grande para las verdaderas posibilidades de administración del gobierno nacional, las comunicaciones eran tan importantes como subdesarrolladas. Durante la Colonia, “el nudo caminero troncal fue la ciudad de México, punto principal de distribución y consumo de los productos del comercio interior y exterior. Desde México (ciudad) salían los principales caminos que iban a Veracruz, a Acapulco, al Bajío, al norte del país y a Oaxaca”. Es decir, desde la capital de la Colonia hacia las regiones que sustentaban la base de la economía, y hacia los dos puertos desde los cuales se establecía comunicación con la metrópoli y las islas Filipinas.¹² Pero el camino de mayor importancia —por el que transitó toda la historia de México hasta principios del siglo XX— era el que llevaba hacia el puerto de Veracruz, punto de enlace con la Península Ibérica y única vía de transporte legal hacia el comercio exterior.

Durante los primeros años de independencia, sin embargo, se abrieron otros puertos y algunos caminos adicionales para comunicarlos: Matamoros y Tampico, en el golfo de México, y Mazatlán, Manzanillo, San Blas y Guaymas en el Pacífico, que más tarde se convertirían, junto con los puertos tradicionales de la Colonia, en una de las fuentes principales de ingreso para el gobierno de la República. De modo que:

[...] los caminos troncales por donde circulaban mercancías de comercio exterior y algunas nacionales, eran los mejor acondicionados y los únicos habilitados para la circulación de carruajes; en cambio, la mayor parte de los caminos locales e interregionales no fueron más que senderos por donde sólo transitaban bestias de carga.¹³

¹² *Estadísticas históricas...*, op.cit., p. 557. Los datos están tomados, a su vez, de Inés Herrera Canales, “La circulación: transporte y comercio”, en Ciro Cardoso (coord.), *México en el siglo XIX, 1821-1910. Historia económica y de la estructura social*, México, Nueva Imagen, 1983; Andrés Caso, “Las comunicaciones”, *México, 50 años de revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963 y Diego G. López Rosado, *Problemas económicos de México*, México, UNAM, 1966.

¹³ *Ibid.*

Empero, esa situación no se modificaría hasta los años setenta del siglo pasado, cuando el gobierno nacional pudo contar con recursos suficientes para emprender un proyecto más ambicioso de comunicaciones. Mientras tanto, sólo fueron agregados dos elementos favorables a la comunicación: las rutas de carros y diligencias que se iniciaron en 1830, sobre la base de caminos existentes, y los primeros esfuerzos para la construcción de la línea de ferrocarril entre México y Veracruz, cuyo primer tramo se inauguró en 1850 aunque no se terminaría hasta 1873, un año después de la muerte de Juárez.

Las dificultades en las comunicaciones estaban asociadas, por otra parte, a la necesidad de realizar las transacciones comerciales a través de las llamadas "conductas" en oro y plata: piezas metálicas que habían de transportarse junto con los productos en venta:

Cuando se trataba de sumas considerables, había que tomar en cuenta los costos de transporte de las monedas y de la operación de contarlas [...] Hasta 1862 el gobierno de Juárez decretó por primera vez la emisión de 500 mil pesos en billetes, y decretó la adopción del sistema métrico decimal.¹⁴

A esa imagen de caminos insuficientes, en un territorio vastísimo, por donde circulaban diligencias cargadas de mercancías y dinero en metálico, agréguese la ausencia casi absoluta de una policía medianamente articulada para garantizar la seguridad del comercio,¹⁵ y entonces el cuadro apenas bosquejado por Coatsworth queda completo: una geografía enorme y difícil, cruzada por caminos diseñados para la época colonial —cuyo propósito era "sacar" los productos del territorio mexicano para trasladarlos a la metrópoli—, en medio de una coyuntura social peligrosa y hostil, que convertía a la inseguridad en uno de los obstáculos principales para el desarrollo económico. Tal como lo describía el presidente Juárez en su segundo periodo presidencial, entre las causas que a su juicio impedían el crecimiento de México "la principal entre ellas es la falta

¹⁴ *Ibid.*, p. 549. Tomado de Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1981.

¹⁵ Sobre la ausencia de policía, recuérdese que los llamados "rurales", encargados de vigilar la seguridad en los caminos, no fueron formalmente aprobados por el gobierno nacional hasta el final del siglo, durante el gobierno de Porfirio Díaz, es decir, cuando existía un Estado.

de seguridad, que proviene del temor al robo y sobre todo al plagio, que aterra y paraliza el movimiento y la vida de la sociedad".¹⁶

Que la economía tuviera una organización "feudalista", como la llama Coatsworth, era una consecuencia inevitable de esa situación. Pero en todo caso resultado y no causa, pues las razones de fondo estaban en la ausencia de un Estado nacional medianamente articulado. Si bien es evidente que "[...] el obstáculo principal al crecimiento económico mexicano en el período colonial, y durante medio siglo después de la independencia, era la organización económica ineficaz" la causa no sólo estaba en que "la economía como un todo sufría debido a un conjunto de políticas, leyes e instituciones que ampliaban en vez de reducir el abismo entre las ganancias privadas y sociales de la actividad económica", en virtud de la cuantiosa reglamentación que produjo aquella época y de "los frenos legales a la movilidad del capital y del trabajo",¹⁷ sino a que esa reglamentación no provenía tanto de la legalidad nacional cuanto de los gobiernos regionales y locales que constituyeron la base de la organización política y administrativa del país durante los dos primeros tercios del siglo.¹⁸ Así que el "feudalismo" que se ha visto en la época, no resultaba ser solamente un problema económico sino también político: era la *poliarquía*, en el sentido que da Hermann Heller a ese término, como la combinación entre instituciones y formas de producción e intercambio, previa a la instauración del Esta-

¹⁶ En *La administración pública en la época de Juárez*, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1974, t. 2, p. 69.

¹⁷ Coatsworth, *op. cit.*, p. 306.

¹⁸ En otra interpretación, a la vez sintética y completa, Guillermo Beato describe: "El comercio interior estuvo cercado hasta avanzada la época del Porfiriato, por la carencia de buenas y rápidas comunicaciones, las restricciones y los gravámenes federales y estatales que recargaban la circulación y venta de mercancías —particularmente las provenientes del exterior y también las de cualquier estado que pretendiera introducirse en otro estado del país. No dejaba de ser un trastorno serio el peligro del bandidaje y de las partidas armadas en los habituales tiempos de convulsión. Otro tanto sucedía con la pesadez de los transportes (recuas, carruajes) y la precariedad de los caminos. Tal situación, con el agregado del fraccionamiento del país por la pugna de los diferentes poderes regionales por tener un espacio propio, fue el marco que acompañó largamente la existencia de mercados regionales muy localizados, que no pudieron trascender hacia la conformación de un mercado nacional." Véase "Principales aspectos de la economía, la sociedad y la política en México (1821-1910)", en Moisés González Navarro, *El poblamiento de México*, *op. cit.*, p. 77.

do. Y el cambio no acontecería sino hasta 1884, cuando el Congreso nacional aprobó el primer Código Comercial del país, el que habría de ser "la más importante pieza individual de legislación económica desde la independencia", complementado luego con el Código de Minería, promulgado en 1887.¹⁹

Esa economía dispersa y desorganizada desde el mirador nacional, estaba casi totalmente basada en la producción agropecuaria, sobre la que se levantaba la mayor parte del comercio interior, mientras que la riqueza minera de México —aquella que convirtió a Nueva España en la principal proveedora de recursos de la Corona española durante la Colonia—,²⁰ siguió siendo la base prácticamente única del comercio exterior. De modo que la economía del país —tanto el producto interno como la generación de empleos— giraba en torno a tres grandes rubros: las actividades agropecuarias y mineras, que concentraban a la gran mayoría de la población ocupada; el comercio; y los servicios de aquella época: empleados del gobierno, religiosos, barberos, instructores, cirujanos, sangradores, letrados, escribientes, mozos e inquisidores.²¹ En esos sectores se ocupó más del 85% de la población económicamente activa durante todo el periodo que interesa a esta investigación: hacia el final de la Colonia, de casi 573 mil individuos ocupados, 505 mil se empleaban en esas tareas, mientras que para 1861, lo hacían 2 millones 846 mil, de un total de 2 millones 979 mil personas ocupadas.

Al mismo tiempo, el deterioro de la economía se reflejaba en dos cifras comparadas entre ambos periodos: en primer lugar, la industria de transformación —especialmente textil, y también las artesanías—, ocupaba en 1790 a más de 57 mil individuos, mientras que en 1861 abarcaba a poco más de 73 mil. Una disminución en términos reales, tomando en cuenta que la fuerza de trabajo casi se quintuplicó durante ese lapso. El comercio, por su parte, solamente ocupó a poco más del 5% de la población activa al comenzar el pe-

¹⁹ *Ibid.*, p. 308.

²⁰ Según Romeo Flores Caballero, Nueva España llegó a aportar hasta dos terceras partes del ingreso colonial total de la Corona española; en *La contrarrevolución en la independencia*, México, El Colegio de México, 1969, pp. 28-29.

²¹ Ésta es la espléndida descripción de oficios que se deriva de los dos censos que permiten comparar las ocupaciones entre 1790 y 1861: el levantado por el segundo virrey Revillagigedo, y el de José María Pérez Hernández en su *Estadística de la República mexicana*, Guadalajara, Tipografía del Gobierno, 1862.

riodo de guerras en contra de la intervención francesa. En 1895, en cambio, la industria de transformación tuvo un incremento impresionante en el empleo, hasta llegar a 554 mil 555 personas ocupadas: ocho veces más que en 1861, mientras que las actividades comerciales emplearon a más de 149 mil individuos. Es decir, la proliferación de talleres y el comienzo del auge comercial interno —por razones que veremos más adelante—, permitieron que esa forma de ocupación rebasara con creces a la minería, en la que para entonces sólo trabajaban poco más de 88 mil personas.²²

Es casi innecesario agregar que, bajo esas circunstancias económicas, la vida social del país se desenvolvía en una profunda y arraigadísima desigualdad. Si la que describió el barón Von Humboldt a principios del siglo XIX ya era terrible, después de dos tercios de siglo económicamente perdidos, la situación era todavía peor.²³ Había comentado Humboldt:

La población de la nueva España se compone de tres clases de hombres, a saber: de blancos o españoles, de indios y de castas. Yo considero que los españoles componen la décima parte de la masa total, casi todas las propiedades y riquezas del reino están en sus manos. Los indios y las castas cultivan la tierra; sirven a la gente acomodada y sólo

²² Véase *Estadísticas históricas de México*, op. cit., cuadro 6.2.1: "Población ocupada por ramo de actividad: 1790-1896", p. 274.

²³ Antes de citar a Alexander von Humboldt vale la pena recuperar la descripción precisa de la distribución del ingreso en México al comenzar el siglo pasado, que hace Fernando Rosenzweig: "Los ricos del reino fueron sin duda alguna los mineros españoles; después de éstos, seis comerciantes con ingresos de 200 mil pesos [al año] cada uno aproximadamente. En seguida, personalidades del alto clero; el ingreso anual de ocho obispos era de 559 mil pesos. A mucha distancia seguían los funcionarios y empleados del gobierno virreinal, los oficiales del ejército, cierta parte del clero, profesionistas, propietarios y comerciantes con caudales medianos y modestos, algunas clases de artesanos, el pequeño número de familias indígenas con mejor fortuna y mayordomos de fincas o haciendas que recibían de 150 a 200 pesos al año; las castas de pueblos indígenas con 100 a 120 pesos al año; los trabajadores de primera (barreteros, faeneros de minas, vaqueros principales, arrieros, atajadores, artesanos) recibían alrededor de 80 pesos al año; los subalternos, zagales, ayudantes de arriería, oficiales, artesanos, etc., recibían cerca de 60 pesos al año. Finalmente la clase más pobre como asalariados y también la más cuantiosa: la masa de peones, pastores, labriegos, etc. 'de a real por día', recibían entre 30 y 40 pesos anuales; existían además los obligados a prestar servicios a cambio de una manutención miserable, eran los indios con deudas y los esclavos." "La economía novohispana al comenzar el siglo XIX", en *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, IX, núm. 33, México, UNAM, 1963, pp. 429-446.

viven del trabajo de sus brazos. De ello resulta entre los indios y blancos esta oposición de intereses, este odio recíproco que tan fácilmente nace entre los que poseen todo y los que nada tienen, entre los dueños y los esclavos. [En Nueva España] es uno rico o miserable, noble o infame de derecho y de hecho.²⁴

Aunque es evidente que estas afirmaciones no podrían tomarse al pie de la letra —considerando, al menos, a los grupos mestizos que integraban la muy reducida clase media de México en los primeros años del siglo pasado—, lo cierto es que la desigualdad no cambió un ápice durante los primeros setenta años del siglo XIX:

Para 1878 se calculaba la población, todavía escasa, en menos de 10 millones. Un 38% hablaba sólo lenguas indígenas [...] Más de 7 millones constituían el México rural de la República restaurada [...] Un 80% de los mexicanos habitaba en chozas escuetas, semidesnudos y mal alimentados. Luis González lo describe así: “en medio de un Edén, sobre un subsuelo dorado, bajo un cielo luminoso y en una verde superficie, mora un pueblo de parias”.²⁵

A todo eso habría que agregar que:

[...] en vez del idioma español, plenamente aceptado como la lengua franca del país, se usaban entre indios cien idiomas diversos. Un millón hablaba únicamente el nahua; medio millón, el otomí; un cuarto de millón, el maya; más de cien mil, el zapoteca; otro tanto, el mixteco; casi cien mil, el tarasco y números menores, que no insignificantes, alguna de las demás hablas.²⁶

Sin embargo, la educación estuvo depositada, hasta 1868, en manos del aparato propio de la Iglesia católica que continuaba prácticamente las mismas líneas del periodo colonial, con la única y muy precaria excepción de los esfuerzos de la Compañía Lancasteriana, que evidentemente resultaron insuficientes para mitigar, así fuera de modo parcial, las bases de la desigualdad social. Desde ese año y hasta 1907, el presupuesto dedicado a la instrucción pública

²⁴ *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*, México, Porrúa, 1966, p. 70.

²⁵ Julieta Campos, *¿Qué hacemos con los pobres? La reiterada querrela por la nación. Nuevo siglo*, México, Aguilar, 1995, p. 110.

²⁶ Luis González, “El liberalismo triunfante”, *Historia general de México*, t. 3, México, El Colegio de México, 1977, p. 182.

—muy a pesar de constituir una de las prioridades del gobierno liberal, como veremos más adelante— no llegó siquiera al 5% del dinero público, ya de suyo demasiado escaso para los muchos problemas de México.²⁷ Obviamente no hubo en todo ese tiempo ninguna política de vivienda, ni más asistencia a la salud que la prestada por las parroquias católicas.

Ante ese panorama económico y social,

[...] sólo los liberales [de la Reforma] y una débil clase media que desde el siglo XVIII andaban tras un orden democrático liberal podían armar la Constitución de 1857 y querer su ejercicio [...] Pero lo peor para conseguir su veneración y su arraigo eran los ocho millones de compatriotas para quienes, según el decir de Castillo Velasco, “la libertad era una quimera y tal vez un absurdo”. Aun las tropas forzadas que pelearon en pro y en contra del sagrado documento eran ajenas a su contenido. Quienes lo alababan y quienes lo injuriaban en las embriaguecidas épocas de la Reforma y el segundo Imperio eran minorías distantes de la mayoría popular, hombres de castillos amurallados. La mayoría no apoyaba constitución alguna: al pueblo raso le importaba un pito la democracia; el voto lo tenía sin cuidado.²⁸

La (des)organización de la poliarquía

Sobre esos endebles cimientos habrían de construirse las estructuras políticas nacionales. Pero la forma natural de emprender la tarea tenía que ser mediante la articulación de la poliarquía territorial: esos gobiernos locales, desconectados entre sí, en los que se desgranaba hasta los años sesenta la verdadera organización de la vida pública mexicana que, por lo demás, ya desde entonces adolecía del fenómeno demográfico de dispersión que pesa hasta nuestros días. Aunque los datos son sumamente engañosos, puede decirse que entre el final de la Colonia y los años ochenta del siglo pasado, la población del país prácticamente se duplicó, al pasar de casi 5 a cerca de 10

²⁷ Sobre los alcances de la Compañía Lancasteriana, conviene consultar Agustín Cué Cánovas, *Historia mexicana II*, México, Trillas, 1976, pp. 387-398. La continuidad de los trabajos de instrucción en el periodo positivista de Porfirio Díaz puede verse en el excelente texto de Charles Hale, *El liberalismo mexicano en la segunda mitad del siglo XIX*, México, Vuelta, 1992. El dato del presupuesto está tomado de *Estadísticas históricas de México*, op. cit., cuadro 2.2, p. 93.

²⁸ Luis González, op. cit., p. 180.

millones de habitantes en ochenta años.²⁹ El proceso de urbanización no avanzó tan deprisa; si en 1790 la población rural del país representaba 91.9% del total, para 1900 era de 71.7%.³⁰ Y hacia 1877, uno de los años clave en el proceso de construcción del Estado, esa población vivía en más de 10 mil pueblos y villas, y en 157 ciudades a lo largo del territorio.³¹ Pero con la excepción de la ciudad de México, que para entonces contaba con alrededor de 200 mil habitantes; de Guadalajara, la capital del poderoso estado de Jalisco, y de Puebla —la ciudad del paso obligado hacia el puerto de Veracruz—, que tenían ambas aproximadamente 75 mil habitantes, el resto era menor. En efecto, les seguían Guanajuato, Mérida, San Luis Potosí y Aguascalientes, con poblaciones que iban en orden decreciente de 36 a 32 mil habitantes, sin perder de vista que tres de ellas eran ciudades mineras con excepción de Mérida, que era la capital del lejanísimo sureste de México, mientras que sólo otras cuatro ciudades rebasaban los 20 mil habitantes: Colima, Morelia, Oaxaca y Querétaro. Un total de 11 verdaderas ciudades, donde se concentraban cerca de 490 mil de los 10 millones de habitantes que había en todo el país.³² En otras palabras, la dispersión demográfica era notable: tanto como la dispersión del poder.

²⁹ *Estadísticas históricas de México*, op.cit., p. 33. Para el dato de 1880, Robert McCaa, op. cit., p. 94.

³⁰ *Estadísticas...*, ibid. La fuente consultada aclara, sin embargo, que “la población urbana es aquella que habita en localidades mayores de 2 mil 500 habitantes, y rural es la población que habita en localidades hasta con 2 mil 500 habitantes”. Obviamente cabe preguntarse qué tan “urbanas” eran las poblaciones del siglo pasado que albergaban algo más que esas cifras. Es destacable, en ese sentido que para el censo de 1910 solamente se consideraba urbanas a las poblaciones con más de 4 mil habitantes. De ahí que Fernando Rosenzweig, en “El desarrollo económico de México de 1877 a 1911”, *El Trimestre Económico*, núm. 32, julio-septiembre de 1965, México, Fondo de Cultura Económica, p. 418, proponga que en realidad la población rural, medida con poblaciones de 5 mil o menos habitantes, eleve ese porcentaje hasta 78.9 tomando datos de 1895.

³¹ El dato exacto más rescatable, con la prudencia del caso, se debe a François Xavier Guerra, *México, del antiguo régimen a la revolución*, vol. 2, anexo V, cuadro VIII. En él se precisa que en 1877 había 5 869 haciendas, 5 052 pueblos y 374 villas, además de las 157 ciudades ya comentadas; vale la pena subrayar, no obstante, que de acuerdo con el mismo autor, en las haciendas vivía alrededor del 10 por ciento de la población total.

³² Estos últimos datos están contruidos con los cuadros de población de *Estadísticas históricas de México*, op. cit., pp. 24-32.

De ahí que la organización territorial del gobierno estuviera igualmente diseminada. Al comenzar el siglo XIX “es difícil —dice Alicia Hernández Chávez— establecer el número de ayuntamientos que en principio y en base al cálculo de la población debieron ser entre 2 mil y 3 mil. La dificultad en dar una cifra reside en la ausencia de estudios pero también en la espontaneidad del proceso”³³ que, en lugar de permanecer bajo el control de las ordenanzas de intendencias que produjo la reforma borbónica de 1786,³⁴ se vio precipitado por la promulgación de la Constitución gaditana de 1812, en la que se reconocía a los pueblos con más de mil habitantes el derecho de formar ayuntamiento y de ejercer, en consecuencia, el gobierno local. Entre 1812 y 1814, en consecuencia, se “organizaron casi 900 ayuntamientos constitucionales, fenómeno notable si tomamos en consideración que en la Nueva España el total de cabildos apenas excedía las tres decenas”,³⁵ y si agregamos además que la población no estaba ubicada sino en poco más de 10 mil comunidades por el vasto territorio de México.

Con todo, las cifras siguen siendo engañosas. Si bien las cuentas elaboradas por Antonio Annino y recuperadas por Alicia Hernández Chávez llevan a la conclusión de que habría poco más de 896 ayuntamientos formalmente constituidos hacia 1814, mientras que al final del periodo colonial éstos no rebasaban las tres decenas,³⁶ es necesario subrayar que la división territorial que prevaleció en México, a pesar de todos los cambios, no se debió a Cádiz sino a las reformas borbónicas:

[...] el origen de nuestra división territorial [está] en la que implantó la *Ordenanza de Intendencias* de 1786, aunque ésta haya tenido como

³³ Alicia Hernández Chávez, *La tradición republicana del buen gobierno*, México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 23-24.

³⁴ No es necesario regresar a este punto; no obstante, puede consultarse el capítulo de este libro sobre “Los primeros atisbos”.

³⁵ Hernández Chávez, *op. cit.*, p. 24.

³⁶ Los datos provienen de Antonio Annino, *Voto, tierra, soberanía: Cádiz y los orígenes del municipalismo mexicano, 1808-1821*, mimeo., citado por Hernández Chávez, *op. cit.*, cuadro 1, p. 25. También utiliza las recopilaciones de René García Castro, *Los primeros ayuntamientos constitucionales en México y la nueva geografía del poder, 1814*, México, El Colegio de México, 1993, y Carmen Salinas Sandoval, *Transformación y permanencia del gobierno municipal. Estado de México, 1876-1880*, tesis doctoral, México, El Colegio de México, 1993.

base aquella división primaria que llamamos “división antigua” y que se originó, por una parte, en el reconocimiento y la aceptación de ciertas entidades geográficas precortesianas, y por otra parte, en la creación de porciones territoriales que fueron surgiendo como el resultado de la manera en que se llevó a cabo la penetración europea.³⁷

Los gobiernos que vieron nacer la independencia de España no hicieron prácticamente nada para modificar esa distribución, de modo que, como afirma O’Gorman, en este asunto como en tantos otros, México nació a la vida independiente con pecado original:

[...] en los debates del Constituyente de 1856-57 encontramos un dictamen de comisión [leído en la sesión del 26 de noviembre de 1856], concebido en los siguientes términos: “la premura del tiempo, el estado de agitación en que se encuentra la República y la falta de documentos estadísticos, fueron las dificultades más serias que se presentaron a la Comisión cuando trataba de adoptar un plan general que sirviera de norma a sus trabajos, creyendo por este motivo que no le era posible idear una división política [...] sino que debía circunscribirse a obsequiar la voluntad explícita de los pueblos, procurando más bien la existencia que la felicidad de éstos.”³⁸

Pero no pensaban lo mismo los reformadores de los últimos años de la Colonia, quienes formularon un plan completo, no sólo para dividir el territorio de México en las intendencias que luego se volverían estados independientes —antes de seccionarse conforme lo reclamaban las circunstancias políticas de cada momento—, también para ordenar los pueblos donde debían existir ayuntamientos y autoridades locales. En efecto, de acuerdo con los anexos de esa Ordenanza de Intendencias, había 152 poblaciones cuyo gobierno interno era importante para el proyecto de reorganización; de ellas, 12 debían contar obligatoriamente con ayuntamiento, en la medida que se trataba de las ciudades capitales de cada una de las intendencias recién ordenadas; otras 12 debían contar con “corregimiento” y 7 más con “alcaldía mayor” para abarcar a su vez a un cierto número de “alcaldías de pueblo”, lo que suma un total de 29 lugares donde los cabildos estaban llamados a funcionar de manera coti-

³⁷ Edmundo O’Gorman, *Historia de las divisiones territoriales en México*, México, Porrúa/Sepan cuántos, núm. 45, 1994, p. 170.

³⁸ *Ibid.*, p. 172.

diana. En esa misma ordenanza pueden contarse 106 pueblos con alcaldía, cuyas funciones estaban también determinadas por la restructuración propuesta en las reformas borbónicas:

[...] A medida que se vayan suprimiendo los corregimientos y alcaldías mayores [...] ha de recaer la jurisdicción real que ejercen, en los intendentes respectivos como justicias mayores de sus provincias, *sin perjuicio de la que corresponde a los alcaldes ordinarios que debe haber en las ciudades, villas y lugares de españoles, pues en los pueblos que hasta ahora no los tuvieron, siendo de competente vecindario, se han de elegir del mismo modo también dos el primer año en que se verifique esta providencia.*³⁹

De aquí proviene que los gobiernos locales que se encontraban establecidos al finalizar el periodo colonial no fueran en realidad una treintena, como se desprendería de tomar solamente las capitales de intendencia y corregimientos, sino 152 si nos atenemos a la minuciosa descripción de aquella ordenanza que marcó el destino de la división territorial mexicana. En cambio, es un hecho que el extraordinario aumento en su número a partir de la vigencia de la Constitución gaditana se debió a la incorporación de los pueblos indígenas que no aparecen en la relación de "ciudades, villas y lugares de competente vecindario", pues en aquéllos no habría ayuntamiento sino "un subdelegado, que lo ha de ser en las cuatro causas y precisamente español, para que [...] administre justicia en los pueblos que correspondan al partido, y mantenga a los naturales de él en buen orden, obediencia y civilidad", sin perder de vista el derecho concedido a los indios para conservar sus costumbres en cuanto a la designación de los "oficios de República" destinados a su régimen "puramente económico".⁴⁰

³⁹ *Ordenanza de Intendencias*, Madrid, 1786. Tomado de los anexos documentales de Edmundo O'Gorman, *op. cit.*, p.199. En cuanto a la minuciosa descripción de los pueblos con "competente vecindario" que debían tener ayuntamiento, véase la misma fuente, pp. 202-209; cursivas mías.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 200-201. Es necesario subrayar que no existen datos disponibles acerca del número total de las "repúblicas de indios" a las que se refería la ordenanza. De ahí que el número total de gobiernos locales no pueda derivarse de una simple suma aritmética: repúblicas de indios más ayuntamientos de españoles. Podríamos inferir, acaso, que habría casi 750 pueblos gobernados por autoridades indígenas, al restar el dato de 1814 de los 152 "lugares de españoles" enumerados en la ordenanza. Pero ciertamente hace falta una investigación mucho más cuidadosa en el Archivo de Indias para establecer este dato exacto.

Si los datos acerca del verdadero número de los ayuntamientos que operaban al final de la Colonia se nos escapan —a pesar de la precisión que solía acompañar a las órdenes enviadas por la Corona—, durante toda la primera mitad del siglo XIX la falta de información fue aún mayor, tal como lo reconocía aquel dictamen de mediados de siglo. De ahí que la Constitución de 1857 haya optado por dejar en libertad a los legisladores de los estados no sólo para determinar todo lo concerniente a su régimen interior, sino también para señalar las bases sobre las cuales podrían erigirse gobiernos locales. Se trataba, a un tiempo, de la decisión más atinada para subrayar el espíritu federalista que formaba parte de las ideas de los liberales, pero también para eludir el complicado problema de la falta de información. Y no volvemos a tener noticias medianamente ciertas sobre la división política interna de México hasta 1871, gracias al *Cuadro estadístico de los Estados Unidos Mexicanos* que integró Eufemio Mendoza “en vista de los últimos datos oficiales”, para la Secretaría de Gobernación,⁴¹ ante la inminente cercanía de las elecciones en las que Benito Juárez resultaría electo por última vez.

Antes de ese esfuerzo, muy tardío y plagado además de dudas e imprecisiones, había sido prácticamente imposible formar una estadística nacional aproximadamente completa.⁴² Todavía un año an-

⁴¹ *Apéndice de la memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1871, Archivo General de la Nación.

⁴² En efecto, aquella cuenta sobre la división política del país estaba pensada para la organización de las elecciones; es decir, ponía énfasis en el número total de la población y en las divisiones básicas por prefecturas, departamentos, cantones y partidos de cada entidad —distritos, en una palabra—, pero no en los datos exactos sobre los municipios ni mucho menos en el de los ayuntamientos que efectivamente funcionaban en cada uno de ellos. Es evidente que faltan estos datos para los estados de Chiapas, Chihuahua, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sonora, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán. En cambio, sabemos que había un total de 294 distritos en toda la República: con ellos se organizaban las elecciones secundarias —como veremos más adelante— después de pasar por las primarias que tenían lugar en los municipios. En 1877, otra memoria de la Secretaría de Gobernación aportaría datos más precisos, pero sin puntualizar tampoco sobre las municipalidades de Chihuahua, Chiapas, Oaxaca, Sonora, Tabasco y Yucatán, porque se atiene a la división política señalada en las constituciones de cada estado. Para entonces, sin embargo, las divisiones territoriales intermedias habían llegado a ser 328. En *Memoria que el secretario de Estado y del despacho de Gobernación presenta al Congreso de la Unión*, 14 de diciembre de 1877, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1877, Archivo General de la Nación.

tes, en 1870, el ministro de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, Blas Balcárcel, informaba al Congreso que:

[...] no se ha podido reunir el material necesario para formar la estadística general de la República. Aunque la sección del Ministerio —agregaba ese informe— ha recogido los datos que se encuentran en los periódicos oficiales y en las Memorias presentadas por los gobernadores de los Estados a sus respectivas legislaturas, no son aquéllos suficientes para la formación de cuadros generales, ni pueden en muchos casos aprovecharse noticias que sólo se tienen en un Estado y que no se han registrado en los demás; habiendo, en consecuencia, falta de uniformidad [...] y ninguna indicación del modo con que se han obtenido los datos, para que pudiera servir de garantía de la exactitud de éstos.⁴³

No sería sino hasta casi finalizar el siglo XIX cuando la misma Secretaría de Fomento publicaría una División municipal de la República mexicana con datos finalmente confiables. Más tarde, el mismo gobierno de Porfirio Díaz daría a conocer, en 1908, la División Municipal y prontuario geográfico de la República mexicana, de Lamberto Asiain —subdirector del Departamento de Estadística de aquella secretaría—, que completaría la tarea de enumerar por sus nombres a todos los distritos y municipalidades de México.⁴⁴

De modo que apenas hasta el final del siglo pasado fue posible saber que la República estaba dividida en 205 distritos, que servían para organizar las elecciones; 76 partidos y 30 cantones, que permitían a su vez el control de las municipalidades, junto con 12 departamentos en los que se subdividían los cantones chiapanecos, y, por fin, 2 224 municipalidades, más 630 agencias municipales propias del estado de Oaxaca.⁴⁵ Y para 1908, los datos solamente habían variado en el número de municipios, que llegaban a un total de 2 783, incluida la reagrupación de las agencias oaxaqueñas como munici-

⁴³ *Memoria de la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, al Congreso de la Unión, correspondiente al año transcurrido de 1 de julio de 1868 al 30 de junio de 1869*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1870, Archivo General de la Nación.

⁴⁴ En *División municipal de la República mexicana*, Secretaría de Fomento, 1898, y Lamberto Asiain, *División municipal y prontuario geográfico de la República mexicana*, Secretaría de Fomento, 1908.

⁴⁵ *División municipal...*, op. cit., p. 126.

palidades.⁴⁶ Es decir, entre 1898 y 1908 desaparecieron 91 municipios, pero es muy probable que esas cifras hayan sido aproximadamente iguales durante buena parte del siglo XIX.

Por lo demás, el dato que realmente importaba para el gobierno nacional era el de las instancias intermedias de control político, que servían como correas de transmisión para suplir paulatinamente el poderoso aparato eclesiástico en medio de aquella dispersión de pueblos, villas y ciudades gobernadas por casi tres millares de ayuntamientos, la mayoría de los cuales conservaba rutinas indígenas heredadas de las *repúblicas* que había auspiciado la Corona española.

En ese sentido, la forma de división más frecuente en las constituciones locales de los estados —en su generación liberal posterior a 1857— era el *partido* o *distrito*, que a su vez abarcaba las municipalidades, aunque había algunas excepciones, como Chiapas, en donde la denominación oficial era *departamento*; Chihuahua, en donde además de distritos había una subdivisión más en *cantones*, mientras que los municipios se subdividían a su vez en *secciones*; Guanajuato, cuya división principal era el *departamento*, pero seguida de los partidos y municipalidades, de modo similar al caso de Tamaulipas, donde la división preferente era el distrito que abarcaba partidos y municipios; Jalisco tenía *cantones*, que abarcaban varios departamentos formados por municipalidades; Michoacán, subdividía a sus municipios en *tenencias*; en Oaxaca, la división municipal estaba formada con *agencias*; en Veracruz, la primera división territorial era el *cantón*, seguida de los municipios, y Tabasco y Yucatán solamente dividían el territorio en *partidos* sin hacer explícita la existencia de ninguna otra subdivisión.⁴⁷

⁴⁶ *División municipal y prontuario geográfico...*, op. cit., p. 40

⁴⁷ Las constituciones de los estados que interesan en este capítulo, cuya vigencia se extiende hasta finales de siglo, se derivaron de la carta nacional de 1857 y fueron válidas —incluyendo la creación de nuevas entidades después de ese año— durante toda la República Restaurada y el porfiriato. Las primeras que se promulgaron, en el mismo año de 1857, fueron las de Aguascalientes (29 de octubre), Colima (16 de octubre), Jalisco (6 de diciembre), Nuevo León (4 de octubre), Oaxaca (15 de septiembre), Tabasco (15 de septiembre), Tamaulipas (5 de diciembre) y Zacatecas (5 de noviembre). A principios de 1858, se promulgaron otras dos: las de Chihuahua (el 31 de mayo) y Michoacán (el 1 de febrero). Pero es evidente que la Guerra de Reforma interrumpió el proceso legislativo regional, pues de los 23 estados que entonces tenía la República Mexicana —excluyendo al Distrito Federal— solamente los diez enunciados habían promulgado su propia constitución antes de que estallara

Que no hubiera una subdivisión homogénea, ni datos precisos sobre el número de municipios que había en el territorio constituye, de suyo, otra más de las múltiples evidencias sobre la precariedad de los controles políticos que podía ejercer el gobierno nacional del país: su mirada llegaba hasta los distritos, desde los cuales fue organizando paulatinamente los nuevos aparatos políticos que llevarían a la formación del Estado, aunque su basamento fueran los municipios. Como en el caso de los ejércitos formados mediante la leva, es un hecho que el gobierno nacional de los liberales echó mano de los municipios aun sin saber con exactitud con cuántas fuerzas efectivas contaba. Si en el periodo de guerra lo fundamental era el control de los generales y los caudillos, para la construcción del aparato político lo principal era lograr el dominio sobre gobernadores y jefes políticos de distrito. Tender puentes de eficacia política para convertir aquella poliarquía en un verdadero Estado.

De hecho, la misma división política de los estados que se plasmó en la Constitución de 1857 era un reflejo de la falta de medios para reorganizar el gobierno del territorio. Las veintitrés entidades que cobijó la carta fundamental de los liberales eran ciertamente el resultado de un "pecado original", como dice O'Gorman, porque reproducían la organización que venía desde la Colonia, agravado además por la paradoja de que el mapa de los nuevos estados de la Constitución liberal y federalista de 1857 era copiado de las Bases Orgánicas de 1843, que fueron promulgadas cuando México era un país unitario y centralista, gobernado por la legislación expedida por una junta que presidía un arzobispo de la Iglesia católica. El ministro Lafragua, responsable de la Secretaría de Gobernación durante la incierta presidencia de Ignacio Comonfort, propuso en efecto un estatuto orgánico provisional, el 15 de mayo de 1856, que permitiría organizar el gobierno del territorio después de la expulsión de Santa Anna y hasta la promulgación de la nueva Constitución federal:

la guerra. El resto no lo haría sino hasta el final de ese segundo enfrentamiento entre liberales y conservadores: entre febrero de 1861, cuando la promulga el estado de Sonora, y mayo de 1863 para el estado de Durango. Éste es un dato importante para medir la muy limitada capacidad del primer gobierno nacional de Benito Juárez y el verdadero estado de sus alianzas políticas regionales. Más tarde, como veremos, se crearían cuatro entidades más para sumar un total de veintisiete, además del Distrito Federal. En *Memoria que el Secretario de Estado...*, op. cit., 1877.

El Estatuto —explicaba Lafragua— está tomado en general de la Constitución de 1824 y de las Bases Orgánicas de 1843, porque en uno y otro códigos se encuentran consignados los principios democráticos.⁴⁸

Se trataba, en ese momento, de buscar una suerte de conciliación entre los dos partidos cuya pugna ya anunciaba el inminente principio de la guerra civil que estallaría poco después, como ya vimos en el capítulo anterior. Pero el hecho es que el Constituyente de 1856-1857 conservó:

[...] la división territorial consagrada en el Estatuto Orgánico, o sea, la misma del centralismo que había sido respetada en el Plan de Ayutla, con la única diferencia de la erección de un nuevo Estado, el del Valle de México,⁴⁹

que sin embargo no era sino una previsión política para darle gobierno al territorio del Distrito Federal en el hipotético caso de que los poderes federales cambiaran de residencia.

Más tarde, el gobierno nacional de los liberales agregaría cuatro entidades más al mapa de la República, derivadas todas de los conflictos internos que habían fermentado durante los años anteriores: Campeche, que había nacido en el complicado periodo intermedio entre la Guerra de los Tres Años y la de Intervención, el 29 de abril de 1863, gracias al voto favorable de los estados que se mantuvieron leales al gobierno de Juárez;⁵⁰ Coahuila, que se separaría del estado de Nuevo León —como antes de Texas—, hacia el 18 de noviembre de 1868, al comenzar la República Restaurada; Hidalgo, que había sido distrito militar independiente de cualquier otra entidad desde 1862, fue reconocido como estado el 15 de noviembre de 1869; y Morelos, que también había sido distrito militar desde 1862, se convirtió en entidad federativa el 16 de abril de 1869. Éstas fueron divisiones forzadas originalmente por la guerra civil entre liberales y conservadores, pero el mapa que se heredaba desde

⁴⁸ *Circular del Ministerio de Gobernación*, mayo de 1856; en Edmundo O'Gorman, *op. cit.*, p. 123.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 129.

⁵⁰ *Supra*, nota 47; por la erección de Campeche, que se separaría de Yucatán, votaron también otras legislaturas constitucionales. En total, las de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Durango, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Tabasco, Veracruz y Zacatecas. *Ibid.*, p. 140.

los tiempos coloniales no se había alterado sustancialmente. Ni tampoco había medios estadísticos, políticos o militares para que la organización de aquella poliarquía evolucionara de alguna otra forma. Al comenzar la República Restaurada, Juárez tenía que intentar el gobierno con las herramientas que tenía realmente a su alcance, y el pasado no podía desecharse.

ENTRE LA LEGALIDAD Y EL CONFLICTO: LAS HERRAMIENTAS BÁSICAS DE LA CONSTRUCCIÓN

Sobre esas endebles bases tenía que comenzar la construcción de un Estado que arrastraba tras de sí toda clase de ensayos fallidos, a consecuencia de una larga serie de intentos constitucionales que llegaron a formar una lista apenas creíble:

De diverso origen y con varia fortuna, once asambleas constitucionales se reunieron en México durante casi sesenta años: el Congreso Constituyente que inició su obra en Chilpancingo el año de 1813; el Congreso Constituyente de [18]22, dos veces convocado; la Junta Nacional Instituyente de 23, que actuó durante el tiempo en que el anterior Congreso permaneció disuelto; el Congreso Constituyente de 24; el Congreso ordinario, erigido en Constituyente en 39; el Congreso Constituyente de 42; la Junta Nacional Legislativa de 43; el Congreso Constituyente extraordinario de junio de 46; el Congreso Constituyente de diciembre de 46, con funciones al mismo tiempo de Congreso ordinario; y el Congreso Constituyente de 56. Además de las asambleas, tres individuos llegaron a asumir en sus respectivas personas la función constituyente, así haya sido en forma provisional y con alcance limitado: Antonio López de Santa Anna, Ignacio Comonfort y Maximiliano de Habsburgo. Al periodo que se indica corresponden catorce instrumentos constitutivos: las Bases Constitucionales de 1822 y de octubre de 35; los Estatutos Provisionales de 23, de 53, de 56 y de 65 (este último durante el Imperio de Maximiliano); las Actas Constitutivas de 24 y de 47; las Constituciones de 1814, de 24, de 36, de 43 y de 57, así como la española de 1812 [...] La Constitución de 57 y las Leyes de Reforma que se le incorporaron en 73, habían silenciado con su triunfo el ruidoso debate político que hasta entonces llenaba la historia del México independiente.⁵¹

⁵¹ Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1992*, México, Porrúa, 1992, p. xxi.

La cita aunque muy larga es exacta: muestra de forma clara que a pesar de la grandilocuencia de esos congresos constituyentes y de los catorce instrumentos que éstos produjeron —con excepción, ya vimos, de la Constitución de Cádiz—,⁵² lo cierto es que ninguno de ellos logró ser mucho más que una suma de buenos propósitos sin fundamento político. Es la multiplicación de esas constituciones lo que revela su ineficacia, tanto como la necesidad que tenía México de llegar a algún punto en el que ya no fuera indispensable volver a empezar. Por eso es que los liberales, que habían logrado desplazar a Santa Anna en 1855 y convocar a un nuevo congreso constituyente un año más tarde, convirtieron la Constitución de 1857 en un documento casi sagrado: el instrumento que les permitiría comenzar la construcción del Estado con la legitimidad que hasta entonces se había conservado en los ámbitos de la Iglesia católica y mantenido en sus aparatos de control político regional.⁵³ Por eso también dicha Constitución y la generación que la formuló se convirtieron en los ejes de la política nacional hasta la Revolución mexicana, y todavía cien años después seguían despertando la admiración de no pocos historiadores. Como lo señala Cosío Villegas:

La historia mexicana tiene páginas negras, vergonzosas, que daríamos mucho por poder borrar; tiene páginas heroicas, que quisiéramos ver impresas en letra mayor; pero nuestra historia tiene una sola página, una página única, en que México da la impresión de un país maduro, plenamente enclavado en la democracia y en el liberalismo de la Europa Occidental moderna. Y esa página es el Congreso Constituyente de

⁵² Como se muestra en el capítulo “Los primeros atisbos” de esta investigación, aunque haya tenido apenas vigencia legal, la Constitución de Cádiz fue sin duda la más eficaz de aquella lista, hasta el punto en que puede afirmarse que México se gobernó realmente con ella hasta la mitad del siglo, al menos en lo que hace a sus gobiernos locales, mientras todas las asambleas constituyentes que se sucedieron intentaban fundar un nuevo país.

⁵³ Que la Constitución de 1857 fue realmente un momento culminante de la historia política del país es una convicción compartida por prácticamente todos. Lo que cambia, sin duda, es la interpretación sobre las bondades de esa Constitución. El mejor debate es el que libró Daniel Cosío Villegas con las ideas de dos muertos ilustres: Justo Sierra y Emilio Rabasa, recogido en las páginas del libro *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Hermes, 1957. El núcleo de ese debate sigue vigente: “[...] hasta qué punto —se pregunta Cosío Villegas— una ley constitucional defectuosa engendra la tiranía, como lo quieren Sierra y Rabasa, y hasta qué punto es posible que aun la mejor ley constitucional alumbré por sí sola la democracia cuando son adversas las condiciones ambientales en que esa ley opera”, p. 12.

1856 [...] Las cosas cambiaron, por supuesto, con la guerra de Tres Años y las leyes de Reforma, pues entonces la dirección del país quedó en las manos de uno de los grupos extremos; y fue cuando las desventajas del desequilibrio de los poderes públicos se hicieron patentes.⁵⁴

Tanto que comenzó a aflorar, como sostiene uno de los hilos conductores de esta investigación, el patrón de una doble legalidad que sigue siendo motivo de litigio entre historiadores: la legalidad *buen*a que ofrecía banderas legítimas y que le daba sentido a la contienda por el poder; y la *verdadera*, que servía para gobernar. No puede afirmarse sin yerro que los gobiernos nacionales que se sucedieron después de promulgada la Constitución de 1857 hayan sido simplemente ilegales, por el hecho de haber contravenido los ordenamientos de aquel documento rector. Por el contrario, los métodos que propuso y su defensa retórica permanentes fueron la base que utilizaron los cuatro gobiernos que cubren ese periodo de la historia de México: los de Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada, Manuel González y Porfirio Díaz. Aun en los años de guerra civil y durante la intervención francesa, la misma legalidad constitucional que servía para ganar legitimidad, fue la que se utilizó incluso para actuar en contra de la propia Constitución:

Juárez y Lerdo, efectivamente, procedieron constitucionalmente para gobernar sin la Constitución: acudieron al Congreso pidiendo por tiempo limitado la suspensión de algunas garantías individuales y facultades extraordinarias en los ramos de hacienda y guerra; y el Congreso, después de largas, apasionadas y libérrimas discusiones, concedió de su propia voluntad lo que se le pidió.⁵⁵

Aunque también concedió y creó aquella otra forma de legalidad que contradecía a la carta fundamental rompiendo naturalmente la posibilidad de fundar un Estado sujeto a su propia Constitución: se gobernaba —o se intentaba gobernar— por decreto, cuando no con leyes abiertamente opuestas a las libertades cobijadas por la carta de 1857, aunque siempre, como apunta Cosío Villegas, con autorización del Congreso. En rigor, esa autorización no hacía menos contradictoria la doble vertiente legal que respaldaba la fundación del Estado. Hasta el punto en que éste no se formó gracias a la vi-

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 162-163 *passim*.

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 171-172.

gencia de la Constitución política nacional, sino a la otra vertiente: esa que formaron los 744 decretos emitidos directamente o a través del mismo Congreso durante el gobierno de Juárez, más las reformas constitucionales que introdujo el presidente Lerdo en los últimos años de la República Restaurada.⁵⁶ De modo que los métodos de gobierno no fueron ilegales y ni siquiera anticonstitucionales, sino *duales*, por la doble legalidad, contradictoria, que imperó siempre. Y la diferencia estribaba en que la primera era un proyecto que no quería ser legal, sino políticamente *legítimo*, mientras que la segunda, en cambio, buscaba ser eficaz.

El prestigio político de la Constitución liberal no se afianzó, sin embargo, sino hasta el final de la guerra de Intervención: al comienzo de la República Restaurada, en 1867, cuando el triunfo liberal sobre el intento imperial de Maximiliano y sus aliados conservadores se convirtió en la “segunda independencia de México” y todos los discursos apuntaron hacia la importancia de aquella carta fundamental como la síntesis de las aspiraciones que habían justificado la defensa de México. Si al principio la Constitución parecía destinada a “ir a aumentar el montón de constituciones hacinadas en los archivos del Congreso”, pues para sostenerla habría sido necesario “basar en ella la pacificación del país y el establecimiento del orden”,⁵⁷ cosa absolutamente imposible en un país que carecía de Estado y mucho menos de Estado de derecho, diez años más tarde representaba la causa que le daba sentido político a todas las acciones emprendidas por el gobierno nacional, aun por encima de las libertades que cobijaba esa misma Constitución. Era el texto que resumía la ideología liberal, y para protegerlo, había incluso que llegar a negarlo:

[Durante la guerra, decía el ministro de Gobernación en 1862] tuvo a bien el Congreso de la Unión conceder al Ejecutivo facultades necesarias para llevar a buen término esta empresa eminentemente nacional. La actividad vigorosa que por esta concesión ha tomado el gobierno, podrá muy bien excitar la irritación de nuestros enemigos, pero no infundir alarmas a los amantes sinceros de las instituciones libres, porque ellos saben perfectamente que una dictadura transitoria, creada

⁵⁶ *La administración pública en la época de Juárez*, t. III, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección general de estudios administrativos, 1974, pp. 85 y 126.

⁵⁷ Emilio Rabasa, *op. cit.*; la cita está tomada, en este caso, de Daniel Cosío Villegas, *La Constitución de 1857...*, *op. cit.*, p.167.

para salvar a la patria de peligros tan serios como los que hoy amenazan nuestra autonomía y nuestras libertades, no sólo es un recurso evidentemente constitucional, sino que ha sido empleado por las repúblicas antiguas y modernas, aun las más imbuidas en el espíritu de la democracia.⁵⁸

Un conjunto de ideas políticas que podrían sintetizarse en cinco grandes transformaciones a las que aspiraban los liberales, en contraposición con los aparatos y las ideas sostenidas hasta entonces por la Iglesia católica: 1) la concepción del ciudadano individual, como clave del derecho político, frente a los fueros y privilegios de las grandes corporaciones: ciudadanos iguales ante la ley, en la medida en que de ese punto partiría el resto de la estructura política y jurídica que se proponían construir; 2) la idea de ciudadanía llevaba aparejada la de secularización de la sociedad. Si durante la Colonia la vida privada pasaba por las grandes corporaciones, la construcción del Estado moderno exigía secularizar la vida “de la cuna a la tumba” para erradicar el control de la Iglesia como propósito deliberado; 3) esa concepción individualista de la historia suponía además la implantación forzosa de la propiedad privada como la única forma legítima de generar riqueza y distribuirla: una clase extendida de pequeños propietarios como sustento del desarrollo; 4) un sistema federal de gobierno, opuesto al centralismo, que representaba las ideas conservadoras del orden colonial, y 5) una economía libre y plenamente vinculada a los mercados del exterior.⁵⁹

El problema para poder llevar a la práctica esas ideas, o siquiera acercarse a ellas, fue que había que echar mano de procedimientos políticos que las contradecían: el ciudadano individual se vol-

⁵⁸ “Programa de gobierno”, 29 de agosto de 1862, en *La administración pública en la época de Juárez*, t. II, op. cit., p. 600.

⁵⁹ Recupero este recuento de Mauricio Merino, *La democracia pendiente. Ensayos sobre la deuda política de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 25-33 *passim*. Ese texto toma en cuenta a su vez, para el primer punto, las hipótesis de Charles Hale, *El liberalismo mexicano en la época de Mora*, México, Siglo XXI, 1988, pp. 221-225; para el segundo, a Jesús Reyes Heróles, “La secularización”, *El liberalismo mexicano*, t. 3, op. cit., pp. 92-94; para la economía, a Francisco R. Calderón, *Historia moderna de México. La República Restaurada. Vida económica*, México, Hermes, 1955. Y en cuanto a la lógica federal, además de los anteriores, a Cosío Villegas, *Historia moderna de México. La República Restaurada. Vida política*, op. cit. Hay mucho más, pero el lector puede ampliar considerablemente este punto a través de los libros citados.

vió, como ha escrito Fernando Escalante, un ciudadano *imaginario*, que tenía poco que ver con aquella concepción ideal: “la vida política no era ni podía ser otra que la de las *élites* —el pueblo real— que desempeñaban el papel del ‘pueblo teórico’: la sociedad”.⁶⁰ La secularización fue mucho más exitosa, ciertamente, pero también llevó a la creación de un nuevo aparato de control sobre la vida de los ciudadanos, que no sólo justificó la leva legal cada vez que hizo falta, sino que llegó a sus extremos durante la dictadura de Porfirio Díaz, aunque también haya servido para desplazar a la Iglesia. La propiedad privada nunca llegó a producir una masa de pequeños propietarios y, en cambio, sí acarreó multitud de despojos sobre la propiedad de los pueblos y una nueva clase de terratenientes, hasta el punto de convertir esa desviación en una de las causas principales de la Revolución mexicana. El federalismo se volvió presidencialismo a consecuencia de los aparatos políticos; y la apertura hacia el exterior, dominio de los extranjeros sobre áreas fundamentales de la economía nacional. Pero lo que debe subrayarse es que cada uno de esos *contravalores* tuvo un sustento legal propio: la construcción de los aparatos no se hizo en contra de la legalidad vigente en la segunda parte del siglo pasado, sino con ella.

LAS LEYES DE REFORMA: DE LA PERIFERIA AL CENTRO

Si la Constitución no pudo aplicarse desde un principio, como hubiese querido Rabasa, fue porque su contenido era una declaración de guerra para los conservadores y para la Iglesia, que en efecto se rebelaron contra esa nueva Carta que simbolizaba la pérdida de sus privilegios acumulados.⁶¹ Comenzaría entonces el largo periodo de la Guerra de los Tres Años y los de la Intervención: diez años de guerra civil —los cuatro últimos con la participación de los ejércitos franceses del lado conservador—, en los que la prioridad indiscutible para los gobiernos liberales fue derrotar a sus adversarios, y

⁶⁰ François-Xavier Guerra, *op. cit.*, p. 197.

⁶¹ Así lo declaró el presidente Comonfort en un comunicado fechado en Nueva York, cuando abandonó la presidencia al comenzar la Guerra de los Tres Años. Las razones: que la Constitución dejaba desarmado al ejecutivo frente al Congreso, pero sobre todo, que las reformas en materia religiosa “eran contrarias al sentir general [...] De modo que la Constitución que apenas entraba en vigor, era batida casi unánimemente”, Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 605.

todo lo demás debió subordinarse a ese objetivo central.⁶² Más adelante vendría el control de las elecciones y de la burocracia local, y el problema fundamental de la escasez de dineros.

La guerra, sin embargo, radicalizó las posturas originales del grupo que siguió a Juárez, que plasmó su programa de gobierno y el principio de las Leyes de Reforma en un manifiesto fechado en Veracruz el 7 de julio de 1859, mientras los conservadores ocupaban todavía la capital del país. Se trata de un documento fundamental para seguir el curso de aquellos años y también para entender los matices que adquirió la batalla librada en contra de los aparatos de la Iglesia católica:

Desde la declaración de Independencia de 1821, no se había presentado a la nación un documento de mayor trascendencia. El régimen colonial se había disuelto entonces en su carácter político; ahora concluía legalmente bajo su aspecto social; desde su punto de vista, la Independencia y la Reforma constituían dos fases de la misma evolución. Ni la Constitución de 57 tenía tamaño trascendencia. La Constitución bosquejaba la reforma; el gran acto político de 59 la formulaba en términos completos y la legalizaba toda.⁶³

Pero sobre todo convertía los principios del liberalismo en una justificación para emprender las reformas que los liberales quizá hubieran deseado desde que expulsaron a Santa Anna de los mandos políticos del país, y también para la guerra civil:

[...] esos principios —decía el documento de marras—, a pesar de haber sido consignados ya, con más o menos extensión, en los diversos códigos políticos que ha tenido el país desde su independencia, y últimamente en la Constitución de 1857, no han podido ni podrán arraigarse en la nación, mientras que en su modo de ser social administrativo se conserven los diversos elementos de despotismo, de hipocresía, de inmoralidad y de desorden que los contrarían.⁶⁴

De manera que el gobierno nacional de Juárez se proponía “poner un término definitivo a esta guerra sangrienta y fratricida que

⁶² Este punto ha sido desarrollado en el capítulo “La guerra”.

⁶³ Justo Sierra, *Juárez. Su obra y su tiempo*, p. 177; citado en *La administración pública en la época de Juárez*, op. cit., t. I, p. 54.

⁶⁴ *Manifiesto del 7 de julio de 1859*, en *ibid.*, p. 26.

una parte del clero está fomentando hace tanto tiempo". Así que para "desarmar de una vez a esta clase de los elementos que sirven de apoyo a su funesto dominio", decretaba:

1. Adoptar, como regla general e invariable, la más perfecta independencia entre los negocios del Estado y los puramente eclesiásticos;
2. Suprimir todas las corporaciones de regulares del sexo masculino, sin excepción alguna, secularizándose los sacerdotes que actualmente hay en ellas;
3. Extinguir igualmente las cofradías, archicofradías, hermandades y en general todas las corporaciones y congregaciones que existen de esta naturaleza;
4. Cerrar los noviciados en los conventos de monjas; [...]
5. Declarar que han sido y son propiedades de la nación todos los bienes que hoy administra el clero secular y regular con diversos títulos, así como los excedentes que tengan los conventos de monjas [...] y enajenar dichos bienes, admitiendo en pago de una parte de su valor títulos de la deuda pública y de la capitalización de empleos;
6. Declarar, por último, que la remuneración que dan los fieles a los sacerdotes, así por la administración de los sacramentos como por todos los demás servicios eclesiásticos, y cuyo producto anual, bien distribuido, basta para atender ampliamente el sostenimiento del culto, es objeto de convenios libres entre unos y otros, sin que para nada intervenga en ellos la autoridad civil.⁶⁵

El documento describía los medios con los que contaba la Iglesia para hacerse obedecer a lo largo del territorio, y ordenaba su eliminación. También proponía a los gobernadores de los estados y a los jefes políticos de los distritos —que ya asomaban como el instrumento político capaz de sustituir al aparato eclesiástico—, un programa de gobierno completo: hablaba de la "urgente necesidad" de promulgar códigos claros y sencillos sobre negocios civiles y criminales, y sobre procedimientos, "porque sólo de esta manera se podrá sacar a nuestra legislación del embrollado laberinto en que actualmente se encuentra, uniformándola en toda la nación"; anunciaba la gratuidad en la impartición de justicia —aunque pagando los emolumentos de los jueces—, así como la eliminación inmediata de cualquier clase de fuero; prometía aumentar los "establecimientos de enseñanza primaria gratuita", para educar en la nueva civilidad "mediante la publicación y circulación de manuales sencillos y claros sobre derechos y obligaciones del hombre en socie-

⁶⁵ *Ibid.*, p. 28.

dad", además de la "más amplia libertad respecto de toda clase de estudios"; insistía en la necesidad de atender el problema de la seguridad pública, "esta plaga de la nación", no sólo por "los males que causa interiormente [...] sino porque ella desconceptúa al país cada día más en el exterior e impide que venga a radicarse en él multitud de capitales y de personas laboriosas"; proponía destruir el sistema de "pasaportes interiores" y enarbolaba la más completa libertad de prensa.

El manifiesto de 1859 anunciaba también la puesta en marcha del Registro Civil, como "una de las medidas que con urgencia reclama nuestra sociedad, para quitar al clero esa forzosa y exclusiva intervención que hasta ahora ejerce en los principales actos de la vida de los ciudadanos [...] estableciendo que una vez celebrados esos actos ante la autoridad civil, surtan ya todos sus efectos legales". Se planteaba una política exterior con dos legaciones completas con "ministros residentes: una en los Estados Unidos de América y otra en Europa, fijando esta última su residencia en París o en Londres"; llamaba a realizar una reforma "muy radical" en materia de hacienda pública: "en primer lugar —decía— deben abolirse para siempre las alcabalas, los contrarregistros, los peajes y, en general, todos los impuestos que se recauden en el interior de la República sobre el movimiento de la riqueza, de las personas y de los medios de transporte", además de advertir sobre los nuevos impuestos que cobraría el gobierno de la República para su sostenimiento. Mencionaba la importancia de facilitar el comercio exterior y de ampliar el sistema de "puertos de depósito" en las costas del Pacífico y en las del golfo de México.

Se formulaba también un nuevo sistema de distribución de rentas fiscales: "que todos los impuestos directos sobre las personas, las propiedades, los establecimientos de giro e industria, las profesiones y demás objetos imponibles, pertenecen a los estados, y los indirectos al centro. Y agregaba: "es fácil comprender que sólo adoptando este pensamiento es como los estados se verán realmente libres del poder del centro". Quedaba establecido además el método para la enajenación de las "fincas y capitales del clero", aceptando en pago "títulos de la deuda pública y de la capitalización de empleos", donde los segundos servirían además para eliminar "esa multitud de pensionistas de los ramos civil y militar" heredados de los tiempos de la Colonia. Se resolvía "arreglar el Ejército, de manera que mejorando en su personal y destruidos los vicios que se

notan en su actual organización, pueda llevar dignamente su función", pero también cuidar de la Guardia Nacional "porque el gobierno comprende que es el sostén de las libertades públicas".

Se comprometía al fomento del desarrollo con "todos los medios a su alcance", prometiendo conservar "los caminos que dependen directamente del gobierno mediante contratos con empresas particulares [...] abrir caminos vecinales, ayudando a los gobiernos de los estados con ese propósito [...] hacer el ferrocarril Veracruz-México y hasta uno de los puertos del Pacífico". El gobierno liberal anunciaba también "una ley que sirva de regla general para todas las vías de esta clase que puedan construirse en el país, haciéndose en ella las concesiones más amplias y generosas, a fin de estimular así a los capitalistas nacionales y extranjeros a entrar en esas útiles especulaciones". Prometía "concluir las obras de utilidad y ornato que están en proceso", con mano de obra de inmigrantes a quienes se ofrecerían "buenas tierras en arrendamiento". Y subrayaba su intención de subdividir la propiedad territorial, a fin de facilitar su venta entre pequeños agricultores.⁶⁶

Era ciertamente un programa de gobierno completo, al que ya se habían unido los estados de Michoacán, Querétaro, Jalisco, Zacatecas y Colima:

[...] unos días después el de Veracruz, Tlaxcala y San Luis Potosí. Al poco tiempo se sumaron a la causa constitucionalista Nuevo León, Coahuila, Tamaulipas, Sinaloa, Sonora y Guerrero, lo que le permitió a Juárez, además de una posición geográfica militar ventajosa, el control de las rentas de la frontera Norte y de la mayoría de las aduanas marítimas.⁶⁷

Pero sobre todo le permitió seguir haciendo la guerra a pesar de que el gobierno nacional era prácticamente inexistente y utilizar las facultades extraordinarias que el Congreso le había concedido para convertir ese programa liberal, sin mayor trámite legislativo, en las Leyes de Reforma que legalizaban el proceso de construcción de los nuevos aparatos políticos del Estado: el 12 de julio de 1859, se expidió la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, que consideraba "que el motivo principal de la actual guerra promovida

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 27-49 *passim*.

⁶⁷ *La administración pública en la época de Juárez*, t. I, op. cit., p. 65.

y sostenida por el clero, es conseguir sustraerse de la dependencia a la autoridad civil"; el 23 de julio, la Ley del Matrimonio Civil, sustentada en la independencia de los negocios civiles del Estado respecto a los eclesiásticos, lo que suponía reasumir "todo el ejercicio del poder en el soberano"; el 28 de julio, la Ley Orgánica del Registro Civil, para organizar el proceso de secularización en contra de los poderes de la Iglesia católica, y que incluía la expedición de actas de nacimiento, de matrimonio y de fallecimiento; el 31 de julio, el decreto que declaraba cesante toda intervención del clero en "los cementerios y camposantos"; y el 11 de agosto de 1859, otro sobre la secularización de las fiestas; y finalmente el 4 de diciembre de 1860, la Ley sobre Libertad de Cultos, que en realidad trataba sobre el control de los cultos para impedir que los ritos de la Iglesia siguieran siendo un medio de coacción política para los ciudadanos.⁶⁸

Sin gobierno nacional propiamente dicho, todas esas leyes apostaban sin embargo a la capacidad ejecutiva —y a la lealtad— de los gobiernos locales para ponerlas en práctica. Se iniciaba así el proceso de jerarquización territorial de la autoridad, mientras en los campos de batalla se intentaba la concentración del poder, gracias a los auspicios de esos mismos gobiernos, proveedores de hombres y armas a la Guardia Nacional que hacía la guerra a los ejércitos conservadores. El 6 de agosto del mismo año de 1859, el ministro de Gobernación Melchor Ocampo invitaba a los gobernadores que habían decidido sumarse a la causa liberal a cumplir puntualmente con la organización del Registro Civil:

[...] de todo lo que ahora se haga para practicar esas leyes —escribía Ocampo—, depende el que probemos que nosotros los legos, los hombres civiles, somos más capaces que el actual clero de la República, de consultar y hacer el bien de los pueblos y de conducirlos por un camino de tolerancia y orden, de moralidad y de justicia.

Pero esa prueba no estaba en manos de quienes la iniciaban, sino de "la primera autoridad política" de cada localidad:

Amplio campo queda a VE en todo lo que falta por hacer, principalmente en los importantísimos puntos de dotación de los jueces del estado civil [...pues] del modo de dotar a tales jueces depende que

⁶⁸ En Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 630-664 *passim*.

puedan serlo personas más o menos inteligentes y respetables, así como que los pueblos reciban beneficio o gravamen de estas leyes.⁶⁹

No obstante, no había muchas personas que cubrieran realmente ese perfil mínimo, ni mucho menos para sustituir de una sola vez el extendido aparato de diócesis y parroquias que le daba asiento territorial a la Iglesia. De modo que la ejecución de las Leyes de Reforma quedó prácticamente en manos de los gobiernos locales, pues donde no había jueces civiles esas nuevas atribuciones se otorgaban de hecho a las "autoridades locales". Y aun habiéndolas, los ayuntamientos quedaban a cargo tanto del registro civil como de la administración de los nuevos panteones civiles dentro de sus propias circunscripciones. Así, por ejemplo, en la legislación federal se prohibía cualquier tipo de inhumación "sin autorización escrita del juez del estado civil o conocimiento de la autoridad local en los pueblos en donde no haya aquel funcionario", sin perder de vista "que cualquiera que entierre un cadáver sin conocimiento de la autoridad local se vuelve, por ese solo hecho, sospechoso de homicidio".⁷⁰ Mientras que en los reglamentos específicos de los estados, la participación de los gobiernos locales era todavía más precisa:

Habrán jueces del registro civil en todos los lugares en donde según la constitución —ordenaba un decreto estatal de Chiapas, del 26 de febrero de 1861— haya ayuntamientos o agentes municipales [...] Las faltas temporales de dichos jueces en los puntos donde no residan los de primera instancia [que eran nombrados directamente por los gobiernos municipales] las suplirán los presidentes de los ayuntamientos y en su defecto los agentes municipales.⁷¹

En Oaxaca, se ordenaba —el 30 de noviembre de 1861— el nombramiento de un juez del estado civil "en cada cabecera de cada distrito político", y el mismo decreto especificaba que "las atribuciones se ejercerán fuera de la cabecera del distrito por los presi-

⁶⁹ Circular del Ministerio de Gobernación a los gobernadores de los estados, del 6 de agosto de 1859, en *La administración pública en la época de Juárez*, op. cit., t. IV, p. 269-272 *passim*.

⁷⁰ Los datos para las citas referidas provienen de la minuciosa —aunque no siempre clara— descripción de Pantaleón Tovar, *Historia parlamentaria del Congreso Constitucional*, t. IV, México, Imprenta Ignacio Cumplido, 1874, pp. 491-504.

⁷¹ *Ibid.*, p. 510.

dentes o agentes municipales".⁷² En Colima, por su parte, se establecieron solamente cuatro oficinas del registro civil para todo el estado, ordenándose a "las autoridades políticas cuidar, por todos los medios que estén a su alcance, de auxiliar a los jueces en el cumplimiento de su deber".⁷³ En Durango, los jueces nombrados por el gobernador y los alcaldes debían trabajar conjuntamente para evitar las agresiones del clero que puso:

[...] en acción cuantos medios han estado a su alcance para contrariar y hacer efímeras u odiosas las referidas leyes, pretendiendo persuadir a los hombres ignorantes, a las conciencias tímidas, que el matrimonio civil no es perfecto ni lícito, sino un verdadero concubinato. [De modo que] las faltas temporales de los jueces civiles, en los lugares donde no haya de primera instancia [nombrados éstos por los ayuntamientos], se suplirán por los alcaldes constitucionales [...] en los lugares donde no haya alcaldes, harán sus veces los jueces de paz por su orden.⁷⁴

En Guerrero, lo mismo que en Michoacán, se disponía que hubiera una oficina de registro civil "en cada cabecera de municipalidad", y que cada una tuviera un juez nombrado por el gobierno "a propuesta en terna de los prefectos"; pero la administración de los dineros producidos por los juzgados quedaría a cargo de los ayuntamientos, aunque no sus beneficios.⁷⁵ Unos años más tarde, en el mismo estado de Michoacán se determinaba que "las atribuciones que las leyes señalan a los jueces del estado civil, serán desempeñadas por los presidentes de los ayuntamientos", con el propósito de ahorrar dinero en medio de la guerra de Intervención.⁷⁶ En Guanajuato fueron aún más precisos en cuanto a los propósitos de la reforma, estableciendo que:

⁷² *Ibid.*, p. 514; vale la pena hacer notar que el propio Benito Juárez era gobernador de Oaxaca cuando se promulgó la Constitución de 1857, y que con ese carácter se adelantó a la legislación que expediría más tarde como presidente de la República, aun a la propia Constitución liberal: la Ley del Registro Civil de ese estado se expidió el 27 de enero de 1857 y su reglamento se hizo circular el 10 de julio del mismo año, pp. 524-534.

⁷³ *Ibid.*, pp. 547-550; la legislación estatal es del 3 de julio de 1861.

⁷⁴ *Ibid.*, pp. 551-553.

⁷⁵ *Ibid.*, la legislación de Guerrero es del 20 de diciembre de 1859, pp. 557-561; la que corresponde a Michoacán es del 21 de septiembre de 1859, pp. 572-575.

⁷⁶ Decreto del 11 de febrero de 1863; en 1867, las atribuciones volverían a los jueces civiles con el auxilio de los ayuntamientos, en *ibid.*, p. 581.

[...] en cada una de las poblaciones que han sido cabeceras de curato [parroquias], habrá un juez del estado civil, y además en las que el gobierno estime conveniente previo informe del jefe del partido a que pertenezcan.⁷⁷

Lo mismo pasaba en Querétaro, donde se decretó que habría:

[...] tantas judicaturas del estado civil cuantas son las parroquias que en la actualidad existen, y sus demarcaciones serán las mismas de éstas.

Se disponía además un sistema de vigilancia organizado por los prefectos y los alcaldes, “en los lugares donde no hubiere prefecto o subprefecto, la primera autoridad política local asociada de uno o más ciudadanos de notoria honradez”.⁷⁸ En San Luis Potosí, la identidad entre registro civil y gobierno municipal fue completa “a fin de conciliar la comodidad de los interesados, evitándoles que hayan de ocurrir para el registro de sus actos a distancias poco proporcionadas”.⁷⁹ Mientras que en Tamaulipas, además de que se ordenaba a los ayuntamientos suplir las faltas temporales de los jueces civiles, se les instruía para “proporcionarles un local y los muebles y enseres necesarios para que pongan su oficina y se conserven allí con las seguridades debidas”.⁸⁰ Y en Tlaxcala, finalmente, se otorgaban “todas las atribuciones de jueces del estado civil a los alcaldes de las cabeceras, y a falta de éstos, a la persona que los supla en los casos ordinarios”.⁸¹

⁷⁷ Decreto del 11 de marzo de 1861; *ibid.*, p. 568.

⁷⁸ Decreto del 17 de febrero de 1861; en *ibid.*, pp. 588-591. En Puebla en cambio, hacia el 23 de octubre de 1868, el gobernador Juan N. Méndez —porfirista y revoltoso, como ya vimos en el capítulo anterior— no quiso saber nada de los ayuntamientos, pues consideraba que éstos estaban abiertamente controlados por el gobierno de la República. Por lo tanto, modificó los ordenamientos estatales expedidos en 1863 sobre las Leyes de Reforma para precisar que “las autoridades locales a que se refiere el decreto general de 13 de marzo de 1863 en varios de sus artículos, lo son los jefes políticos en sus respectivos distritos”. Interesante giro hacia atrás, en una entidad que después se lanzaría en contra de la República Restaurada; en p. 588.

⁷⁹ El decreto se expidió el 11 de noviembre de 1859, mientras que la comunicación que se cita es del 14 de marzo de 1861; *ibid.*, p. 594.

⁸⁰ La instrucción es del 31 de diciembre de 1859; *ibid.*, pp. 601-606.

⁸¹ Es una de las legislaciones más tardías, porque Tlaxcala no formaba parte del pacto federal en el momento de expedirse las Leyes de Reforma. Este decreto es del 24 de septiembre de 1867; *ibid.*, pp. 608-610.

Es importante hacer notar que el gobierno de la República no solicitó ningún informe a los gobernadores acerca del cumplimiento de las Leyes de Reforma en sus respectivas entidades sino hasta 1868, cuando se produjo la vasta recopilación de decretos, circulares y comunicaciones que recogió José Pantaleón Tovar en sus crónicas del cuarto Congreso constituyente. Lo que quiere decir que el gobierno liberal se tomó casi diez años para estar en condiciones de averiguar hasta qué punto se habían cumplido aquellas leyes decretadas desde 1859. Y todavía en ese momento, la Secretaría de Gobernación informó al Congreso que no había recibido noticia alguna de los estados de Campeche, Chihuahua, Coahuila, Estado de México, Sinaloa y del territorio de Baja California, mientras que Chiapas, Tlaxcala y Sonora no remitieron esos datos sino tiempo después.⁸² De todos modos, en ellos puede notarse la presencia constante de los gobiernos locales como instrumentos de ejecución de prácticamente toda esa legislación, pues además de la colaboración brindada a los jueces del Registro Civil —que constituyeron, junto con los responsables de las oficinas de Hacienda y los jefes políticos, la base del aparato federal que rodeó a los gobiernos locales para favorecer la construcción del Estado—, los municipios eran también encargados de los panteones civiles, tema fundamental en la vida cotidiana de los pueblos y, muy especialmente, de hacer respetar la Ley de Libertad de Cultos, sancionada para tratar de evitar que los curas intervinieran en política.

Abundan las crónicas sobre este papel específico otorgado a los gobiernos locales del país.⁸³ Pero lo más destacable es que esa última ley, siendo en apariencia una de las más sencillas de cumplir, acabó por convertirse en uno de los medios más importantes de secularización de las sociedades locales, pues enfrentaba directamente a

⁸² *Ibid.*, p. 493.

⁸³ Una de las mejores, sin duda, es la de Emilio Rabasa en su relato *La guerra de los tres años*, donde reconstruye la pugna entre un jefe político celosamente liberal y el párroco del pueblo, obstinado en organizar procesiones con el *Santísimo* a la cabeza y en repicar las campanas cada vez que la "primera autoridad política" citaba a reunión de cabildo. El jefe político no puede hacer mucho, a pesar de contar con el respaldo de la Ley de Libertad de Cultos, porque los habitantes del pueblo son católicos en su abrumadora mayoría. Al final, todo se concreta en una espinosa negociación, que produce un cumplimiento aproximadamente fiel de la ley, y una práctica religiosa más o menos libre.

los jefes políticos o a los ayuntamientos, con los curas de cada pueblo,⁸⁴ hasta el punto de que una buena parte de los informes rendidos al gobierno de la República acerca del avance de las Leyes de Reforma se referían a las dificultades específicas que planteaba ese ordenamiento en particular⁸⁵ que, cada vez más, se había vuelto uno de los principales motivos de litigio. Pero si formalmente el gobierno de Juárez no buscaba otra cosa que la separación de los negocios civiles de los eclesiásticos, a la postre pediría extremar en lo posible su aplicación para impedir que los sacerdotes católicos convirtieran el culto en proselitismo:

Informes que el gobierno debe tener por seguros —decía una circular de la Secretaría de Gobernación emitida el 8 de diciembre de 1862—, le instruyen de que el Viático [el *Divinísimo*] ha salido públicamente, y hasta con aparato en alguna ocasión, mientras que en coche se ven clérigos con su traje mandado abolir y por medio de estos excesos y otros de la misma calidad, se procuran y obtienen actos de acatamiento y religiosa adoración en las calles y plazas públicas [...] El clero no ha querido comprender que la libertad de conciencia tiene por límite forzoso la justa libertad de los particulares y las condiciones del orden social [...Por lo tanto] el Presidente dispone que Ud. castigue gubernati-

⁸⁴ El 17 de octubre de 1861, el gobernador de Michoacán expidió un decreto reglamentario de la Ley de Libertad de Cultos, que sintetiza muy bien ese enfrentamiento. Decía, en su artículo primero, que “la forma eucarística que se ministra a los católicos en la casa de éstos cuando no pueden recibirla en los templos, saldrá de un modo enteramente privado, sin distinción especial del sacerdote que la lleve y tan oculta como se conduce en casos semejantes el santo óleo para la extremaunción. Por consiguiente, no deberá llevar en la calle ningún acompañante, aunque sí podrán los dueños de la casa que visite el Divinísimo hacer dentro de ella las solemnidades que quieran”. Prohibía cualquier acto religioso antes del alba o “después de las oraciones de la noche”. En su artículo tercero, prohibía “generalmente el uso de las campanas para los actos religiosos; por ahora sólo está permitido para llamar a las misas, tocándose una sola campana y con moderación. Para casos especiales del mismo género, únicamente podrá hacerse uso de las campanas con licencia expresa y por escrito del gobierno de la capital, y en las demás poblaciones con la de las primeras autoridades políticas, quienes la otorgarán con prudencia”. Y prohibía, además, recolectar limosnas sin autorización del gobierno local. En Pantaleón Tovar, *op. cit.*, p. 581.

⁸⁵ Cito como ejemplo —aunque abundan— el caso del informe del gobernador de Veracruz al ministro de Gobernación, en el que señala que “en el Estado no se cumple debidamente con las citadas leyes de Reforma, a consecuencia de las maquinaciones del clero, quien trata siempre de entorpecerlas como consta a ese ministerio por varias comunicaciones”, 13 de octubre de 1868; en *ibid.*, p. 613.

vamente con la pena de uno a tres meses de prisión a los sacerdotes culpables de los abusos a que esta nota se refiere.⁸⁶

El Registro Civil —y su propósito de secularizar la vida social de la cuna a la tumba con actas de nacimiento, de matrimonio y de defunción—; la administración de panteones con toda su carga social para los pueblos de México —tomando en cuenta que la muerte es una de las presencias más constantes en todas las culturas indígenas del país— y la ejecución puntual de la Ley de Libertad de Cultos, estuvieron desde un principio en manos de los gobiernos locales. No era fácil controlarlos ni hay noticias suficientes para asegurar que todos ellos cumplieran cabalmente con la batalla que los mandos políticos nacionales habían iniciado en contra de los aparatos políticos de la Iglesia. Pero es evidente que si esas leyes se fueron cumpliendo gradualmente, fue gracias a la intervención de las autoridades locales, pues el gobierno nacional todavía no tenía, en aquellos primeros años de la Reforma, los medios suficientes para hacerse obedecer.

La fuerza que habría de permitirle al gobierno nacional iniciar una ofensiva mucho más eficaz vendría tiempo después, cuando las autoridades locales ya habían avanzado en ese trayecto y las fuerzas militares ya habían derrotado de manera definitiva a los grupos conservadores. De ahí que los informes que el ministro de Gobernación solicitó en 1868 a los gobernadores de los estados acerca del cumplimiento de las Leyes de Reforma, hayan servido a la postre para delinear una estrategia mucho más agresiva en contra de los aparatos todavía muy poderosos de la Iglesia católica, basada en la autoridad política que ya para entonces comenzaba a acumular el gobierno nacional:

⁸⁶. *La administración pública en la época de Juárez*, t. II, *op. cit.*, pp. 551-552. Al mismo tiempo, el gobierno de Juárez reprobaba que algunos gobiernos estatales "dictaran disposiciones que contrarían el espíritu de la Reforma [...prohibiendo] a los párrocos administrar el bautismo y la bendición nupcial, o bien [...obligándoles] a remitir a la autoridad noticias de las personas que reciben dichos sacramentos; y aún se ha llegado a exigirles que formen el presupuesto de sus gastos y la cuenta de inversión de sus emolumentos". Lo que quería era la separación entre Iglesia y Estado, y que la primera realizara sus actos religiosos dentro de las parroquias: que no hiciera política. Véase *Circular de la Secretaría de Gobernación*, 15 de agosto de 1862, Colección de documentos oficiales para la historia de México, serie tercera, vol. 7, Archivo General de la Nación.

Como el clero está aún mal avenido con la Reforma y no cesa de hostilizarla por cuantos medios encuentra; fecundo en recursos, ha abusado de la libertad que la ley le deja en el ejercicio de su ministerio, y en muchas partes de la República ese abuso se ha llevado ya hasta el escándalo: se excomulga en unas partes a los que obedecen la ley y registran sus actos civiles; se niega el matrimonio canónico al que ha celebrado el civil en otras; se predica en algunas contra la ley, y en todas se procura que el registro civil no sea la institución que la Reforma quiso plantear, [...el gobierno] cree de su absoluta competencia ordenar que esos delitos no queden sin castigo [...] Nuestra legislación vigente así lo tiene por otra parte definido. El Artículo 23 de la ley del 12 de julio de 1859 castiga con la expulsión de la República, o con las penas de los conspiradores “a los que directa o indirectamente se opongan o de cualquier manera enerven el cumplimiento de esa ley”. El Artículo 23 de la Ley de 4 de diciembre de 1860 castiga al ministro de un culto, que en ejercicio de las funciones de su ministerio, ordena la ejecución de un delito o exhorta a cometerlo. El Artículo 1o. de la Ley de 30 de agosto de 1862 dispone que los sacerdotes de un culto que, abusando de su ministerio, excitaren el odio o desprecio contra las leyes o contra el gobierno, se castiguen con la pena de uno a tres años de prisión. Otras diversas disposiciones, que también están vigentes y que sería inútil citar aquí, tienen la más cabal aplicación a todos esos casos de rebelión que el clero está diariamente cometiendo contra todas las leyes de Reforma, y muy especialmente contra la del Registro Civil. [...] Por acuerdo del C. Presidente encargo a Ud. que en la comprensión del Estado de su mando, se cuide del eficaz cumplimiento de estas prevenciones [...que] no toleran la impunidad de los delitos que el clero sigue cometiendo.⁸⁷

Es decir, se ordenaba a los gobernadores —que habían sido nombrados por el gobierno nacional de Juárez durante las dos guerras— que echaran mano de todo el peso de la legislación emitida hasta entonces para suplir con los jueces del Registro Civil, y siempre con el auxilio de los ayuntamientos, el mando *moral* que seguían ejerciendo los curas en los pueblos del país, y dejaba a esos gobernadores en plena libertad, como se puede apreciar, para que las leyes “sean eficazmente observadas” en contra de los adversarios. El aparato del Estado comenzaba a consolidarse gracias a los triunfos

⁸⁷ *Circular de la Secretaría de Estado y del despacho de Gobernación a los gobernadores de los estados*, 20 de julio de 1868, Colección de documentos oficiales para la historia de México, *op. cit.*

armados, pero no sería sino hasta 1873, un año después de la muerte de Juárez, cuando las Leyes de Reforma pasaron finalmente a formar parte de la Constitución general de la República: la seña explícita de que la Reforma había triunfado, al menos legalmente, mientras el gobierno nacional se extendía a lo largo del territorio.⁸⁸

EN BUSCA DE LOS DINEROS: LAS ALCABALAS

La combinación de una ofensiva en contra de los aparatos políticos de la Iglesia y del respaldo de los gobiernos locales no se limitó a las Leyes de Reforma. Fue también el camino que se utilizó para tratar de encauzar las muy precarias finanzas del gobierno nacional, que en algunos años habían llegado a ser prácticamente nulas. Pero ese procedimiento tampoco fue ajeno al principio de doble legalidad que se implantó durante la construcción del Estado: si de un lado se apoyó en la Ley de Nacionalización, que se había expedido en 1859 junto con las Leyes de Reforma —cuando el gobierno de Juárez contaba con las facultades omnímodas que le concedió el Con-

⁸⁸ Las Leyes de Reforma se incorporaron a la Constitución de 1857 el 25 de ~~septiembre de 1873~~. Lo que significa que tuvieron que pasar catorce años —desde 1859 a esa fecha—, para convertir en un asunto de Estado dirigido finalmente por el centro, a esa batalla cotidiana que se libraba en los pueblos de México entre los dos aparatos políticos: el de la Iglesia y el que apenas comenzaba a surgir. A la Constitución, sin embargo, pasaron con mucha modestia; el texto oficial decía: “Son adiciones y reformas a la Constitución: Artículo 1: El Estado y la Iglesia son independientes entre sí. El Congreso no puede dictar leyes, estableciendo o prohibiendo religión alguna. Artículo 2: El matrimonio es un contrato civil. Este y los demás actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil, en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y la validez que las mismas les atribuyan. Artículo 3: Ninguna institución religiosa puede adquirir bienes raíces ni capitales impuestos sobre éstos, con la sola excepción establecida en el artículo 27 de la constitución. Artículo 4: La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sustituirá al juramento religioso con sus efectos y penas. Artículo 5: Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. El Estado no puede permitir que se lleve a cabo ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, educación o de voto religioso. La ley, en consecuencia, no reconoce órdenes monásticas, ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación y objeto con que pretendan erigirse. Tampoco puede admitir convenio en que el hombre pacte su proscrición o destierro.” *Ibid.*

greso para hacer la guerra—, por otro, contrarió abiertamente la Constitución haciendo perdurar el régimen de alcabalas hasta finales de siglo.⁸⁹ Tema que, visto con la distancia de más de cien años, no parece muy sorprendente: el gobierno nacional debió recurrir a los únicos recursos disponibles en la República, que estaban concentrados precisamente en la Iglesia y los gobiernos locales, esos dos aparatos que competían entonces por el predominio político. De paso, intentó completar sus ingresos mediante la administración directa de aduanas y puertos que, si bien eran los únicos medios que dependían de sí mismos resultaban insuficientes incluso para pagar las deudas acumuladas a fuerza de enfrentamientos armados.

La Guerra de los Tres Años concluyó, como vimos en el capítulo anterior, hacia 1860. Es evidente que antes de ese momento, el gobierno nacional de Juárez no existió sino de una manera formal —por más facultades extraordinarias que haya tenido— y en todo caso entregado por completo a la contienda bélica, a pesar de los buenos deseos formulados en aquel documento fundamental del 7 de julio de 1859. Lo cierto es que ese gobierno no tuvo siquiera una sede estable hasta que esa batalla terminó, y los ejércitos formados mediante la Guardia Nacional sustituyeron al que se heredaba desde los tiempos coloniales. Tan precarias eran las posibilidades reales de aquel gobierno liberal, que incluso había trasladado, el 22 de noviembre de 1859, la administración de justicia federal a los tribunales superiores de las entidades federativas, donde residían además los tribunales de circuito del sistema federal.⁹⁰ Y no le fue posible recuperar esas facultades elementales hasta el final de la Guerra de Intervención.

El segundo triunfo militar de los liberales sobre sus enemigos conservadores apenas le permitió respirar antes de comenzar el tercer asalto, que vendría con la intervención de los ejércitos franceses y la instalación del malogrado segundo Imperio. Si en enero de 1861, inmediatamente después de recuperar la capital del país como signo del triunfo armado, el gobierno podía ratificar la suspensión

⁸⁹ El artículo 124 de la Constitución de 1857 decía, escuetamente: "Para el día 1o. de Junio de 1858 quedarán abolidas las alcabalas y las aduanas interiores en toda la República."

⁹⁰ *Circular del presidente Benito Juárez a los gobernadores*, del 22 de noviembre de 1859, en *La administración pública en la época de Juárez*, t. II, op. cit., p. 276.

del sistema de leva para la organización del nuevo ejército federal; ordenar que cesaran las facultades extraordinarias cedidas a los gobernadores de los estados en materia de hacienda y guerra; y convocar a las elecciones que habían quedado pendientes con el inicio de la guerra civil,⁹¹ hacia 1863 las dificultades armadas ya volvían a asomar en el horizonte político nacional y en mayo de 1864 desembarcaba en las playas de Veracruz el emperador que quiso llegar a ser Maximiliano de Habsburgo. Poco más de dos años, atravesados además por los desembarcos ingleses y españoles que habían comenzado en diciembre de 1861, y que forzaron al gobierno nacional a asumir el compromiso de pagar una deuda externa que rebasaba con mucho su verdadera solvencia. De tal suerte que de los apremios de la guerra se pasó inmediatamente a los que implicaba la vaciedad de las arcas gubernamentales —para regresar a la guerra después.

En el mes de febrero de 1861, y quizá sin haber hecho cuentas correctas, el gobierno decretaba su reorganización mediante seis secretarías de Estado, que implicaban a su vez una larga distribución de tareas específicas, en una especie de ley orgánica que era también una promesa de acción para llegar a cumplir el “programa del gobierno constitucional”, publicado el 21 de enero de ese año.

⁹¹ En efecto, con esa prisa legislativa que caracterizó siempre al gobierno de la Reforma, los decretos que aspiraban a restaurar la normalidad del país se sucedieron muy rápidamente: el 5 de enero de 1861, cuando Juárez todavía no arribaba a la capital del país después de la guerra, ya se había emitido una orden del “general en jefe del Ejército Federal”, Jesús Ortega, para suspender la leva de manera inmediata: “Si cuando para conseguir los fines de la revolución que ha triunfado, se hizo tolerable alguna vez obligar al ciudadano a tomar las armas para resistir las fuerzas organizadas que tenía la reacción [...] tan luego como han cesado esas circunstancias y el ejército federal ha ocupado esta capital, venciendo a sus enemigos, han debido restablecerse en toda su plenitud los derechos otorgados al hombre y al ciudadano.” El 11 de enero de ese mismo año, y ya en casa, Benito Juárez ordenaba a los gobernadores que celebraran las elecciones que habían quedado pendientes y convocaba además al Congreso para reunirse nuevamente hacia “el tercer domingo del próximo mes de abril”; el día 12 de enero solicitaba a los gobernadores que devolvieran con toda urgencia las facultades que les habían sido entregadas en materia de hacienda “para atender a la subsistencia de las fuerzas que han restablecido la paz”, y el 25 del mismo mes indicaba “que en atención a que han cesado las circunstancias que dieron lugar a autorizar a los Excelentísimos señores gobernadores de los estados con facultades extraordinarias en el ramo de guerra, cesan también esas facultades, que en cierta manera coartan las atribuciones de las autoridades civiles y suspenden los efectos de las leyes”. Véanse estas circulares en *ibid.*, pp. 323-334.

En éste, el gobierno recién instalado de vuelta en la capital del país volvía a prometer la generalización de la instrucción primaria y la introducción de escuelas de oficios, medicina, minería, comercio, agricultura y una academia de bellas artes; proponía estrechar el vínculo federal mientras volvían al gobierno de la República las atribuciones que le concedía la Constitución de 1857: "El gobierno cuenta con que los estados tengan toda prudencia en la paz, como energía desplegaron durante la guerra." Subrayaba la importancia de emprender una intensa labor legislativa, pues "hay prevenciones constitucionales que casi no pueden tener cumplimiento por falta de las leyes orgánicas y secundarias que debieran reglamentarlas"; mencionaba el deslinde de los terrenos baldíos como un trabajo:

[...] que puede ser productivo para el erario [y para] emancipar a la clase indígena de esa especie de servidumbre doméstica y feudal que sobre ella pesa desde que los conquistadores hicieron los repartimientos de indios como si se tratara de cabezas de ganado, [y prometía, finalmente] que en todo lo que afecta a la organización interior de la República y a lo meramente administrativo, el gobierno procurará combinar el orden con la libertad, de lo que resulta el verdadero progreso.⁹²

Pero apenas unos meses después, el 6 de abril, tuvo que volver a la organización básica de cuatro secretarías que venía desde la Colonia, "considerando que es urgente introducir en los gastos generales cuantas economías sean compatibles con la marcha de la administración pública"; redujo el salario mensual del presidente de la República —como un acto retórico que preludió la reducción de salarios a todos los funcionarios—; suprimió los gastos de "fomento de periódicos"; concentró los destinados a impresiones del gobierno, y disminuyó los gastos secretos y extraordinarios de las secretarías de Relaciones y Gobernación. El 16 de diciembre, como desenlace, en medio de las negociaciones con los representantes de los gobiernos de España, Inglaterra y Francia que reclamaban el pago inmediato de la deuda externa, el gobierno nacional reiteró esa organización mínima de la administración pública que lo reducía a

⁹² *La administración pública en la época de Juárez, op. cit., t. III, pp. 78-97 passim.*

convertirse en una presencia más bien moral y simbólica, excepto en lo referente al ámbito de la guerra.⁹³

Ese mismo día, además, y en uso de las “facultades omnímodas” que le había vuelto a conceder el Congreso para negociar con quienes pretendían invadir el país:

[...] sin más restricciones que la de salvar la independencia e integridad del territorio nacional, la forma de gobierno establecida en la Constitución y los principios y leyes de Reforma, [el gobierno nacional decretó:] la contribución federal, consistente en el 25 por ciento adicional sobre todo entero hecho en las oficinas de la Federación y en las de los estados,

como un impuesto que estaba destinado a paliar, así fuera parcialmente y de prisa, las precariedades de la administración pública nacional, pero que perduraría a todo lo largo del periodo de construcción del Estado.⁹⁴ Era dinero urgente, pues ante el nuevo periodo bélico que se veía venir, no alcanzaba siquiera para pagar los salarios y el mantenimiento básico de las fuerzas armadas, que volvían a ser la pieza fundamental para enfrentar la nueva ofensiva de los conservadores.⁹⁵ Finalmente, ~~el 14 de abril de 1862~~, fueron res-

⁹³ En su primer ensayo de reorganización de febrero de 1861, el gobierno nacional se proponía tener oficinas para todo aquello que resumiera sus ideales: quería convertir la ideología en administración. Así que había oficinas de vacunas, de epidemias, de teatros y diversiones públicas, de beneficencia pública, con hospitales, hospicios, casas de expósitos y salas de asilo, montes de piedad, casas de empeño, cajas de ahorros. Oficinas para la instrucción primaria, secundaria y profesional, colegios nacionales, escuelas especiales, academias y sociedades científicas, artísticas y literarias, museos, bibliotecas. Existían también propósitos para mejoras materiales, carreteras, ferrocarriles, puentes y canales, telégrafos, faros, monumentos públicos, exposición de productos agrícolas, industriales, mineros y fabriles. Operaciones geográficas y astronómicas, viajes y exploraciones científicas; correos, casas de moneda, hospitales militares, colegio militar, etc. Toda una utopía, para aquellos años revueltos que no se avenían con los sueños de un buen gobierno. En *ibid.*, pp. 364-366 y sobre la vuelta a la realidad, en la misma compilación de documentos, pp. 390-391.

⁹⁴ Ambos documentos, el primero del 11 y el segundo del día 19 de diciembre de 1861, en *ibid.*, p. 503.

⁹⁵ En una circular del 10 de diciembre expedida por la Secretaría de Hacienda, por ejemplo, “y considerando la urgencia con la que se necesita atender a las fuerzas armadas”, el presidente había autorizado a las jefaturas de hacienda “para que puedan tomar del fondo de los productos de las amortizaciones, las cantidades necesarias

tablecidas las alcabalas en toda la República, esas aduanas interiores que gravaban y entorpecían el comercio, muy a pesar de la prohibición constitucional y del ideario de los liberales, pero que representaban en cambio una de las fuentes primordiales para sostener los gastos de los gobiernos locales y estatales y, naturalmente, para pagar el 25% de las contribuciones federales que se habían impuesto unos meses antes. Era, otra vez, la presencia indispensable de los gobiernos locales convertidos ahora en medio de financiamiento:

La Constitución prometió la abolición de las alcabalas para una época fija —decía la circular que expidió el gobierno nacional en enero de 1861—, creyendo que la paz estaba consolidada. El tiempo que debió haber pasado en afirmar el edificio constitucional, pasó en el estruendo de la guerra civil; hoy, al restaurarse la paz, lo que era sencillo y hacedero en 1857, es casi imposible en 1861; y sin embargo, el gobierno, al confesar que no puede extinguir en todas sus partes el sistema de alcabalas sin exponerse a la más absoluta penuria de recursos y a poner en peligro la tranquilidad pública [pues había que pagarle a los militares], hace a la nación la promesa solemne de comenzar desde luego a disminuir y a abolir los impuestos interiores [...] a medida que vaya reorganizando la hacienda pública a fuerza de economías de orden administrativo, de suprimir oficinas y gastos inútiles y de dar valor a los títulos de la deuda, haciendo la liquidación de la flotante y admitiéndola en los negocios de desamortización.⁹⁶

Una promesa que no pudo cumplirse sino hasta finalizar el siglo, cuando el Estado estaba realmente formado y pudo sustituir los ingresos que producían las alcabalas con impuestos directos para la administración pública. Pero en ese momento era imposible. Guillermo Prieto, en marzo de 1861, hacía una descripción precisa de la situación que afrontaba la hacienda pública. Mencionaba que, al tomar posesión de su cargo unos meses atrás, había heredado una administración “en total desorganización”. Y daba datos:

La aduana de Veracruz, fuente de la más caudalosa de las rentas, tien : comprometido un 85 por ciento para pagos al extranjero, que no de-

para ese objeto, sin incluir otra especie de pagos que no sean para el alimento diario de las fuerzas”, *ibid.*, p. 502.

⁹⁶ *Programa del gobierno constitucional*, 20 de enero de 1861, en Basilio José Arrillaga (comp.), *Recopilación de leyes, decretos, bandos, reglamentos, circulares y providencias de los supremos poderes y otras autoridades de la República mexicana*, México, Imprenta de Vicente Torres, vol. 1, p. 39.

pendían de la voluntad del ministerio [de Hacienda] y sin cuyo arreglo es imposible todo orden. El 15 por ciento restante se lo disputa cerca de un millón de pesos de órdenes de pronto pago, de las cuales ni una sola ha procedido de mi tiempo. Las aduanas de Tampico y Matamoros, con iguales o mayores gravámenes, tienen escasos rendimientos y proporcionalmente mayores deudas. Las aduanas del Pacífico reportan obligaciones que consumen la totalidad de sus productos. Éste es el estado del primer elemento de la federación, de las rentas marítimas, nervio el más enérgico de la vida del gobierno, paralizado totalmente por las circunstancias.⁹⁷

De modo que no había recurso más seguro que el del gravamen acumulado al comercio interior, garantizado por la presencia de los ayuntamientos y los jefes políticos, así como por la avidez de los gobiernos estatales que intentaban ganar el control sobre su propio territorio.

El esfuerzo fue de cualquier manera insuficiente, pues lo cierto es que hacia 1863 el gobierno liberal volvió a ser una entelequia, aunque se conservara nuevamente en las formas. El 10 de junio, una circular del Ministerio de Hacienda y Crédito Público informaba de las plantas burocráticas “para que los gastos se reduzcan a la más estricta economía, a fin de que los recursos todos de la nación se inviertan en su mayor parte posible en la defensa de la libertad e independencia”. Lo que quedaba era apenas nada: 10 personas en la Secretaría de Relaciones y Gobernación, 7 en el Ministerio de Justicia, Fomento e Instrucción Pública, 9 en el de Hacienda, 11 en las oficinas administrativas del Ministerio de Guerra y Marina, 2 en la secretaría particular del presidente, 11 en Tesorería General, 6 en la Dirección de Contribuciones Directas, 4 en la Administración General de Correos y 6 más en la Dirección General de Papel Sellado. Una administración pública nacional que contaba con 67 empleados en total, desde el presidente Juárez hasta los escribientes y los mozos de los ministerios. Pero que conservaba, eso sí, facultades omnímodas desde el punto de vista legislativo, especialmente para reclutar ejércitos —otra vez— a través de la Guardia Nacional de los estados con los hombres propuestos por los municipios. Un gobierno simbólico, que ni aun en ese momento pudo prescindir de las alcabalas, atrapado como estaba en un círculo vicioso en materia de dineros públicos:

⁹⁷ *La administración pública en la época de Juárez*, t. II, op. cit., pp. 104-105.

La deuda pública crecía y día a día las emisiones de valores se depreciaban más. Esta situación se debía a que el federalismo imponía una organización gubernamental relativamente costosa; pero sobre todo, a que los ingresos de los estados provenían de contribuciones antieconómicas, como las alcabalas y la capitación; de muy difícil cobro, como los prediales; o de escaso rendimiento, como las multas.⁹⁸

De suerte que los ingresos de la federación ~~se obtenían en buena medida de esas alcabalas que a pesar de ser antieconómicas,~~ como opina Calderón, en términos de la libertad del mercado y de la posibilidad de estimular su crecimiento, eran en cambio perfectamente racionales cuando se las mira como la única posibilidad real de que disponían los gobiernos municipales y estatales —y aun el nacional— para asegurar sus ingresos básicos en esos tiempos permanentemente revueltos. Así que a pesar de que todo el mundo estaba de acuerdo sobre la injusticia que significaba y en los inconvenientes que presentaba ese sistema, que además recordaba los tiempos de la Colonia de los que el liberalismo quería escapar, no había forma de sustituirlo con eficiencia por otro tipo de ingresos. Si antes de la restauración de la República hubiese sido inútil, pues no había siquiera un gobierno realmente establecido, después de 1867 se intentó varias veces sin éxito. En noviembre de 1868, por ejemplo, la Secretaría de Hacienda enviaba al Congreso un proyecto para establecer gradualmente el “impuesto del timbre” de manera directa, hasta que fuera posible cumplir con el compromiso de abolición de las alcabalas que había establecido la Constitución de

⁹⁸ Francisco R. Calderón, *Historia moderna de México. La República Restaurada. Vida económica*, México, Hermes, 1955, p. 295. La capitación “consistía en una cantidad que todo ciudadano debía cubrir anualmente sin que se considerara para nada el monto de sus ingresos ni su capital. Era injusto porque gravaba por igual al pobre y al rico, al agricultor o al profesionista, al que ganaba mucho y al que perdía y, por lo tanto, los más afectados por la capitación eran los que tenían bajo nivel de ingresos. Sin embargo, muchos estados lo conservaban por ser de fácil y pronto cobro. Además, los indígenas estaban acostumbrados a pagarlo desde tiempo inmemorial. Eran, por tanto, Estados con gran población india, como Tlaxcala, Hidalgo, Chiapas u Oaxaca, los que de preferencia conservaban esta renta”; en *ibid.*, p. 306. No resisto la tentación de escribir, acerca del libro que cito, sobre la muy peculiar manera que tenía el autor de matizar las malas noticias, probablemente sujeto a la temible supervisión del coordinador de la obra, don Daniel Cosío Villegas, para quien la República Restaurada fue el mejor tiempo de toda la historia de México.

1857 y que debía haberse cumplido desde diez años atrás. Al mismo tiempo, sin embargo, el gobierno reconocía que:

[...] los estados en donde subsisten las alcabalas tienen el mismo inconveniente que el gobierno federal para privarse de ellas: forman un sistema rentístico establecido ya y eficazmente productivo, que no se puede sustituir fácilmente.⁹⁹

Pero la dificultad principal estribaba en la ausencia de un aparato administrativo suficientemente eficaz y de bajo costo, todo a un tiempo, para sustituir a los gobiernos locales como medios privilegiados para el único impuesto seguro.

Por otra parte, el gobierno nacional tenía un doble interés específico en el mantenimiento de aquel sistema: de un lado, le permitía mantener la "contribución federal" del 25% que había decretado en los tiempos de la primera amenaza de invasión extranjera, el 16 de diciembre de 1861, y de otro, porque él mismo se beneficiaba con creces de las alcabalas cobradas como "derecho de portazgo" —con toda su reminiscencia feudal— en el Distrito Federal:

Como la población de la capital era la más numerosa de la República y de nivel de vida mejor, los frutos de los estados iban en gran parte a consumirse a México, donde sufrían impuestos tan onerosos que la administración de Rentas del Distrito aportaba al erario federal una cantidad igual a las rentas marítimas en todo el litoral del Pacífico. Es pues lógico suponer que cualquier acción federal para exigir a los estados el cumplimiento de la Constitución, tendría como contrapartida la exigencia de los estados para suprimir las alcabalas en el Distrito Federal.¹⁰⁰

⁹⁹ *Iniciativa No. 2, sobre impuesto del timbre y abolición de alcabalas y contribución federal*, en Pantaleón Tovar, *Historia del cuarto congreso constitucional*, op. cit., p. 21, que fue presentada por el ministro Matías Romero, en la sesión del Congreso del 1 de abril de 1869.

¹⁰⁰ Francisco R. Calderón, op. cit., p. 299. El autor realiza una valiosa enumeración de los intentos que hicieron varios estados para abolir alcabalas. Solamente tuvieron éxito el de Coahuila, que las sustituyó en 1869 con un impuesto directo del 7 al millar sobre toda propiedad rústica, raíz o mobiliaria; Tamaulipas, que también estableció en agosto de 1870 un sistema impositivo directo sobre todos los ciudadanos de la entidad, basado en sus propiedades. Guerrero, que las fue eliminando paulatinamente por producto desde 1870 hasta 1874. Y con menor éxito, Guanajuato, que solamente las abolió en algunos productos. El resto de los estados las mantuvo

En consecuencia, prácticamente todas las iniciativas que se fueron tomando para eliminarlas desde aquella primera fecha se fueron aplazando una tras otra, y con ellas la abolición paralela de la contribución federal, que en aquel proyecto inicial del ministro Matías Romero aparecían claramente ligadas:

[sólo] cuando se hayan abolido las alcabalas en todos los estados de la federación —proponía— cesará la contribución federal de ser impuesto de la Federación, y los estados podrán o no conservarla como impuesto del estado, según les conviniere.¹⁰¹

La razón: la falta de un método administrativo más eficaz que el de la colaboración de los gobiernos locales para cobrar ambos impuestos. Es decir, para estar en condiciones de suplirlo, con la debida vigilancia, por el “timbre” que sugería Romero para ser distribuido con honestidad por todo el complicado territorio de México.

El remplazo se intentó varias veces con el mismo resultado, y casi siempre con las mismas explicaciones. En octubre de 1871 el gobierno volvía al tema ante el Congreso, para agregar iniciativas y datos:

[...] lo poco meditado de los impuestos con que en otras veces se ha procurado sustituir las alcabalas, y más que todo, las exigencias del servicio público, han hecho que en las diferentes ocasiones en que se ha procurado abolirlas hayan subsistido ellas y los impuestos destinados a sustituirlas, ocasionando así un doble gravamen y contribuyendo esto a desacreditar los diferentes planes que se han concebido.

vigentes hasta que el gobierno nacional pudo decretar su abolición general, en 1898: “[...] a pesar de la prohibición constitucional, las alcabalas seguían siendo la principal fuente de recursos de los estados, y cuando se intentó suprimirlas, resultaron tan graves las dificultades, que se impuso el retorno al viejo sistema”, p. 304. De cualquier modo, hay evidencias de que el estado de Coahuila, que era un ejemplo, estaba totalmente en contra de su propia decisión. Lo decía el diputado Rodríguez en la sesión del Congreso del 23 de septiembre de 1872: “El estado de Coahuila, desde hace catorce años, después de recobrar su ser político, abolió desde luego la alcabala, por considerar que era una de las condiciones de su misma existencia política al cumplir con el pacto federal. Desde entonces Coahuila está sufriendo la desigualdad y falta de equilibrio en su comercio con las diferentes plazas de la República”, y de ahí que exigiera con toda vehemencia la abolición inmediata de las alcabalas en todo el resto de la República. En Congreso de la Unión, *Sexto Congreso constitucional de la Unión*, t. III, México, Tipografía del Partido Liberal, 1873, p. 62.

¹⁰¹ *Proyecto de ley sobre abolición de alcabalas y contribución federal en la República*, en Pantaleón Tovar, *op. cit.*, p. 33.

Así que se proponía un nuevo impuesto que esta vez se llamaría “derecho de patente, que produzca lo que hoy se cobra”, y que se aplicaría en principio de manera exclusiva para los negocios realizados en el Distrito Federal, con un plazo de seis meses a los estados para adoptar un impuesto similar. El principio consistía en evitar la cascada de alcabalas que debían pagar los productos desde su salida en cualquier lugar de origen hasta su compra final, y sustituirla por “un solo impuesto, pues así [al contribuyente] se le extorsiona menos, se le ahorra tiempo y trabajo, hay pocos empleados, la contabilidad es más sencilla, el fraude menos fácil y el producto mayor”. Aquel derecho suponía seis clases distintas de patentes para igual número de estratificación de comercios, que incluían un total de 6 280 giros distintos emplazados en la ciudad de México.

Un método realmente sofisticado y administrativamente complejo, que entre otras cosas suponía que “el presupuesto de ingresos que el Congreso de la Unión decreta cada año, fijará la cantidad con que los giros de que trata esta ley han de contribuir para los gastos públicos, incluso los municipales”, como una especie de tarifa apoyada en el catastro de la ciudad. Y para evitar actos de corrupción, se ordenaba la formulación de dos padrones catastrales “por cada cuartel” (cada manzana) de la ciudad: uno elaborado por la administración de contribuciones del gobierno nacional, y otro por el ayuntamiento, y ambos tendrían derecho a vigilar el cobro y la administración posterior de los dineros recaudados.¹⁰²

Pero esa iniciativa, como las anteriores y las que le seguirían, tampoco pudo prosperar ante los apremios bélicos de la rebelión de La Noria, que apenas en el siguiente mes de noviembre volvieron a requerir todos los dineros posibles y todas las facultades para el gobierno que debía enfrentarla, otorgadas por enésima ocasión en mayo de 1872.

Tercamente, sin embargo, Matías Romero volvía a insistir el 9 de noviembre de 1876 con la iniciativa de sustituir alcabalas por derechos de patente, exactamente en los mismos términos en que se había presentado la propuesta anterior. Y otra vez le ganó la guerra: si en el intento primero se trataba de la rebelión de La Noria, en la segunda ocasión fue la revuelta de Tuxtepec que llevaría a Porfirio Díaz a los mandos políticos del país, y a la discusión sobre las alca-

¹⁰² Congreso de la Unión, *Sexto Congreso constitucional de la Unión*, t. I, México, Tipografía del Partido Liberal, 1897, pp. 790-805.

balas precisamente al punto de origen.¹⁰³ El caso es que su iniciativa volvió a fracasar, incluso, entre los historiadores que han creído que se presentaron varias propuestas a lo largo de ese periodo, cuando en realidad era la misma.

Al triunfo de la revuelta de Díaz, lo único que el nuevo gobierno pudo ofrecer al respecto fue un nuevo plazo para abolir el tan denostado impuesto:

Causas que no es oportuno enumerar han originado el aplazamiento sucesivo de este precepto constitucional, y veinte años después de expedida la Constitución de 1857, la base de la organización rentística de los estados es el sistema alcabalatorio, como lo era en 1837. En casi toda la República [con excepción de Coahuila] la mayor parte de las rentas de los estados, y en algunos estados una parte considerable de las rentas de los municipios, proceden de las alcabalas; y la supresión inmediata de este impuesto, produciría hoy un trastorno en los estados, igual al que habría producido en 1857, y que los constituyentes quisieron evitar [...Además] la Federación sufriría también grave daño en sus rentas, por la reducción de los productos del 25 por ciento federal; pero esta consideración es de menor importancia que la ruina y la bancarrota que la medida produciría en las rentas de la mayor parte de los estados y de los municipios.

En consecuencia, se daban otros seis meses de respiro que, naturalmente, tampoco se respetaron.¹⁰⁴ Lo que se propuso al cabo de ese lapso, hacia abril de 1878, fue trasladar el asunto hacia los estados y a la postre, hacia las calendas griegas: era obvio que no podía abandonarse ese impuesto que cobraban los municipios, hasta que se contara con los aparatos administrativos suficientes para poder remplazarlo con eficacia.¹⁰⁵

¹⁰³ La misma iniciativa —puesta al día, sin embargo, con los dineros correspondientes— en la sesión del 9 de noviembre de 1876, en el Congreso de la Unión, *Octava Legislatura constitucional de la Unión*, t. III, México, Tipografía Literaria de Filomeno Mata, 1880, p. 378.

¹⁰⁴ *Octava Legislatura constitucional de la Unión*, t. IV, México, Tipografía Central, 1899, p. 571.

¹⁰⁵ El diario de debates de la octava legislatura constitucional registra largas discusiones, siempre con los mismos argumentos, siempre frustrantes, aplazatorios, durante casi todo el mes de mayo. No es necesario abrumar al lector con las mismas ideas que ya se han planteado; en todo caso, puede consultarse *ibid.*, t. VI, pp. 285-312.

Tampoco se podía pedir gran eficacia administrativa, por otra parte, donde apenas se estaba construyendo el aparato civil, administrativo y político del Estado nacional, complicado siempre por dos presencias que costaban mucho dinero al disminuido erario de la federación: la deuda externa (deuda eterna), y las guerras que consumían lo poco que podía recaudarse. Durante todo el periodo que interesa a este libro, en efecto, el gobierno nacional tuvo un déficit permanente, que no se recuperaría sino hasta los primeros años del siglo y que solamente perduraría hasta el comienzo de la Revolución mexicana.¹⁰⁶ Durante la República Restaurada —cuando empiezan a brotar los datos más o menos confiables sobre finanzas públicas nacionales—, y hasta el año de 1885, el impuesto al comercio interior representó el 22.8% de los ingresos totales del gobierno nacional y el 41.5% si se les compara con los ingresos obtenidos mediante los impuestos al comercio exterior. Es decir, que las contribuciones federales exigidas a los estados —y que sólo podían recuperarse a través de las alcabalas—, así como las alcabalas cobradas en el Distrito Federal y en el territorio de Baja California, significaban un recurso insustituible en la práctica. O, si se prefiere decir de otro modo, los gobiernos locales aportaron al erario nacional cerca de la tercera parte de los capitales con los que contó en todo ese lapso.¹⁰⁷ En tanto, el dinero se iba en la guerra: durante el mismo periodo, los gastos correspondientes al Ministerio de Guerra y Marina fueron siempre los más altos entre todos los que realizó el gobierno nacional, con la única excepción de los ejercicios correspondientes a 1868-1869, cuando la primera organización de la hacienda pública costó más, y de 1884-1885 en que el peso de los fondos destinado a mantener el ejército comenzó a ser paulatinamente menor. De modo que desde 1867 y hasta 1884, los gastos de guerra incluidos en los presupuestos de egresos del gobierno nacional representaron el 53.4% del total: más que la suma de los gastos efectuados por todas las demás dependencias.¹⁰⁸

¹⁰⁶ En *Estadísticas históricas de México*, op. cit., p. 643.

¹⁰⁷ Los datos están contruidos con las estadísticas ofrecidas en *ibid.*, para los años 1877-1885, cuadros 17.3 y 17.4 de pp. 647-648.

¹⁰⁸ Dato obtenido con las estadísticas del mismo libro, cuadro 17.7, p. 655. Concretamente, en miles de pesos para cada uno de los años estudiados, los gastos por los ramos de Hacienda, Gobernación, Fomento y Guerra —todos los que aparecen en los presupuestos disponibles— suman 214 millones 976 mil pesos. De ellos, la guerra ocupó 115 millones 4 mil pesos, es decir el 53.5% del total.

A esto hay que sumar la enorme dificultad que tenía el gobierno nacional para controlar efectivamente a sus administradores de aduanas y puertos, en contraposición con los medios disponibles —a través de los controles políticos que estudiaremos más adelante— para hacer efectivos los pagos de la contribución federal vigente desde diciembre de 1861 y cobrar las alcabalas propias de la ciudad de México. Poner orden en la administración de los recursos federales era un tema recurrente en las comunicaciones de la época. Guillermo Prieto ya nos daba noticias del estado en que asumió temporalmente el Ministerio de Hacienda al comenzar la República Restaurada, donde lo cierto era que a la distancia y al descontrol efectivo se sumaba la corrupción constante:

Hasta aquí había acontecido —decía el ministro de Hacienda en 1868— que las rentas federales casi se nulificaban para el gobierno de la Unión, bien porque se hacían negocios de agio y descuentos de derechos que las reducían muy considerablemente, bien porque las ocupaban los funcionarios de los estados para atenciones de los mismos o los jefes militares, o bien porque en consecuencia de abusos arraigados se invertía en objetos que no eran de las atribuciones del gobierno federal [...y] no han faltado otras en que se ha dado el ejemplo todavía más punible de que se hagan rebajas de derechos, por órdenes de las autoridades locales.¹⁰⁹

Para evitar esos males, el Ministerio proponía:

[...] adoptar las medidas más directas y enérgicas para remediar los abusos indicados y restablecer la moralidad y el exacto cumplimiento de las leyes en las oficinas federales de Hacienda [...tales como separar] de sus cargos a todos los empleados que dejen de cumplir por cualquier excusa o pretexto, con alguna de las órdenes que se les hayan comunicado o que se les comunique en lo sucesivo.¹¹⁰

No era para menos, pues entre las operaciones que efectuaban los jefes de las oficinas federales de Hacienda —nombrados sin embargo por el gobierno nacional— estaba la nacionalización de los bienes de la Iglesia, que había constituido durante largo tiempo uno

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ *Circular del Ministerio de Hacienda*, 7 de noviembre de 1868, en *La administración pública en la época de Juárez*, t. III, *op. cit.*, pp. 547-548.

de los medios inmediatos con que contaba el gobierno nacional para seguir pagando la deuda externa.

De ahí la desesperación más que justificada del Ministerio de Hacienda, para exigir a sus empleados, hacia enero de 1869, que:

[...] respecto de las operaciones practicadas desde que se publicaron las Leyes de Reforma [diez años antes], remitan estados por semestres de dichas operaciones, en los que deberán constar el capital o la finca respectiva, el nombre del que la adquirió y el precio, especificando la parte que haya sido admitida en créditos, con expresión de la corporación y obra pía que antes haya administrado el objeto enajenado.

Orden que se justificaba con creces, además, por las noticias de “que en algunas oficinas federales se han pagado algunas veces títulos de la deuda pública de los que comprende la ley, que no han sido reconocidos ni liquidados con arreglo a ella”.¹¹¹ Es evidente que mientras el Estado intentaba ordenar su aparato administrativo y financiero, alguien se estaba quedando con el dinero: los jefes militares, los propios empleados de la federación o incluso las autoridades locales. Era la corrupción producida inevitablemente por la precariedad de los aparatos en ciernes, que no se consolidarían sino hasta los años noventa, y en todo caso por la confluencia de la organización final de los demás aparatos: el militar, el civil y el político.

En suma, las leyes que hasta mediados de la década de 1880 regulaban la vida económica eran las que habían normado la vida colonial, pues los nuevos códigos civil, mercantil y penal fueron aprobados sólo en la década de 1880 y el código de minería sólo en 1892.¹¹²

Fue también en esa década, en 1888, cuando comenzaría además “la segunda desamortización” dirigida ahora en contra de las propiedades corporativas que todavía conservaban los municipios, como un sustituto de los ingresos que había generado para el erario nacional la nacionalización de los bienes eclesiásticos. Años más tarde, en mayo de 1896, José Ives Limantour —el poderoso ministro de Hacienda de los últimos años del porfiriato— encontró la solución final al problema de las alcabalas que ya para entonces cumplía veintiocho años de faltar a la letra de la Constitución de

¹¹¹ *Ibid.*, anexos, pp. 600-601.

¹¹² Hernández Chávez, *op. cit.*, pp. 52-53.

1857: cambiar el artículo constitucional, para poner en su lugar una nueva redacción en la que se dejaba como atribución exclusiva del gobierno nacional:

[...] gravar las mercancías que se exporten o importen, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia.

Emergía entonces la capacidad de control de los aparatos finalmente contruidos por el Estado nacional, mientras se prohibía a los estados, en el artículo 111 de la misma Constitución,

[...] gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales [...tampoco] expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos, por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras.¹¹³

Al seguir las vicisitudes de “la guerra” en el capítulo anterior de esta obra, pudimos apreciar que el dominio del gobierno nacional sobre las fuerzas armadas de los estados —que paradójicamente habían servido para consolidar el monopolio de la coerción física— tomó más de tres décadas: desde la creación de la Guardia Nacional en 1846 hasta la reestructuración del ejército en 1881. No es extraño, entonces, que la organización del sistema impositivo nacional necesitara tanto tiempo como la organización de los ejércitos civiles que le arrebataron a la Iglesia el control de los actos particulares. La anulación definitiva de las alcabalas constituye una fecha clave: mayo de 1896, el momento en que el gobierno nacional de Porfirio Díaz consiguió el monopolio fiscal que se había intentado desde 1857. Lo que tampoco debe resultar extraño es que en ese último trayecto —como veremos en el capítulo final— la condición de fortaleza del Estado nacional haya provenido del debilitamiento paralelo de los municipios que le dieron vida al proceso, ni que la protesta gradual “en contra de las contribuciones federales sea considerada como la clásica gota que desborda el vaso”, incluso hasta nuestros días.

¹¹³ Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 711.

LA LEGITIMIDAD FORZADA: EL APARATO POLÍTICO

Los aparatos que permitieron articular la implantación de las leyes civiles diseñadas por el gobierno de la Reforma y asegurar la capacidad impositiva del Estado nacional habrían sido inútiles; no obstante, sin contar con el más importante de todos: el aparato político que brotó de las guerras civiles en contra de los conservadores y de la batalla definitiva contra la intervención francesa, pero que no se construyó sino hasta la República Restaurada. Ese aparato político se fue elaborando a través del intercambio de favores y lealtades entre el gobierno juarista y los gobiernos locales hasta que quedó en definitiva al servicio de las instrucciones del centro —aunque solamente cuando hacía falta. Pero lo importante es destacar que el aparato nació con la guerra, fue impuesto por los generales que secundaron el proyecto liberal de 1857 y se mantuvo, en última instancia, gracias al empleo de la fuerza, en una mezcla de caudillos militares y autoridades locales que emplearon el recurso legal de las elecciones para legitimar un poder político que realmente habían conseguido con las armas y sólo podía sostenerse con ellas. Pero que al mismo tiempo cumplía el papel principal de ganar lealtades políticas mientras se expandía paulatinamente la capacidad de dominio del gobierno central.

Las elecciones casi nunca sirvieron para determinar de manera legal y pacífica, a un tiempo, la selección de los gobernantes. Esa decisión se basaba, más bien, en la suma de instrumentos políticos y militares suficientes para imponerse a los adversarios por otros medios, que resultaron ser enormemente útiles para construir aquellos aparatos que completaron la consolidación del Estado.

Sin embargo, los procesos electorales representaban un compromiso central en el ideario seguido por los liberales a pesar de que las élites políticas que se disputaban los mandos tuvieran una relación muy distante con sus posibles electores. Ya hemos visto que el uso de facultades extraordinarias durante largos periodos le causaba a ese grupo de gobernantes un cierto pudor ético, que lograba ser justificado por la necesidad de salvar la vigencia de la Constitución general ante las ofensivas militares de sus adversarios. El problema era que tampoco los procesos electorales encontraban mayor eco entre los ciudadanos. Había que darle legitimidad al poder, tomando en cuenta que el programa liberal se alimentaba de una herencia histórica que lo exigía: la reacción en contra de la ex-

perencia colonial española; la influencia de la Ilustración europea, con la Revolución francesa a la cabeza; el liberalismo español y la admiración que sentían por la independencia y el federalismo de Estados Unidos. Contaban en ellos las experiencias fallidas de las constituciones mexicanas de 1824, las reformas ensayadas en 1833 y la revolución fundadora de Ayutla, tanto como las cicatrices de la guerra contra Estados Unidos. Todo eso se entrelazaba en el proyecto político de los liberales y los empujaba a imaginar un país a la medida de sus ideales.¹¹⁴ Empero, su liberalismo a la medida de Europa y Estados Unidos

[...] suponía la existencia de inversiones, un mercado doméstico y un sistema de comunicación y transporte eficiente y barato. Suponía un sector agrícola en proceso de modernización, un sector industrial, una clase media urbana activa y bien educada, un sistema bancario y un comercio internacional basado en un mecanismo eficiente para la exportación de bienes. Suponía, en fin, un gobierno solvente y económicamente capaz de mantener el orden interno. Pero México no se caracterizaba por nada de eso.¹¹⁵

Pero por algo había que comenzar. Tal vez por eso las elecciones no dejaron de celebrarse excepto en los periodos de guerra —cuando la situación las hizo absolutamente imposibles y Francisco Zarco, el ministro de Relaciones de Juárez, escribía así a los gobernadores del país al concluir la Guerra de los Tres Años, en 1861:

Expedida ya la convocatoria y autorizados los gobiernos de los estados para señalar los días en que han de verificarse las actas electorales, el gobierno protesta respetar la libertad del sufragio, no emplear su influencia en esos actos en que se ejerce la soberanía popular, y está íntimamente convencido de que sólo una elección libre y la representación de todas las opiniones políticas puede producir una reconciliación sincera entre todos los mexicanos, y afirmar la paz que es la primera de nuestras necesidades.¹¹⁶

¹¹⁴ He tomado este interesante recuento de influencias de Laurens Ballard Perry, *Juárez and Díaz. Machine Politics in Mexico*, op. cit., p. 3 *passim*. Pero también puede verse en Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano*, t. 3, op. cit., donde además se hace un recuento explícito de los autores más citados en los discursos de la élite política liberal.

¹¹⁵ Perry, *ibid.*, p. 9.

¹¹⁶ En *La administración pública en la época...*, op. cit., t. I, p. 82.

De aquellas elecciones de 1861 salió electo Benito Juárez, para lo que sería su primer periodo constitucional de gobierno.¹¹⁷ Era natural que así fuera, no sólo por tratarse del líder nacional de la resistencia constitucionalista, sino fundamentalmente porque los responsables de organizar los comicios —a quienes Zarco se había dirigido— eran los gobernadores militares designados por el propio Juárez: la guerra permitió nombrarlos, y las elecciones, a su vez, fueron el conducto para que aquéllos legitimaran el poder de quien los había designado.¹¹⁸

Del mismo modo en que había ocurrido con el resto de los ordenamientos legales, la Ley Electoral de los liberales puede considerarse realmente como un punto de separación respecto de los muy distintos ensayos que se produjeron durante la primera mitad de ese siglo.¹¹⁹ La Ley Electoral del 12 de febrero de 1857 —emiti-

¹¹⁷ Como vimos, su primer mandato fue obtenido por "ministerio de ley" a consecuencia del desconocimiento que hizo el presidente Comonfort de la Constitución de 1857.

¹¹⁸ Las elecciones de 1861 se organizaron sobre la base de las instrucciones giradas por el Congreso a esos gobernadores. Un decreto expedido el 31 de julio de ese año, por ejemplo, ordenaba que "en las poblaciones del Distrito Federal y el territorio de Baja California donde no haya ayuntamientos electos popularmente, se procederá por el gobernador y jefe político a organizar la elección de manera que las nuevas corporaciones entren al desempeño de sus funciones el día 16 de septiembre próximo", con el propósito evidente de estar preparados para la elección federal; *ibid.*, p. 455.

¹¹⁹ Georgette José Valenzuela hace un recuento de las leyes relativas al tema durante todo el siglo XIX, que vale la pena citar *in extenso*: "La primera legislación electoral como tal que se emitió fue a través de la Constitución de Cádiz de 1812 para las elecciones de ayuntamientos, diputados a Cortes y representantes a las Juntas Provinciales. Desde entonces y hasta 1901, se promulgaron en el país cinco constituciones (1812, 1824, 1836, 1843 y 1857); siete documentos para elección de ayuntamientos; un decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana, en 1814; un Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano en 1823; 12 convocatorias o normas para elección de diputados (1821, 1826, 1830, 1834, dos en 1836, 1847, dos más en 1849, 1865, 1867 y 1876); nueve convocatorias para integración de Congresos (1823, 1841, tres en 1843, 1845, dos en 1846 y 1853); ocho documentos para la elección de Presidente de la República (1847, 1849, 1850, dos en 1855, 1865, 1867, 1876); tres para senadores (1850, 1865 y 1874); tres para la integración de Juntas Populares (todas en 1854); otro para integrar la Suprema Corte de Justicia (1876); tres para modificar la Constitución de 1857 en materia electoral (dos en 1867 y una más en 1882) y tres para modificar la ley electoral de 1857 (en 1869, 1871 y 1872) la cual quedó abolida con la promulgación de la nueva ley electoral de 1901." En *Legislación electoral mexicana 1812-1921. Cambios y continuidades*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1992, p. 17.

da siete días después que la Constitución liberal del mismo año—, no sólo se convirtió en el documento rector de los procesos electorales hasta finales del siglo, a pesar de las modificaciones que sufriría años más tarde, sino que introdujo el sistema de elección indirecta en primer grado, con comicios primarios de mayoría simple para todos los hombres mayores de veintiún años.

Esa ley modificó en definitiva los dos sistemas que se habían seguido alternativamente hasta entonces: el de la democracia orgánica diseñado en los tiempos del centralismo, y el sistema de elección censitaria indirecta en segundo grado —derivado de los ensayos federalistas que siguieron a la Constitución de 1824—, que distinguía entre votante activo y pasivo, para consagrar de ahí en adelante el principio formal de igualdad jurídica entre todos los ciudadanos. Un cambio muy importante para su época, que sin embargo tardó mucho tiempo en volverse efectivamente aplicable, en buena medida porque la tradición política del país excluía de entrada a los pobres, que formaban la gran mayoría de la población, pero en buena parte, también, por las prácticas fraudulentas que esa misma ley auspiciaba:¹²⁰

Nunca podrá saberse —dice Laurens Ballard Perry— qué tan honestas o fraudulentas fueron las elecciones durante la República restaurada. Es un hecho que se cometieron muchos abusos y hay una extendida creencia de que había muy poca relación entre el sufragio popular y la

¹²⁰ Se debe a la hiperactiva imaginación de don Lucas Alamán la convocatoria de 1846 mediante el sistema de “democracia orgánica”. En ella, la elección de mineros, literatos, militares y artistas era directa; la de propietarios fabriles o industriales, era indirecta en segundo grado. Los magistrados se elegían a propuesta de todos los departamentos, y de entre ellos mismos, a mayoría de votos, hasta alcanzar ocho diputaciones, más dos de la Suprema Corte de Justicia. Los eclesiásticos estarían representados por el arzobispo de México y los obispos de Puebla, Oaxaca, Chiapas, Yucatán, Michoacán, Jalisco, Durango, Monterrey, Sonora y las Californias, más un diputado por cada uno de los cabildos eclesiásticos de México, Puebla, Chiapas, Yucatán, Michoacán, Jalisco, Durango y Monterrey; en Georgette José Valenzuela, *op. cit.*, p. 26. Acerca del otro sistema indirecto, Alicia Hernández asegura que “[...] una vez promulgadas las 27 constituciones estatales [entre 1860 y 1870], en 13 estados el poder legislativo y el ejecutivo fueron elegidos ‘directa y popularmente’, es decir, todos los ciudadanos eligieron directamente a sus gobernadores y a sus diputados estatales [...] y sólo en 10 estados la elección de los poderes legislativo y ejecutivo se efectuó de modo indirecto en primer grado, es decir, los ciudadanos eligieron electores y éstos designaron a los gobernadores y a los diputados locales”, en *La tradición republicana del buen gobierno*, *op. cit.*, p. 59.

selección de los hombres que ocupaban las oficinas públicas. Y también es cierto que los fraudes electorales fueron el motivo declarado de las insurrecciones.¹²¹

En México había habido, en efecto, varias formas electorales previas, de las que derivaron las que habrían de asentarse de modos distintos en cada entidad de la República. El voto popular directo,

[...] que arraigó en los estados menos poblados del Norte: Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sonora, Sinaloa, Durango y Tamaulipas, aunque no es la variable demográfica la que condiciona el voto directo, porque también se estableció en estados del centro como Jalisco, Guanajuato, Hidalgo, Guerrero y Veracruz. El sistema mixto se concentró esencialmente en el centro-Sur: Aguascalientes, Estado de México y Campeche, y el indirecto se distribuyó entre el Norte, el centro y el Sur: Zacatecas, San Luis Potosí, Colima, Querétaro, Morelos, Puebla, Oaxaca, Chiapas, Tabasco y Yucatán.¹²²

Pero en casi todos los casos, y desde luego en lo relativo a las elecciones federales, la clave fundamental de los resultados se encontraba en el comportamiento de los jefes políticos: esos goznes entre los gobernadores de los estados y los municipios, que al mismo tiempo servían como una suerte de *cuña* para controlar, desde abajo, la conducta política de los propios gobernadores. Un instrumento básico en la construcción de los aparatos políticos del Estado nacional, que si bien nació para facilitar la administración de los territorios, con muy diversas formas de designación en cada uno de los estados, hacia finales de siglo ya se había convertido abiertamente en un funcionario al servicio del poder ejecutivo, que era designado de manera generalizada por los gobernadores de cada entidad:

La designación del jefe político por parte del gobernador encuentra su fundamento en la idea de que el distrito es una entidad artificialmente construida con la finalidad de establecer una mejor comunicación administrativa entre los municipios y el poder central del estado. O, como lo subrayan algunas de las constituciones norteadas, para desarrollar una función esencialmente electoral.¹²³

¹²¹ Ballard Perry, *Juárez and Díaz. Machine Politics in Mexico*, op. cit., p. 57.

¹²² *Ibid.*, pp. 60-61.

¹²³ *Ibid.*

Los jefes políticos, eran, pues, quienes podían determinar los resultados electorales, sobre la base del control que ejercían en la administración pública y en las decisiones tomadas por los gobiernos locales, con funciones de “vigilancia, dirección y gobierno” avaladas por todas las constituciones locales desde 1870.

De modo arbitrario, los ayuntamientos quedaron sujetos a la decisión del jefe político, quien tenía la facultad de declarar legalmente disuelto cualquier ayuntamiento que se pusiera en estado de rebelión contra el gobierno o las instituciones. El jefe político era además responsable de conceder la adjudicación y expedir los títulos de los fundos municipales y terrenos de repartimiento común, con un valor hasta de 200 pesos, en los términos de la circular del 9 de octubre de 1856, y de vigilar la inversión del presupuesto y del plan de bienes de propios y arbitrios, facultades de que hizo un uso creciente a partir de 1879.¹²⁴

Aunque lo fundamental era el control que ejercían sobre los procesos electorales, pues de él dependían no sólo los resultados más o menos favorables para las candidaturas impulsadas por el gobierno, también la formación paulatina de las redes políticas que se fueron creando desde los primeros años del juarismo, siempre sobre la base de leyes irreprochablemente aprobadas, pero empleadas de manera que respaldaran a los candidatos propicios. Eran los jefes políticos, en suma, quienes tenían la responsabilidad de formar al cuerpo de “electores” —derivado de la organización previa que estaba a cargo de los gobiernos locales— quienes representaban, junto con las guardias nacionales, los oficiales del registro civil y los responsables de la recaudación hacendaria, el entramado de funcionarios que poco a poco le fue dando forma a la jerarquización administrativa que sustentó la concentración del poder nacional.

Obviamente no fue una tarea sencilla ni mucho menos exitosa desde un principio. Tal como lo describe Hernández, ese proceso tomó casi treinta años para consolidarse: desde la promulgación de

¹²⁴ *Ibid.*, p. 80. Por otro lado, Alicia Hernández Chávez no aclara su afirmación sobre por qué los jefes políticos empezaron a utilizar esas facultades sobre los municipios, de manera creciente, a partir de 1879. El resto de los autores consultados para esta investigación les conceden una fuerza política ya muy amplia desde los primeros años de la República Restaurada. Por lo demás, es ella misma quien cita como base de esas atribuciones a la Ley Orgánica del 21 de abril de 1868, que se mantuvo vigente durante el resto del siglo.

Los jefes políticos, eran, pues, quienes podían determinar los resultados electorales, sobre la base del control que ejercían en la administración pública y en las decisiones tomadas por los gobiernos locales, con funciones de "vigilancia, dirección y gobierno" avaladas por todas las constituciones locales desde 1870.

De modo arbitrario, los ayuntamientos quedaron sujetos a la decisión del jefe político, quien tenía la facultad de declarar legalmente disuelto cualquier ayuntamiento que se pusiera en estado de rebelión contra el gobierno o las instituciones. El jefe político era además responsable de conceder la adjudicación y expedir los títulos de los fundos municipales y terrenos de repartimiento común, con un valor hasta de 200 pesos, en los términos de la circular del 9 de octubre de 1856, y de vigilar la inversión del presupuesto y del plan de bienes de propios y arbitrios, facultades de que hizo un uso creciente a partir de 1879.¹²⁴

Aunque lo fundamental era el control que ejercían sobre los procesos electorales, pues de él dependían no sólo los resultados más o menos favorables para las candidaturas impulsadas por el gobierno, también la formación paulatina de las redes políticas que se fueron creando desde los primeros años del juarismo, siempre sobre la base de leyes irreprochablemente aprobadas, pero empleadas de manera que respaldaran a los candidatos propicios. Eran los jefes políticos, en suma, quienes tenían la responsabilidad de formar al cuerpo de "electores" —derivado de la organización previa que estaba a cargo de los gobiernos locales— quienes representaban, junto con las guardias nacionales, los oficiales del registro civil y los responsables de la recaudación hacendaria, el entramado de funcionarios que poco a poco le fue dando forma a la jerarquización administrativa que sustentó la concentración del poder nacional.

Obviamente no fue una tarea sencilla ni mucho menos exitosa desde un principio. Tal como lo describe Hernández, ese proceso tomó casi treinta años para consolidarse: desde la promulgación de

¹²⁴ *Ibid.*, p. 80. Por otro lado, Alicia Hernández Chávez no aclara su afirmación sobre por qué los jefes políticos empezaron a utilizar esas facultades sobre los municipios, de manera creciente, a partir de 1879. El resto de los autores consultados para esta investigación les conceden una fuerza política ya muy amplia desde los primeros años de la República Restaurada. Por lo demás, es ella misma quien cita como base de esas atribuciones a la Ley Orgánica del 21 de abril de 1868, que se mantuvo vigente durante el resto del siglo.

la ley de febrero de 1857 hasta 1887, "cuando la reelección permitió que los electores ya no se vieran obligados a buscar el apoyo de los ciudadanos y, por lo tanto, se desvanecía el compromiso con ellos", si es que alguna vez lo hubo. De suerte que tanto los electores como los jefes políticos acabaron "como los paniaguados de las autoridades y abandonaron todo compromiso con el municipio y con sus representados".¹²⁵ Aunque lo cierto es que resulta al menos difícil hablar de un cambio de giro en las prácticas empleadas por el gobierno de Porfirio Díaz para legitimar su poder *de facto*, respecto a la trayectoria seguida en la República Restaurada. Lo que muestran las evidencias es, por el contrario, una muy clara continuidad en las formas de respaldar el triunfo legal de los allegados y de obstaculizar el de los enemigos, con métodos que se fueron volviendo más eficaces con el paso del tiempo, y en la medida en que las fuerzas armadas fueron cediendo su sitio a los aparatos políticos.

La regla que se siguió desde un principio y que se mantuvo hasta los años de la Revolución mexicana no fue, sin embargo, la manipulación de los votos de las masas analfabetas, como podría pensarse, sino la competencia cerrada entre los miembros de la (incipiente) clase política, pues la mayoría de los mexicanos simplemente no votaba. De modo que debido a esa abstención electoral generalizada, bastaba una pequeña cuota de corrupción o de fuerza para determinar los resultados electorales, y de paso desalentar el voto de la clase más educada.

No hay sufragio popular en este país, —explicaba cierta vez el embajador alemán al de Estados Unidos—, y no podrá haberlo en esta generación por dos razones: la primera, la ausencia de inteligencia por parte de las masas; la segunda, la convicción generalizada de que los votos son tan manipulados por las autoridades que no hay seguridad alguna de que los resultados estarán de acuerdo con los deseos de los electores.¹²⁶

La abstención era, pues, lo que permitía que la participación política quedara como un asunto para iniciados, quienes a su vez manejaban las cosas de manera que todo pareciera legal.¹²⁷

¹²⁵ Hernández Chávez, *op. cit.*, p. 95.

¹²⁶ Ballard Perry, *op. cit.*, pp. 18-19.

¹²⁷ "Ignacio Ramírez escribió que 'los hombres se proponen como candidatos al Congreso no porque la gente los conozca, sino porque los conocen los ministros; y

No ocurría así por razones que pudiesen achacarse a la ley federal, que en todo caso había sido diseñada para facilitar el sufragio universal (de los hombres) en la selección de los electores que, posteriormente, habrían de designar en los colegios electorales de cada distrito a los representantes para el Congreso, a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la nación y al presidente de la República. La ley era minuciosa en cuanto a la descripción formal de los procedimientos, pero al mismo tiempo echaba mano de las estructuras políticas disponibles para poder convocar a elecciones: encargaba a los gobernadores de los estados, en principio, dividir “las demarcaciones de su respectivo mando, en distritos electorales numerados, que contengan cuarenta mil habitantes”, y en el entendido de que cada fracción de veinte mil habitantes formaría un distrito electoral más. Enseguida, ordenaba a los ayuntamientos “dividir a sus municipios en secciones, también numeradas, de quinientos habitantes de todo sexo y edad para que den un elector por cada una”, tomando en cuenta que las fracciones de doscientos cincuenta y un habitantes tendrían que dar un elector más. Y más adelante les ordenaba a los ayuntamientos, también, “comisionar a una persona para cada una de las divisiones de su municipalidad, que empadrone a los ciudadanos que tengan derecho a votar y que les expida las boletas que les hayan de servir de credencial”. Esas boletas servían para identificarse y votar, simultáneamente, lo que impedía el voto doble pero también anulaba cualquier posibilidad de secreto a la hora de sufragar. “Las boletas deberán estar en poder de los ciudadanos tres días antes, por lo menos, del día en que ha de verificarse la elección, y al reverso o vuelta de ellas pondrán el nombre del ciudadano a quien den su voto, firmando al calce los que supieren hacerlo.”

La ley electoral establecía que, una vez cumplido el proceso de empadronamiento por sección:

algunos son eliminados por la grave razón de que la gente los quiere’. Algunos años más tarde, Ricardo García Granados escribió que ‘habría poca veracidad histórica si se dijera que la mayoría del pueblo fue con total confianza a las urnas para designar a sus representantes, y que las elecciones se verificaron de conformidad con las disposiciones de ley’. El sistema, explicaba, consistía en que los gobiernos locales [...] arreglaban las cosas para su propio beneficio y tenían mayor libertad para hacerlo en la medida en que la distancia de la capital era más grande. En la base de todo, decía, ‘la política no era más que una cloaca de intrigas y conspiraciones, con la rebelión armada como resultado [...] es una falsedad cuando se nos asegura que en estos buenos tiempos hubo realmente elecciones populares’; en *ibid.*, p. 40.

[...] a las nueve de la mañana del día de la elección, reunidos siete ciudadanos por lo menos, en el sitio público que se haya designado el ayuntamiento y bajo la presidencia del vecino que al efecto se haya comisionado para instalar la mesa, procederán a nombrar de entre los individuos presentes, que hubieren recibido boleta, un presidente, dos escrutadores y dos secretarios que desde luego comenzarán a funcionar. [Se ordenaba, además, que] los individuos de clase de tropa permanente y de milicia activa que estén sobre las armas o en asamblea, votarán como simples ciudadanos en su respectiva sección [...] y no serán admitidos a dar su voto si se presentaren formados militarmente o fueran conducidos por jefes, oficiales, sargentos o cabos, [al mismo tiempo, señalaba que] los individuos que compongan la mesa se abstendrán de hacer indicaciones para que la elección recaiga en determinada persona,

quien en todo caso, no tenía que pertenecer al “estado seglar y no ejercer mando político ni jurisdicción de ninguna clase en la misma sección”. El procedimiento para votar era literalmente decimonónico:

[...] los ciudadanos irán entregando sus boletas al presidente de la mesa. Éste las pasará a uno de los secretarios para que pregunte en voz baja, si el ciudadano N. es el que el dueño de la boleta nombra para elector de su sección. Contestando afirmativamente, uno de los escrutadores pondrá la boleta en la urna o caja preparada al efecto y el otro escrutador irá anotando el padrón.

Todo eso, por supuesto, en el caso de que realmente hubiera votantes, pues de lo contrario:

[...] el comisionado mandará llamar a los vecinos de la sección que estén más inmediatos, excitándoles a que se instalen en junta; pero si a pesar de esto no logra la reunión a las tres de la tarde, se podrá retirar y dará parte por escrito al presidente del ayuntamiento, devolviéndole el padrón y los papeles respectivos.

Los presidentes de los ayuntamientos tenían, por último, la obligación de enviar todos los expedientes electorales a las “juntas electorales de distrito” y de hacer que los presidentes de cada mesa se quedaran con otra copia “para el caso de extravío”.

Cumplidas las elecciones primarias, los electores designados de cada distrito tenían que trasladarse a la cabecera que les correspon-

diera, al menos tres días antes de las elecciones secundarias, para que los jefes políticos pudiesen inscribirlos en el libro de actas correspondiente.

Las juntas electorales [...] serán presididas por la primera autoridad política local, pero no podrán declararse instaladas, ni funcionar, sino con la mayoría absoluta del número de electores que se deban haber nombrado en todo el distrito. Cuando haya más de un distrito electoral en una municipalidad, presidirán la instalación, en una junta, dicha autoridad política, en otra el presidente del ayuntamiento y en las demás los regidores más antiguos.¹²⁸

Ciertamente existía la posibilidad de reclamar cualquier irregularidad que se hubiese presentado en las elecciones primarias, pero nunca después de haber comenzado la sesión de los colegios electorales: “después de dicho día no se admitirá ningún recurso y se tendrá por legitimado definitivamente todo lo hecho”. Los colegios electorales, por su parte, debían organizar la elección, de acuerdo con el artículo 35 de aquella ley, de la manera siguiente:

Los electores depositarán sus votos en la ánfora [sic] que se pondrá en la mesa, procediendo con orden [sic], silencio y regularidad: se pararán de sus asientos uno a uno, por la derecha de la mesa, y cuando haya cesado el movimiento, el secretario preguntará en voz alta y por dos veces: “¿ha concluido la votación?”, y después de una prudente espera, vaciará las cédulas sobre la mesa, las contará también en voz alta y de igual modo las leerá una a una hasta concluir. [La mesa] declarará electo al que hubiere reunido, por lo menos, los votos de la mayoría absoluta de los electores presentes.

En caso contrario, la elección tenía que repetirse entre los dos candidatos con mayor número de votos, hasta que alguno de ellos obtuviera esa mayoría. Y si aún persistía el empate, “decidirá la suerte quién deba ser electo”.

Por último, cada distrito electoral debía enviar sus resultados al Congreso de la Unión, que se:

¹²⁸ *Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857*, en Antonio García Orozco (comp.), *Legislación electoral mexicana, 1812-1988*, México, Adeo Editores, 1989, pp. 189-193.

[...] erigirá en colegio electoral, todas las veces que hubiese elección de presidente de la República, o de individuos de la Suprema Corte de Justicia; procederá a hacer el escrutinio de los votos emitidos, y si algún candidato hubiera reunido la mayoría absoluta, lo declarará electo. En el caso de que ningún candidato haya reunido la mayoría absoluta de votos, el congreso, votando por diputaciones, elegirá por escrutinio secreto, mediante cédulas, de entre los dos candidatos que hubieren obtenido la mayoría relativa.

Hay múltiples evidencias de las muy diversas maneras en que se violaba ese ordenamiento formalmente pulcro, que están bien reunidas por Ballard Perry, y que también pueden adivinarse en la reforma que propuso Benito Juárez el 8 de mayo de 1871, con el propósito de "limpiar" los comicios que aparecían impugnados de antemano por su contrincante Porfirio Díaz.

Esa reforma a la ley proponía, en principio, que los:

ayuntamientos establecidos en las cabeceras de distrito nombraran entre sus miembros, por escrutinio secreto y a mayoría absoluta de votos [...] un comisionado que desempeñe las funciones encomendadas por el artículo 24 de la ley a la primera autoridad política local. Los secretarios de los mencionados ayuntamientos desempeñarán las funciones que el artículo 23 de la citada ley encomiende a la autoridad política local.¹²⁹

Es decir, les pedía a los ayuntamientos que sustituyeran a los jefes políticos en la función de instalar y presidir las mesas de los colegios para las elecciones secundarias, pues las prácticas abiertamente fraudulentas cometidas por éstos eran una de las causas repetidas hasta el cansancio de las insurrecciones que emprendían los candidatos vencidos.

Dos ejemplos, citados por Ballard Perry, bastan para ilustrar las prácticas mencionadas: "Agustín O'Horán, un candidato a la gubernatura de Yucatán en 1869, reclamaba que los electores favorables a su candidatura fueron seleccionados por una mayoría de 23 mil votos en una elección popular, pero el vice-gobernador Manuel Cicerol envió fuerzas a varios pueblos para reemplazar a los jefes políticos, quienes a su vez enviaron a otro grupo de electores a los

¹²⁹ Decreto que reforma la Ley Electoral del 12 de febrero de 1857, 8 de mayo de 1871, en *ibid.*, pp. 200-201.

colegios para elegirle a él". En Campeche, en otra ocasión, el "gobernador saliente del estado, Alejandro García, sirvió como presidente de uno de los dos colegios electores de la entidad y surgió electo como su representante ante el Congreso de la Unión". Era la presión directamente ejercida sobre los electores por parte de los jefes políticos, lo que se intentaba evitar mediante la selección de otros comisionados electorales designados entre los miembros de los ayuntamientos. Aunque ésta no era la única manera en que los jefes políticos podían influir en los resultados electorales.

También era frecuente que cambiaran repentinamente la ubicación de los colegios electorales, y dieran aviso exclusivamente a sus partidarios, o que retrasaran la entrega de las credenciales que acreditaban a los electores designados en las elecciones primarias, con el propósito de impedirles el acceso legal a los colegios electorales, o bien que en definitiva se negaran a remitir los resultados de las casillas a las juntas distritales. Es muy larga la lista de testimonios sobre ese tipo de conductas entre los jefes políticos:

Todos reconocían —escribe Perry— que los jefes políticos eran los electores fundamentales. Un porfirista escribió en 1867 que la oposición estaba trabajando por Juárez en Silacayoapan, Tlaxiaco, Teposcolula, Nochistlán y Huajuapán, en el estado de Oaxaca, "pero los jefes políticos están de acuerdo con nosotros y no creo que suframos ningún revés". El gobernador lerdistista de Morelos en 1870, Francisco Leyva, rechazó la publicación de una ley aprobada por la legislatura porfirista que hubiera permitido a esa legislatura nombrar a los jefes políticos de los pueblos. Un observador juarista notó que esa ley le hubiera dado a los porfiristas la oportunidad de falsificar votos y le recomendó a Juárez que apoyara la decisión de Leyva, en la medida en que los jefes políticos que había en ese momento eran juaristas y "podrían entregarle los pueblos de la entidad". En 1869, Miguel Castro, gobernador de Oaxaca, le advirtió a Juárez que Félix Díaz estaba haciendo campaña para la gubernatura y que tenía buenas relaciones con los jefes políticos del estado, "quienes, como usted sabe, controlan las elecciones y el resto del pueblo hace lo que los jefes políticos le ordenan".

El juarista Marcos Andrade escribió a Juárez en 1869 que "el gobernador de Veracruz, Hernández, está recomendando en todos los cantones del estado y notificando a todos los jefes políticos que los próximos diputados al Congreso de la Unión tienen que ser partidarios de usted" [...] El comandante de una unidad de la policía rural en Otumba, Estado de México, le pidió a Juárez que le indicara "a qué candidato había que apoyar para gobernador. Sé que el gobierno necesita gente

que coopere y que esté de acuerdo con usted para estos puestos. El jefe político del distrito está muy bien dispuesto a colaborar". En 1871, los juaristas enviaron a José María Alatorre a trabajar por la reelección de Juárez en Guanajuato, Aguascalientes y Jalisco. Él se reportaba regularmente, por correo, con Castillo Velasco, ministro de Gobernación. Desde Lagos escribió que había hablado con el jefe político, "quien es mi pariente, y con varias otras personas de representación, y aunque tuve que salvar algunos inconvenientes y dificultades con quienes se oponían, finalmente acordé que el señor Juárez y un buen diputado serán electos aquí".¹³⁰

Sin embargo, la influencia que ejercía el gobierno nacional sobre los jefes políticos no era el único recurso disponible para orientar los resultados electorales. Como lo mostraba el resto de las reformas efectuadas a la ley electoral en mayo de 1871, el abanico de posibilidades era en realidad mucho mayor. De ahí, por ejemplo, que se exigiera puntualmente que "los individuos comisionados para empadronar y los que lo fueren para presidir la instalación de las mesas serán precisamente vecinos de la sección", o que "los actos de instalar las mesas, extender las actas, firmarlas y expedir las credenciales, se harán precisamente de una manera pública en las mismas casillas electorales", con el propósito de evitar los manejos que solían hacer los jefes políticos al eludir su obligación de extender las credenciales correspondientes a los electores designados en cada casilla. También se especificaba el método para impedir la práctica del *boicot* sobre la mayoría absoluta con la que debían funcionar los colegios electorales. La fracción tercera de aquellas reformas no podía ser más explícita:

Cuando en un colegio electoral, alguna fracción de él se saliere, dejando incompleto el quórum, los que quedaren se constituirán en junta permanente y excitarán a los separatistas por medio de la autoridad política local, a que vuelvan al colegio [...] Si aun con esto no hubiere quórum o no concurrieren a los ocho días cuando más, se procederá a nueva elección en las secciones donde pertenezcan los separatistas y los faltistas sin causa justa.

Esa medida tenía doble filo: por un lado, buscaba evitar los procedimientos fraudulentos a los que se prestaba la necesidad de una

¹³⁰ Ballard Perry, *op. cit.*, pp. 66-69 *passim*.

mayoría absoluta de electores para abrir los colegios electorales; pero del otro, también trataba de cerrarle el paso a la poderosa minoría que ya representaba la oposición de Porfirio Díaz. Y es que la falta de quórum trajo al menos dos prácticas fraudulentas:

En la medida en que las elecciones primarias tenían lugar dos semanas antes de la selección final en los colegios electorales, la composición de ese colegio electoral era conocida y, en consecuencia, los resultados podían ser predichos con toda anticipación. Así, la minoría podía boicotear el colegio con la esperanza de impedir la formación del quórum legal y forzar que toda la votación del distrito fuera nulificada [...] Cuando la mayoría era pequeña [y éste era el caso de las elecciones presidenciales de 1871] bastaba por lo tanto una pequeña cantidad de dinero para sobornos, gastados en aquellos que no hubieran estado dispuestos a correr el riesgo de cambiar candidato pero sí de abstenerse de participar en los colegios, para invalidar la elección distrital [...] Desde otro punto de vista, un testigo de Veracruz escribía, al respecto: "los independientes tienen mayoría de electores, pero el gobierno tiene mayoría en favores y en dinero para ofrecer. Calcula tú quiénes serán los ganadores [...] Un segundo fraude consistía, para contrarrestar la falta de quórum, en pasar por alto ese requerimiento y conducir la elección secundaria sin ninguna referencia a él."¹³¹

También eran frecuentes las dobles casillas e incluso los colegios electorales duplicados, abiertos por personas que reclamaban para sí mismas la legalidad del proceso, pero que sólo eran reconocidas como tales por las autoridades locales, cuando los resultados mostraban los intereses que convenía defender. De ahí que la fracción IV de las reformas de 1871 estableciera, tajante, que "los que se separen de un colegio electoral para formar otro en diverso lugar, serán castigados por cuatro años" de destitución de todo cargo o empleo público que estuvieran desempeñando y suspendidos de cualquier derecho ciudadano. Finalmente, los fraudes más descarados e incluso el uso de la fuerza pública o de la violencia directa para determinar los resultados electorales, que también estaban glosados entre las restricciones señaladas en las reformas a la ley orgánica de 1857. Se castigaba así a:

[...] los empadronadores que no entregaren a los ciudadanos las boletas con la debida anticipación o que maliciosamente no expidieren bo-

¹³¹ *Ibid.*, pp. 60-63 *passim*.

leta a algún ciudadano [o cualquiera] que falsificare credenciales o algún otro documento electoral [tanto como al individuo] que se robare o sustrajere los expedientes y documentos de elección, [o a los que] tumultuariamente o por la fuerza y sus cómplices lanzaren o pretendieren lanzar de sus puestos a los individuos que compongan las mesas o colegios electorales.

De paso, se ordenaba también que “la fuerza armada, tanto de la federación como de los estados, con sus jefes y oficiales, votará en los cuarteles que habitualmente haya ocupado al menos tres meses antes de las elecciones”. Y para no dejar lugar a dudas, se estipulaba por último que:

[...] todos los funcionarios públicos cometen un delito oficial tolerando o disimulando la violencia de la fuerza armada, el cohecho o soborno, el fraude o los abusos que sus subalternos cometieren contra la libertad electoral, en las elecciones de los funcionarios federales. La tolerancia o disimulo constituirán un delito oficial calificado, si los mencionados abusos fueren cometidos por la fuerza armada, por sus oficiales o jefes.¹³²

No era para menos, especialmente cuando se estaba jugando la última de las reelecciones de Benito Juárez en contra de la influencia acumulada por Díaz. La estrategia tenía que llevar, por lo tanto, al reconocimiento explícito (¿qué más explícito que una ley?) de que las elecciones del periodo no habían sido tan limpias como se proclamaba en los discursos, que en todo caso se había echado mano de los gobiernos locales para construir paulatinamente el aparato juarista que hacía posible el cumplimiento cada vez más extenso de las órdenes nacionales y el amago sobre los gobernadores, con el respaldo de una Cámara legislativa deliberativa y abierta, pero también mayoritariamente leal a las instrucciones del presidente.

Pero la intervención francesa no sólo había contribuido a prorrogar el mandato de Juárez —que debió haber concluido en 1865— hasta que la República pudo restaurarse en 1867, también perfiló las diferencias políticas entre los liberales forzando al presidente a distribuir los mandos militares y políticos entre los caudillos que habían participado en la guerra por la “segunda independencia” de

¹³² Antonio García Orozco, *op. cit.*

México. En los años de esa batalla definitiva, Juárez consolidó su liderazgo como presidente de la República, aunque también perdió buena parte del control de los aparatos que había edificado en los años anteriores. Así lo prueba, por ejemplo, el rechazo que tuvo su iniciativa para crear el senado de la República y eludir la influencia excesiva que, al menos formalmente, ejercía el poder legislativo sobre sus decisiones. El aparato diseñado por los liberales de 1858-1860 se disolvía ahora en las pugnas internas de quienes todavía se mantenían en los mandos políticos ocho años más tarde.

No se explicaría de otro modo el intento de Juárez de lanzar una suerte de referéndum, junto con la convocatoria a nuevas elecciones federales en 1867, para crear una cámara de senadores capaz de contrapesar a la de diputados; facultar al presidente con un "veto suspensivo en las primeras resoluciones del poder legislativo", de modo que éstas no pudieran reproducirse sino con el voto de por lo menos dos tercios en ambas cámaras; para que las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo no fueran verbales, sino por escrito; restringir las facultades que le permitían a la diputación permanente convocar a sesiones extraordinarias del Congreso en cualquier momento, y, de paso, prever un nuevo sistema de sustitución provisional del jefe del ejecutivo "en caso de faltar a la vez el Presidente de la República y el Presidente de la Suprema Corte de Justicia".¹³³ Se trataba de aprovechar el método ya ensayado para ganar elecciones, en busca de las facultades que le hubieran permitido seguir gobernando, legalmente, sobre la base de un presidencialismo mucho más poderoso. Quizás hubiera sido una buena decisión para dejar atrás la secuela de conflictos armados y poner en marcha una administración que seguía siendo apenas una promesa. Una forma de dejar en el pasado la dinámica revolucionaria, como lo señalaba Cosío Villegas:

¹³³ La convocatoria es del 14 de agosto de 1867, cuando Juárez todavía gozaba de las facultades extraordinarias que le había concedido el Congreso para dirigir la guerra contra la intervención francesa. Antes de los puntos referidos, se decía: "en el acto de votar, los ciudadanos para nombrar electores en las elecciones primarias, expresarán además su voluntad, acerca de si podrá el próximo congreso de la Unión, sin necesidad de observar los requisitos establecidos en el Artículo 127 de la Constitución Federal, reformarla o adicionarla sobre los puntos siguientes"; echando mano de las facultades todavía disponibles, le pedía al aparato político que ratificara los mandos concedidos formalmente por el Congreso. En García Orozco, *op. cit.*, p. 195.

[...] la cámara única, la cámara todopoderosa y revolucionaria (al estilo francés) carecía ya de objeto y podía dañar en lugar de favorecer: había que restaurar el equilibrio, creando otra cámara que introdujera un elemento conservador en el seno mismo del poder legislativo, además de robustecer al ejecutivo ampliando sus facultades.¹³⁴

Aunque, bien visto, lo que Juárez quería era gobernar sin renunciar a los atributos que la guerra le había concedido, y sin perder de vista que sus verdaderos apoyos y restricciones no estaban tanto en la cámara, como suponía Cosío Villegas, como en los poderosos caudillos regionales y en los aparatos locales que decidían la legitimidad o el conflicto generado en cada elección. Eran los gobernadores de los estados, no los diputados, los que tenían la capacidad de someter realmente al presidente de la República. De ahí que esa relación haya importado, finalmente, mucho más que el equilibrio entre los poderes centrales, no por las virtudes que habrían permitido la institucionalización del federalismo; sino precisamente por lo contrario: debido a las dificultades que tuvo que afrontar el gobierno nacional para someter gradualmente a los caudillos locales. En esa historia —que es la historia del Estado nacional— los diputados apenas aparecen como el telón de fondo en las disputas fundamentales. El nacimiento del Estado nacional mexicano no se asentó en las tensiones entre el parlamento y el ejecutivo, sino en las que se desdoblaron con los poderes regionales. De modo que aquella convocatoria de agosto de 1867 se contrapuso, precisamente, con la oposición frontal y casi inmediata del Congreso, de la prensa, pero también de los gobernadores que veían amenazada su cadena de mando.¹³⁵ Así ocurrió con los de Guanajuato y Puebla, que además representaban a dos estados particularmente importantes para la vida económica del país. Y más tarde con San Luis Potosí y Zacate-

¹³⁴ Cosío Villegas, *Historia moderna de México. La República Restaurada. Vida política*, op. cit., p. 143.

¹³⁵ No es necesario repetir que los gobernadores respondían a los equilibrios políticos representados por los generales que habían vencido en la guerra. Una muestra más: en mayo de 1867, Porfirio Díaz emitía una "Resolución del General en Jefe del Ejército de Oriente, en uso de las facultades que me ha concedido el Supremo Gobierno, he tenido a bien disponer [...] que] mientras concluida la guerra, el Supremo gobierno determina que los oficios municipales se confieran por elección popular, los ciudadanos jefes políticos harán esos nombramientos en ciudadanos que tengan las cualidades legales, dando cuenta al cuartel general para su aprobación"; en *La administración pública en la época de Juárez*, t. II, op. cit., p. 593.

cas, cuyos jefes militares optaron por rebelarse de la única manera en que sabían hacerlo. A los primeros les respondió el gobierno nacional con instrucciones tajantes:

No siendo usted —le escribía el ministro Lerdo al rebelde gobernador de Guanajuato— sino un delegado del gobierno, ni teniendo Ud. más títulos que el nombramiento del mismo gobierno, quedaba usted sin ningún título en el acto de desobedecerlo.¹³⁶

Pero la oposición fue tan firme y numerosa, que hubo necesidad de buscar nuevos argumentos para convencer a los gobernadores, y no sólo a quienes se habían rebelado. En una circular del mismo ministro Lerdo —a cargo entonces de Relaciones y Gobernación— dirigida a los gobiernos de los estados, se pedía el apoyo casi desesperado que de todas maneras no pudo obtenerse:

La marcha normal de la administración exige —escribía Lerdo— que no sea todo el poder Legislativo, y que ante él no carezca de todo poder el propio Ejecutivo. Para situaciones extraordinarias, la excusa de los inconvenientes es la necesidad de toda energía en la acción; pero para tiempos normales, el despotismo de una convención puede ser tan malo, o más, que el despotismo de un dictador.¹³⁷

Esa circular no deja lugar a dudas: se trataba de un intercambio de despotismos, acuñado por vía de las elecciones. Pero precisamente por ese motivo no pudo prosperar y los resultados del referéndum, aun cuando éste sí se llevó a cabo, no fueron considerados finalmente por el ya reelecto presidente Benito Juárez. De haberlo hecho, habría contado sin duda con las facultades legales que ese procedimiento le había otorgado —pues no hay duda de que ganó, tal como se organizaban los comicios primarios—, aunque el mismo aparato que le concedía esa forma de hegemonía legal le hubiera retirado de hecho la posibilidad misma de utilizarla. Es que la ventaja que tenían los liberales a la hora de la construcción era la misma que explicaba su debilidad: la dispersión de las regiones, que sólo podían sentirse parte de una entidad

¹³⁶ Fragmento de una carta de Lerdo de Tejada a León Guzmán, gobernador de Guanajuato, citada por Cosío Villegas, *op. cit.*, pp. 166-167.

¹³⁷ En *La administración pública en la época de Juárez*, t. III, *op. cit.*, pp. 48-49.

mayor a través de la representación que se concentraba en la capital del país. No obstante, cada vez que el gobierno nacional quiso excederse, antes de haber consolidado los aparatos políticos que le aseguraban el control sobre el territorio, las regiones reaccionaron oponiéndose con indiscutible firmeza. Así le ocurrió al fallido ensayo imperial de Iturbide y volvió a pasar cuando Juárez quiso arrogarse mayores facultades y crear el senado. En ambos casos, las regiones estuvieron a punto de quebrar la existencia de la nación. Al mismo tiempo, no fue casualidad que la necesidad del senado resurgiera años más tarde, cuando el gobierno de la República ya había reunido los medios suficientes para superar las primeras refriegas.

A pesar de los intentos de Juárez —quien todavía envió una carta a los gobernadores en marzo de 1870, tratando de convencerlos acerca de las virtudes de esa segunda cámara de legisladores—, fue Sebastián Lerdo de Tejada quien consiguió dar el paso siguiente en ese trayecto de consolidación de los aparatos políticos. Como Juárez, Lerdo de Tejada había asumido la presidencia de la República por “ministerio de ley”, luego de la muerte del primero en julio de 1872. También como Juárez, Lerdo quiso reelegirse al final de su primer periodo de gobierno, pero éste no tuvo ni las razones ni los medios para detener el empuje militar de los mandos que se habían ido agrupando alrededor de Díaz.

De cualquier modo, Lerdo de Tejada promovió una nueva reforma a la Ley Electoral de 1857, que intentaba dejar fuera cualquier posibilidad de acceso al poder legal por parte de Porfirio Díaz, mientras preparaba su propia reelección. La reforma del 23 de octubre de 1872 —promulgada apenas tres meses después de la muerte de Juárez—, modificaba el artículo 34 de la ley original, para impedir que fueran electos como diputados al Congreso:

[...] el presidente de la República, los secretarios del despacho y los magistrados de la suprema corte de justicia [como ordenaba la ley original, pero además agregaba:] Tampoco pueden serlo los jueces de circuito y distrito, los jefes de hacienda federal, los comandantes militares, los gobernadores, los secretarios de gobierno, los jefes políticos, los prefectos, los subprefectos, los jefes de fuerzas con mando, los magistrados de los tribunales superiores y los jueces de primera instancia de las demarcaciones donde ejerzan respectivamente los mencionados cargos. Estas restricciones comprenden a los que, en los días de la elección, o dentro de los treinta días anteriores

a ella, desempeñen o hayan desempeñado las funciones a que se refiere este artículo.¹³⁸

En pocas palabras, no podían ser diputados ninguno de los miembros de los distintos aparatos que se habían ido formando a lo largo de la República Restaurada: el hacendario, el civil, el militar ni tampoco el que formaban las autoridades propias de los gobiernos locales. Lerdo pudo convocar a la elección de la nueva cámara de senadores en diciembre de 1874 —gracias al juego de pactos que logró conformar en el Congreso de la Unión, luego de su larga permanencia al lado de Juárez—, pero ya no le fue posible hacer cumplir el decreto electoral que marginaba a los aparatos de cualquier representación política en el Congreso, pues su control sobre éstos era mucho menor que el que había ganado Porfirio Díaz a fuerza de buscar la presidencia de la República desde diez años antes, y de viajar por el territorio formulando alianzas estratégicas con inigualable tenacidad. La nueva rebelión orquestada por Díaz se le adelantó a Lerdo, con la suma de prácticamente todas las fuerzas que se fueron marginando de esos aparatos políticos desde que Juárez restauró la República:

Cuando el gobierno tenía éxito en la remoción de un caudillo de las oficinas públicas, éste permanecía como un enemigo potencial del régimen y como un punto focal para la rebelión. Así ocurrió con Trinidad García de la Cadena en Zacatecas, con Hipólito Charles en Saltillo, con Luis Mier y Terán en Veracruz, con Juan Haro en Tampico, con Juan N. Méndez en Puebla, con Vicente Jiménez en Guerrero, con Carlos Díaz Gutiérrez en San Luis Potosí, con Juan N. Cortina en Matamoros. Juárez y Lerdo se opusieron a todos ellos, y todos ellos devinieron porfiristas.¹³⁹

Después del triunfo militar de la rebelión de Tuxtepec, sería justamente uno de ellos, Juan N. Méndez, quien como encargado provisional del poder ejecutivo nacional emitiría en diciembre de 1876 una nueva reforma a la ley electoral de 1857, no sólo para contrarrestar las exclusiones que había diseñado Lerdo con el fin de marginar a los porfiristas, sino con el propósito explícito de elegir a Porfirio Díaz como presidente constitucional de los mexicanos. Esa

¹³⁸ García Orozco, *op. cit.*, p. 202.

¹³⁹ Ballard Perry, *op. cit.*, p. 32.

convocatoria recuperaba la tradición, pero ya sin maquillajes inútiles:

[...] al mes de recibido este decreto —ordenaba, por ejemplo— los gobernadores provisionales [que habían sido nombrados por Díaz] en los casos determinados por el Artículo 4o. del plan de Tuxtepec reformado en Palo Blanco, expedirán convocatorias para que se proceda a elegir conforme a la Constitución y leyes particulares de los respectivos estados, a los funcionarios y autoridades que según ellas deben elegirse popularmente [...] Los estados cuyas autoridades no hayan perdido su carácter legítimo, según el Artículo 4o. del plan reformado en Palo Blanco; reorganizarán desde luego su gobierno constitucional en los términos que lo dispongan las leyes [y más adelante agregaba] Además de las restricciones que establece la ley del 23 de octubre de 1872 para la elección de diputados, no pueden ser electos funcionarios públicos de ninguna clase: I. Los que como diputados declararon reelecto al ex presidente Sebastián Lerdo de Tejada [...] II. Los que contribuyeron directamente a la falsificación electoral durante la administración anterior [...] III. Los que en el llamado 8o. Congreso hubieren aceptado o aprobado a sabiendas credenciales notoriamente falsas. IV. Los jefes militares que aun en obediencia hayan contribuido de un modo directo a la falsificación del voto público [...] V. Los que como diputados y senadores en el llamado 8o. Congreso votaron por la suspensión de las garantías [...]

Y si alguna duda quedara todavía, el artículo 10 de ese mismo decreto estipulaba:

Los estados que estén ocupados por el enemigo y los que no hayan reconocido el orden legal dimanado del plan de Tuxtepec, verificarán la elección luego que la paz esté restablecida en ellos [...] Los gobernadores provisionales de esos estados darán cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 6 de este decreto, luego que haya sido convocada la elección federal.¹⁴⁰

Era la venganza de los excluidos por los aparatos juaristas, que volvían para impedir el control y la manipulación de los mecanismos electorales, que “comienza en el empadronamiento y reparto de las boletas y se consume en las mesas que reciben los votos de los electores. El ahínco de los partidarios por hacerse de las mesas, clara-

¹⁴⁰ García Orozco, *op. cit.*, p. 203.

mente manifiesta que ellos sirven más para imponer la voluntad de una bandería que para presidir la majestad de la ley".¹⁴¹ Todo eso sucedía, como hemos visto, para refrendar los mandos de los liberales en el poder. Y más tarde siguió ocurriendo, de todos modos, bajo el control de los mismos aparatos que se habían construido durante los años de la República, puestos al servicio del porfiriato.

Bastaron dos décadas (1880-1890) para consolidar la práctica [...] de que los jefes políticos fueran designados exclusivamente por el gobernador. [...] Como] a nivel federal, todas las elecciones eran indirectas, lo que condujo a que los electores usurparan funciones que les fueron delegadas por los ciudadanos para acabar en una estrecha confabulación con diputados y senadores a cambio de su voto. El desenlace fue que los electores terminaron como subordinados de las autoridades federales. Tal vez ese largo proceso degenerativo de las elecciones y el divorcio entre los gobernados y gobernantes nos permiten comprender, desde una nueva óptica, la reforma constitucional de 1887: la reelección legal de todas las autoridades.¹⁴²

La reelección era, en efecto, la consecuencia casi natural de aquel proceso de construcción de los aparatos políticos finalmente fieles al porfiriato. Habían nacido con armas, y con ellas se consolidaron hasta el final del camino, que sólo por razones de método podríamos alargar hasta el 18 de diciembre de 1901, cuando el gobierno nacional de Porfirio Díaz promulgó una nueva ley electoral que era, en realidad, un retorno a la redacción original de 1857, en la que acaso sobresale la incorporación de restricciones correspondientes a las reformas de octubre de 1872.¹⁴³ Como si se tratara de un ciclo, la construcción de los aparatos políticos volvía a sus orígenes, pero después de haber logrado la confluencia de los demás medios que dieron forma al Estado, y asegurado los nombramientos adecuados de jefes políticos y responsables de los gobiernos locales que garantizaron, invariablemente, la reelección de Díaz como presidente de la República, hasta que una nueva revuelta armada lo expulsó del poder. Durante años, sin embargo, nadie puso en duda la legitimidad del poder que ostentó: había nacido el Estado nacional mexicano.

¹⁴¹ *Proyecto de adiciones y reformas a la ley orgánica electoral*, 10 de noviembre de 1877, citado por Hernández Chávez, *op. cit.*, p. 98.

¹⁴² *Ibid.*, pp. 94-95 *passim*.

¹⁴³ García Orozco, *op. cit.*, pp. 204-207.

V. EL FINAL DEL CAMINO

EL MUNICIPIO QUE LLEGÓ AL SIGLO XX

Como ya hemos visto, a partir de las reformas borbónicas y durante todo el siglo XIX, el municipio mexicano sufrió un largo proceso de reducción de funciones que lo llevó a perder, paulatinamente, la importancia que tuviera en tiempos de la Colonia, cuando era la clave de la organización política territorial del país. Sin embargo, la verdadera "ofensiva" en su contra no se iniciaría hasta el triunfo definitivo de los liberales sobre los conservadores, con una estrategia de triple alcance: primero, con la aplicación cada vez más estricta de la nueva legislación administrativa municipal, supervisada por los jefes políticos; segundo, a través de una errática política de reconocimiento jurídico de los *pueblos* y, sobre todo, de creación de nuevos ayuntamientos —que fue la causa de no pocas de las rebeliones que tuvieron lugar en el siglo pasado—,¹ y, finalmente, mediante la política de desamortización de la propiedad colectiva, en busca de la pequeña propiedad privada, que permitiría el desmantelamiento de los recursos municipales:

Atacados una primera vez en su autonomía y sus recursos por los gobiernos ilustrados de la Colonia, reducidos legalmente por la Constitución liberal de Cádiz a no ser más que una colectividad territorial en la que individuos indeterminados se funden en una unidad exterior, sin lazos internos, los pueblos van a sufrir después la última etapa de la ofensiva liberal, la de la desamortización civil que los privará de sus bienes comunales.²

Esa ofensiva comenzó, en efecto, con la Ley Lerdo de desamortización de junio de 1856. Y aunque las consecuencias inmediatas

¹ Leticia Reina, *Las rebeliones campesinas en México (1819-1906)*, México, Siglo XXI, 1980.

² François Xavier Guerra, *México: del antiguo régimen a la Revolución*, t. 1, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 263.

de su aplicación se mitigaron por la excepción concedida a los ayuntamientos para conservar los terrenos necesarios para la construcción de edificios destinados al servicio público —y naturalmente los edificios mismos—, la presión ejercida por los gobiernos nacionales fue tan constante como las resistencias municipales para acatar las órdenes de parcelar y privatizar los ejidos.³

A pesar de la renuencia de los municipios, la política liberal contraria al viejo papel de la propiedad colectiva se concretó a finales de siglo, con la Ley de Terrenos Baldíos promulgada por el general Díaz en marzo de 1884, cuando la filosofía positivista ganó la plaza de las ideas gobernantes. Si Porfirio Díaz titubeó, en la primera época de su gobierno, frente a los derechos colectivos que reclamaban los pueblos, hacia la última década del XIX esas vacilaciones dejaron sitio a una política francamente agresiva en favor de la propiedad privada:

A partir de 1890 el orden y la paz parecían definitivamente asegurados. Los “científicos” positivistas accedieron entonces al poder y Díaz comenzó a cambiar de actitud en nombre de la modernidad económica y política. Las “leyes de baldíos” o colonización tendieron a privatizar las tierras públicas y comunitarias a partir de 1888-1894, dejando atrás el código civil liberal de 1871 [...] mientras que en 1896 fueron definitivamente abolidas las alcabalas, obstáculo al gran comercio pero primer recurso de municipios y regiones. La centralización política creció con el refuerzo al poder de los jefes políticos locales, y los tecnócratas positivistas cercanos a Díaz no creyeron más en “la escuela de la democratización” de las funciones municipales. Como escribía uno de ellos en 1902, sobre el municipio: “la experiencia de un cuarto de siglo de paz y progreso ha mostrado [...] que no son los principios jacobinos

³ Existen múltiples evidencias de la oposición municipal al acatamiento de la desamortización, desde la simple negligencia hasta la rebelión abierta, de manera que a pesar de todo, “al estallar la Revolución en 1910, más del 40% de los pueblos conservaba su propiedad comunal, en contra de las leyes”, y no pocos de ellos habían conseguido ese resultado mediante la insurrección. La cita es de Guillermo Bonfil, *México profundo. Una civilización negada*, México, Grijalbo/Conaculta, 1990, p. 153. Véase sobre las rebeliones causadas por el proceso de desamortización, John Coatsworth, “Patrones de rebelión rural en América Latina: México en una perspectiva comparada”, en Friederich Katz, *Revolución, rebelión y revolución. La lucha rural en México del siglo XVI al siglo XX*, México, Era, 1988, especialmente la p. 50. Además, sobre la importancia de la desamortización en la vida municipal del país, François Xavier Guerra, *op. cit.*, t. I, pp. 263 ss.

de una democracia absoluta los que pueden eliminar los males de una nación ni mantenerla sobre las alturas de la civilización y de la grandeza".⁴

Para sustituir los bienes en común, los municipios se vieron obligados a buscar fuertes alternativas de ingreso. En los textos de la época se consignan, por ejemplo, los arrendamientos de mercados y edificios públicos a los particulares, el control del comercio con pesos y medidas (como fieles contrastes), los impuestos prediales a la propiedad inmobiliaria y la expedición de patentes (licencias) para toda clase de comercios, además de multas y recargos por faltas reglamentarias. En cambio, todos los terrenos o su arrendamiento a nombre del municipio debían ser puestos a subasta pública, o parcelados y entregados directamente en propiedad a las familias del municipio. Lo relevante de esa sustitución de ingresos —como puede observarse—, es que ya no dependerían más de los pueblos, sino de la riqueza relativa de sus habitantes, donde la pobreza era la regla general.⁵

El municipio llegó al siglo XX, pues, debilitado en todos sus frentes. Sus limitadas atribuciones quedaban formalmente señaladas por las constituciones locales y cubrían, en general, cinco áreas distintas: preparar los procesos electorales, cobrar los impuestos que ordenara la legislatura local, cuidar de la policía, administrar los establecimientos de instrucción primaria y vigilar el funcionamiento de servicios públicos y bienes comunes, donde los hubiera. Pero cada una de esas funciones se ejercía —con las únicas excepciones de Nuevo León e Hidalgo— bajo la vigilancia de los jefes políticos, que se habían convertido en la verdadera autoridad para la vida de las comunidades de México.⁶

⁴ François Chevalier, "La liberté municipale, ancienne et constante revendication mexicaine: du passé au présent", en *Quel avenir pour la démocratie en Amérique Latine?*, París, Éditions du Centre National de la Recherche Scientifique, 1989, p. 214. La cita de Chevalier es de Miguel Macedo, "El municipio", *México y su evolución social*, t. I, vol. 2, México, Editorial México, 1902.

⁵ Julio Jiménez y Agustín Lozano, "Manual de los ayuntamientos", México, Imprenta del Porvenir, 1875, en *Manual de administración pública*, núm 51, julio-septiembre de 1982, México, INAP.

⁶ Moisés Ochoa Campos, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1955, pp. 251-261, y François-Xavier Guerra, *op. cit.*, pp. 249-301.

EL MUNICIPIO COMO UN ASUNTO SUBORDINADO

Entre las muchas ideas que encontraron su sitio en la Revolución mexicana, la referente al municipio fue considerada como tema secundario. Ninguno de los documentos fundamentales de las fracciones revolucionarias —examinados entre 1906 y 1917— le concedió un sitio privilegiado. De ahí que para esa instancia de la vida política nacional, la Revolución no haya significado más que un cambio en las formas de control que acuñaron los liberales del XIX.

En términos fuertes, podría decirse que la Revolución mudó los medios empleados por los gobiernos locales para controlar las múltiples y pequeñas relaciones de poder que giraban en torno a los ayuntamientos. En ese sentido, desde el mirador político de los pueblos, la Revolución no habría supuesto mucho más que un cambio de mandos en el centro de la República. Sin embargo, esta segunda forma de plantear el tema exigiría otras evidencias que rebasan los límites de este trabajo. De manera que las notas siguientes se limitan a revisar los principales documentos públicos emitidos entre aquellas dos fechas del proceso revolucionario, para ubicar en ellos el peso realmente otorgado al problema municipal, y a subrayar, en todo caso, el sentido de la solución constitucional de 1917, entendida ésta como una consecuencia lógica de las mismas ideas perfiladas durante el movimiento armado de principios de siglo.

Por la lectura de los programas, planes y manifiestos que se produjeron entre 1906 y 1917 salta a la vista que ninguna de las fracciones revolucionarias acuñó una “idea municipal” propiamente dicha: para cada uno de los grupos, y según cada una de las diferentes visiones que se reunieron en el movimiento armado que comenzaría hacia finales de 1910, el municipio aparecía como una especie de telón de fondo, indispensable para resolver problemas de mayor envergadura, pero en ningún caso como un tema valioso por sí mismo, ni mucho menos como una oportunidad de replantear el curso de la institución política de mayor arraigo en la historia de México. Más bien, el municipio fue otra vez visto desde el mirador centralista.

De la afirmación anterior no se desprende que el municipio no haya aparecido de modo recurrente en el transcurso de la contienda. Pero, a diferencia de una cierta interpretación oficial de la historia revolucionaria —que le ha dado una gran importancia intrínseca a la demanda de un “municipio libre” en el transcurso del mo-

vimiento armado—,⁷ la lectura de las fuentes primarias muestra que la libertad municipal se entendió siempre como un problema secundario, subordinado a otros tres que, al comenzar el siglo, parecían más relevantes.

En primer lugar, el control político que ejercía el régimen de Díaz a través de los jefes políticos (o prefectos, directores y visitadores, según las diferentes versiones otorgadas al mismo cargo por las constituciones locales), que representaban verdaderas correas de transmisión de las órdenes giradas desde la capital del país, a la vez que instrumento privilegiado de dominación. Para los revolucionarios, los jefes políticos suponían un obstáculo evidente para el ejercicio de las libertades individuales y, al mismo tiempo, uno de los medios preferidos de Díaz para mantener su dominio a lo largo del territorio nacional. Y tenían razón: los excesos cometidos por esos jefes políticos —responsables, entre otras cosas, de supervisar el orden local y de reclutar hombres para el ejército— los convertían en blanco inmediato del rechazo social a la dictadura, aunque su simple eliminación no suponía un replanteo de las capacidades políticas, económicas o sociales del gobierno local. De esa suerte de consenso nacional contra los jefes políticos no se derivaba, automáticamente, una nueva visión municipal: una cosa era el rechazo colectivo a una institución autoritaria, y otra el rencuentro con la verdadera autonomía municipal —perdida en el trayecto del siglo XIX— que los revolucionarios no llegaron a proponerse. La historia oficial, sin embargo, ha confundido esos dos puntos como si se tratara de uno solo, hasta el límite de igualar la eliminación de los jefes políticos con la instauración de una especie de libertad plena, sin tomar en cuenta que el control estatal sobre recursos y funciones municipales habría de continuar, incluso hasta nuestros días.⁸

⁷ Señalo tres ejemplos sobre esa interpretación: de la Cámara de Diputados, *Los derechos del pueblo mexicano*, México, Porrúa, 1978; los trabajos publicados en ocasión de la reforma al artículo 115 constitucional, de 1983, agrupados en *El municipio mexicano*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, 1985, y, en cierto sentido, el libro de Moisés Ochoa Campos, *La reforma municipal*, cuya versión de los hechos tiende a exagerar la importancia que Venustiano Carranza le concedió al tema, calificándolo como “Apóstol del municipio libre”.

⁸ En un trabajo anterior ofrezco algunos elementos de juicio sobre la sujeción de los municipios, aun después de las reformas constitucionales de 1983; véase *Fuera del centro*, México, Universidad Veracruzana, 1991.

El control de las elecciones constituyó el segundo tema superpuesto al problema municipal. Al comenzar el siglo XX, el proceso electoral radicaba en los municipios, mediante un sistema por el cual se seleccionaban “electores”, en una primera convocatoria, con el sufragio universal de los habitantes de cada municipio, agrupados a su vez en distritos electorales, exactamente como venía ocurriendo desde la promulgación de la ley orgánica electoral de 1857. Más tarde, los “electores” así designados habrían de reunirse en las cabeceras de los distritos electorales —señaladas por los gobernadores de los estados— para otorgar su voto, supuestamente representativo de una colectividad municipal determinada, en los comicios de alcance federal.⁹ Ese sistema indirecto fue visto siempre como una de las claves que sostenían al régimen, en la medida en que los ayuntamientos se mantuvieran fieles a la dictadura. De ahí que, para cambiar a los representantes del antiguo régimen, fuese indispensable considerar un proceso de democratización previo en la instancia municipal, suficiente para garantizar una cierta imparcialidad en las elecciones.

El problema agrario, por último, propició que los municipios fueran apreciados intermitentemente en los planes y programas revolucionarios como un instrumento posible para la reforma, en tanto que el reparto de tierras estaba indudablemente ligado a la situación de los llamados “pueblos” y no sólo al predominio regional de las grandes haciendas. Pero es en este punto, quizá, donde puede apreciarse con mayor precisión el papel subsidiario del municipio: con las excepciones de Luis Cabrera, primero, y Manuel Palafox, un poco más tarde, el problema de la propiedad colectiva, evidente-

⁹ Véase la “Ley electoral del 18 de diciembre de 1901, reformada el 24 de mayo de 1904 en lo relativo a Presidente y Vicepresidente de la República”, citada por Manuel González Ramírez, *Fuentes para la historia de la Revolución mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957. Juan Molinar recuerda, por su parte, que la importancia de los municipios como clave de las elecciones se extendió hasta 1946, cuando una nueva Ley Federal Electoral centralizó los procesos de control y vigilancia de los comicios en la Secretaría de Gobernación. El propio Molinar da elementos para suponer que la ley de 1901-1904 fue modificada en 1918, para romper el sistema de elección indirecta, aunque “los presidentes municipales [según] encargados de la publicitación de listas electorales, del seccionamiento de los distritos, del registro de candidatos a diputado, senador o presidente, de la impresión de las credenciales de elector y de las boletas electorales, del registro de representantes electorales de partidos o candidatos y de la designación de instaladores de casillas y auxiliares de los mismos”, en *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1991, p. 25.

mente ligado al pasado colonial mexicano, fue separado por los revolucionarios del tema municipal, como si “pueblos” y “municipios” fueran realidades distintas.¹⁰

Así, la dominación ejercida por los jefes políticos, el control de las elecciones o el problema agrario aparecieron por encima del municipio a lo largo de la Revolución mexicana, mientras que, por el contrario, ninguna de las fracciones revolucionarias consideró las posibilidades propias de esa institución al margen de alguna de aquellas prioridades de índole nacional. A lo largo del movimiento armado, el municipio fue entendido como una instancia ligada a alguno de estos tres puntos fundamentales, pero nunca se concretó una tesis más amplia: en cada caso, el municipio fue concebido como un instrumento, más que como una institución relevante por sí misma.

LAS IDEAS PREVIAS: DE 1906 A 1910

Tres documentos centrales aludieron explícitamente el tema municipal, dentro de una visión mucho más amplia de los problemas na-

¹⁰ Debo a Julieta Campos el haberme convencido de esa segunda excepción de Manuel Palafox, aunque con reservas, gracias a un seminario organizado en El Colegio de México, por el Programa de Desarrollo Sustentable del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. Hay un matiz, sin embargo, que no debe pasar inadvertido: mientras que Luis Cabrera hablaba en el Congreso de la Unión en 1913, de la necesidad expresa e inequívoca de vincular a los *ayuntamientos* con la administración de los ejidos y de las tierras de propiedad colectiva, el proyecto de ley agraria de Palafox —presentado ante la Confederación Revolucionaria de Aguascalientes en 1915— se refería en cambio al “[...] derecho tradicional e histórico que tienen los *pueblos, rancherías y comunidades* de la República, a poseer y administrar sus terrenos de común repartimiento, y sus ejidos, en la forma en que juzguen conveniente”. Aunque es posible que la ley de Palafox haya estado más cerca de la tradición, y también sea verdad que la ley otorgaba a las autoridades municipales “la encomienda de fungir como ejecutores”, ya para entonces las palabras *pueblo* y *municipio* —y más aún: *ayuntamiento*— habían dejado de significar exactamente la misma cosa. Debo agregar que la ley de Palafox solamente se aplicó temporalmente en el estado de Morelos y que el Programa de la Convención, como veremos más adelante, no la consideró cabalmente al constreñirse a la idea de los pueblos, sin contar con la presencia de los ayuntamientos. Dos excepciones, pues, y ambas fallidas; véase Julieta Campos, *¿Qué hacemos con los pobres?, la reiterada querella por la nación*, op. cit., pp. 126-127. La autora cita, a su vez, a John Womack, *Zapata y la Revolución mexicana*, México, Siglo XXI, 1969, pp. 398-403; cursivas mías.

cionales, antes de que comenzara la fase armada de la Revolución: el programa del Partido Liberal, de 1906; el proyecto del Partido Democrático —que promovió la candidatura de Bernardo Reyes a la vicepresidencia de la República— en 1909, y el Plan de San Luis Potosí, de Francisco I. Madero, en 1910.

En el programa político suscrito por los hermanos Flores Magón, los hermanos Sarabia, Antonio I. Villarreal y Rosalío Bustamante, cuya importancia como antecedente básico del movimiento revolucionario es indiscutida, el municipio aparece al final, desvinculado de las reflexiones obreras y agrarias que constituyen el cuerpo central del texto, en un párrafo que forma el “cajón de sastre” del proyecto, junto con los problemas indígenas y la solidaridad de México con el resto de los países latinoamericanos:

Los demás puntos generales —dice en las consideraciones iniciales— se imponen por sí mismos. La supresión de los Jefes Políticos que tan funestos han sido para la República, como útiles al sistema de opresión reinante, es una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los municipios y su robustecimiento. Todo lo que tienda a combatir el pauperismo, directa o indirectamente, es de reconocida utilidad.¹¹

Si bien se habla de “robustecimiento” del municipio, en ningún otro documento básico del Partido Liberal —como el manifiesto del “Club Liberal Ponciano Arriaga” de 1903, o el manifiesto posterior del mismo Partido Liberal Mexicano, de septiembre de 1911— es posible encontrar, ya no sólo una definición más amplia de ese “robustecimiento” sino, siquiera, una nueva mención explícita al municipio. Éste, por el contrario, quedó inserto entre los “puntos generales” del programa de 1906, sin agregar nada a la idea inicial. El punto 45 del programa decía, lacónicamente: “Supresión de los jefes políticos”; y el siguiente continuaba: “Reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal.”

Las ideas del Partido Liberal eran otras, incluso en lo que se refería al problema agrario. Para ese grupo, el municipio no forma-

¹¹ “Programa del Partido Liberal”, julio de 1906, en Francisco Naranjo, *Diccionario biográfico revolucionario*, pp. 249-263; también Manuel González Ramírez, *Fuentes para la historia de la Revolución mexicana*, t. I, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 18.

ba una instancia que pudiera ligarse a la redistribución de la propiedad de las tierras, a pesar de que su propuesta de “reorganizar los municipios que han sido suprimidos” aludiera así fuera implícitamente, a la apropiación de tierras colectivas por parte de las grandes haciendas, en un conflicto típico del siglo pasado. Para los liberales no había una identidad clara entre los despojos que sufrieron los pueblos y la capacidad de los ayuntamientos para participar en un posible reparto, aunque saltara a la vista que ambos temas estaban concatenados. Desde su mirador específico —que era el mismo del siglo pasado— lo primordial era crear la pequeña propiedad individual, para lo cual proponían la expropiación de todas las tierras improductivas y su reparto “a quienquiera que lo solicite, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola y no venderlas”. Mientras que el viejo problema de los despojos colectivos se relacionaba, fundamentalmente, con una cuestión de justicia múltiple:

Al triunfar el Partido Liberal —decía el tema 50 de su programa— se confiscarán los bienes de los funcionarios enriquecidos bajo la dictadura actual, y lo que se produzca se aplicará al cumplimiento del capítulo de tierras —y especialmente a restituir a los yaquis, mayas y otras tribus, comunidades o individuos, los terrenos de que fueron despojados— y al servicio de la amortización de la deuda nacional.

El Partido Liberal, sin embargo, trasladaba esa propuesta a los “puntos generales”, y no respondía, ni lo haría después, a las relaciones entre las comunidades despojadas y sus medios municipales de administración: al hacer mención de los grupos indígenas recordaba el dilema planteado por los liberales del XIX frente al pasado colonial y al desmantelamiento del municipio como entidad colectiva, pero como ellos, tampoco intentó resolverlo.

El Plan de San Luis Potosí, por su parte, se ocupó aún menos del problema municipal. En él no hay siquiera una referencia al papel autoritario de los jefes políticos ni una concepción más o menos estructurada sobre el sentido que adoptarían los municipios en la democracia que proclamaba. El tema se recogía de paso y siempre en medio de una argumentación general que incluía a los municipios dentro de una visión de conjunto:

Tanto el poder Legislativo como el Judicial están completamente supeditados al Ejecutivo; la división de poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo

existen escritos en nuestra Carta Magna [...] Las cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del Dictador; los gobernadores de los Estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera las autoridades municipales.¹²

Para Madero, como se sabe, lo fundamental no consistía en transformar las estructuras políticas vigentes en el país, sino en agregar a ellas la voluntad democrática de la sociedad. En consecuencia, el problema municipal no formaba parte de sus prioridades. Respetar el sufragio y establecer el principio de la "No reelección" constituyeron, así, las claves del movimiento inicial de 1910. De ahí que el plan incluyera los cargos municipales entre los ámbitos de responsabilidad ejecutiva que no podían ser motivo de reelección:

Además de la constitución y leyes vigentes —decía el artículo cuarto del plan— se declara Ley Suprema de la República el principio de No Reección del Presidente y Vicepresidente de la República, de los Gobernadores de los Estados y de los Presidentes Municipales, mientras se hagan las reformas constitucionales respectivas.¹³

Y en cuanto al problema de la propiedad colectiva, el Plan de San Luis Potosí adoptó una concepción claramente ligada a las ideas liberales del siglo XIX, favorable siempre a la propiedad individual de las tierras, aun en lo que se refería a los pueblos indígenas:

Abusando de la ley de terrenos baldíos —se leía en el artículo segundo— numerosos *pequeños propietarios, en su mayoría indígenas*, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó [...] se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos.¹⁴

De un lado, pues, el municipio era considerado parte del poder ejecutivo del país y, por tanto, objeto del principio de "No reelec-

¹² "Plan de San Luis Potosí", octubre de 1910, en Francisco Vázquez Gómez, *Memorias políticas*, México, Imprenta Mundial, pp. 581-590 y en Manuel González Ramírez, *op. cit.*, p. 33.

¹³ *Ibid.*, p. 38.

¹⁴ *Ibid.*, p. 37, cursivas mías.

ción", mientras que, por el otro, el plan optaba por entender las demandas de despojo de tierras —de orientación claramente colectiva en tanto que aludían a propiedades indígenas— de acuerdo con la tradición liberal del XIX.

Paradójicamente, dentro de esa misma tradición, los documentos que mayor espacio dedicaron al problema municipal fueron el manifiesto y el programa del Partido Democrático, publicados en enero de 1909, y firmados por Diódoro Batalla, Zubarán Capmany, Jesús Urueta y Manuel Calero, quienes buscarían la candidatura de Bernardo Reyes a la vicepresidencia de la República, antes de que Porfirio Díaz exiliara a quien se perfilaba como uno de sus principales adversarios. El manifiesto lanzado por ese partido, en efecto, veía la falta de democracia en México con un criterio diferente del que adoptaría Madero más tarde. Para ellos:

[...] la paz no [podría] conservarse ni ser definitiva, como el país la quiere y la necesita, si somos impotentes para organizar un gobierno popular y libre, y caemos en una dictadura que traerá consigo, tarde o temprano, la guerra civil. Aquellos que sueñan en que los que gobiernan después han de seguir la política que con éxito tan completo ha implantado y desarrollado el C. general Porfirio Díaz, o faltan con toda conciencia a la verdad o, sin saberlo, son revolucionarios, porque esa política, en lo que tiene de típicamente personal, no podrá ser continuada por sucesor alguno, sin provocar la revolución.[...Y agregaba:] Por eso nuestro programa, amplio y concreto a la vez, hace arrancar sus aspiraciones y sus principios de la idea fundamental de la educación del pueblo, a quien deseamos hacer partícipe en la obra de la política nacional, haciéndolo así corazón y cerebro de la Patria.¹⁵ [subrayaba que para] que el pueblo pueda comenzar a vivir en la libertad, y las exigencias primordiales de una democracia naciente puedan ser satisfechas en la medida de los progresos materiales y morales, es preciso que se organice debidamente el Poder Municipal, origen de las libertades públicas, escuela práctica de civismo que, como una celdilla, resume en su vida la vida entera del organismo social. Nuestros municipios tienen ahora un campo de acción limitadísimo, y su obra es casi estéril, pues están ahogados por la autoridad de los jefes políticos, a quienes se han dado funciones incompatibles con el libre vuelo de la libertad municipal. Los jefes políticos representaron un papel impor-

¹⁵ "Manifiesto del Partido Democrático", en Luis Cabrera, *Obras políticas del licenciado Blas Urrea*, pp. 395-400, y Manuel González Ramírez, *op. cit.*, t. IV, p. 51.

tante en la obra de organización, que tuvo que basarse en la fusión de todos los poderes en el poder Ejecutivo, y fueron útiles en una época de anarquía social, en que el gobierno necesitó a las veces de la acción vigorosa de hombres de pocos escrúpulos, capaces de mantener el orden por la autoridad de la fuerza [...] La autoridad que los jefes políticos representan debe distribuirse entre órganos más apropiados para ejercerla equitativamente, en consonancia con las necesidades de esta época de paz y de trabajo, y con las exigencias de una nueva era de libertad política.¹⁶

El municipio como base de la vida democrática mexicana, la educación popular, una amplia reforma a la legislación electoral y la creación de un Ministerio de Agricultura para “inaugurar una liberal política agraria y de crédito interior”, constituían las propuestas centrales de ese partido. Pero la unión entre municipio y elecciones se mostraba, en esos documentos, como clave fundamental para democratizar el país:

Con el sistema electoral en vigor —decía el manifiesto— se quiere hacer creer al pueblo que tiene el sufragio universal y se le engaña. El sufragio universal, con nuestro método de elección indirecta, es el más restringido de todos los sufragios, pues aún en el supuesto de que el voto pudiera ser efectivo dentro de tal sistema, solamente dos ciudadanos por cada mil habitantes tendrían derecho a elegir a los más altos funcionarios federales. Nuestra ley electoral será un arma preciosa en manos de los tiranos del porvenir. La elección indirecta, que hace del sufragio un engaño, debe definitivamente condenarse. El pueblo, según nuestra ley, sólo tiene facultad para elegir electores los que, a su vez, eligen a los funcionarios sin compromiso alguno con el pueblo de votar por éste o aquel candidato [...]. De esta suerte y de hecho, los electores son los únicos sufragantes, los que reducen en nuestro país el número de votos para elección de Presidente y Vicepresidente de la República a sólo veintisiete mil, que es el número de electores.¹⁷

En su programa, el Partido Democrático proponía, como primer punto, la “vigorización y ensanche del Poder Municipal: el Partido reconoce —decía— que la base más firme de la democracia es la organización y desarrollo del régimen municipal y pide, en consecuencia, que las jefaturas y prefecturas políticas sean suprimidas en

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*, p. 53.

toda la República, por ser incompatibles con dicho régimen". Sin embargo, esa vigorización no habría de ser acompañada del problema agrario, cuya solución se veía también desde el clásico mirador liberal:

Pedimos, por último —se leía en el punto XI del programa— leyes que protejan la libertad del trabajador de los campos y que, de una manera general, mejoren sus condiciones económica y moral. También pedimos que se dicten leyes que ensanchen y faciliten el crédito agrícola, y otras que tiendan a hacer efectiva la subdivisión de los terrenos poseídos por comunidades.¹⁸

El Partido Democrático hablaba de un "Poder Municipal" y no sólo de la libertad de esa instancia, en una evidente alusión a las reformas que pusiera en marcha el general Bernardo Reyes como gobernador del estado de Nuevo León, para convertir al municipio en un cuarto poder dentro de la entidad, y que en julio de 1909 serviría como uno de los argumentos empleados por el club "soberanía popular", presidido por Francisco Vázquez Gómez, para apoyar la fallida candidatura de Reyes a la vicepresidencia de la República. En uno de los párrafos de la adhesión del club a esa candidatura se leía:

El municipio, elevado a Cuarto Poder en Nuevo León, ha conservado su vieja autonomía bajo el gobierno del general Reyes, quien lo ha respetado escrupulosamente, considerándolo como la piedra angular de una administración democrática.[...] Notorio es el contraste que hay entre este sistema, y el seguido en muchos otros estados, donde han sido supeditados los Municipios a los gobiernos centrales o a los jefes políticos, hasta convertirlos en cuerpos meramente consultivos y desprovistos de autoridad.¹⁹

Pero con la salida de Reyes poco antes de las elecciones de 1910, esa vertiente de la revolución quedaría prácticamente anulada. Ningún otro documento básico de la contienda política nacional, de ninguna de las fracciones revolucionarias, colocaría al municipio

¹⁸ *Ibid.*, p. 57.

¹⁹ *Manifiesto del club "Soberanía popular"*, tomado del Archivo Espinoza de los Monteros, Museo Nacional de Historia, y Manuel González Ramírez, *op. cit.*, t. IV, pp. 63-64.

como piedra angular de sus propuestas, ni se volvería a ocupar de él sino como un elemento subordinado a intereses de mayor envergadura. A pesar de que el sistema electoral indirecto, el predominio de los jefes políticos y el problema agrario ya habían quedado planteados como cuestiones ligadas a la vida comunitaria de México, el municipio no volvería a ocupar un plano central en el cuadro de ideas que produjo la Revolución.

EL GOBIERNO DE FRANCISCO I. MADERO

Luego de la caída del general Díaz, el presidente interino Francisco León de la Barra convocó a elecciones bajo el mismo sistema de votación indirecta que se heredaba del régimen anterior, después de cambiar a los gobernadores de los estados de Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sinaloa, Durango, Zacatecas, Guanajuato, Hidalgo, México, Puebla, Guerrero, Oaxaca y Yucatán, de acuerdo con los tratados de Ciudad Juárez, pero sin modificar a las autoridades municipales que, en la práctica, serían responsables de la elección.²⁰ Madero se montaba así, literalmente, en las estructuras políticas del porfiriato para legitimar su ascenso al poder, inmediatamente después del primer triunfo revolucionario.

Las dificultades del tránsito hacia un nuevo régimen, sumadas a la titubeante actitud de Madero frente a los cambios que exigía el movimiento que él mismo había convocado, propiciaron que durante los quince meses que permaneció al frente de la presidencia de la República el país se volviera prácticamente ingobernable. En ese periodo se ensayaron por lo menos cinco rebeliones, con muy desigual éxito, al mando de Emilio Vázquez Gómez, de Bernardo Reyes, de Félix Díaz, de Pascual Orozco y de Emiliano Zapata, en ese orden, contra el precario gobierno maderista, antes de la llamada Decena Trágica en la que el general Victoriano Huerta asumió la presidencia de México, después de asesinar a Madero y al vicepresidente Pino Suárez, en 1913. Cada una de esas rebeliones —que se consideraba a sí misma continuadora del proceso revolucionario y que veía en Madero a un traidor de la causa inicial— produjo, a

²⁰ "Tratado de Ciudad Juárez", en Francisco Vázquez Gómez, *op. cit.*, p. 137, y González Ramírez, *op. cit.*, t. I, p. 43.

su vez, planes y manifiestos propios, en los que el problema municipal aparecía parcialmente planteado.

De esos cinco movimientos, en principio, sólo los comandados por Pascual Orozco y Emiliano Zapata se ocuparon del problema comunitario, y únicamente el Pacto de la Empacadora mencionó explícitamente la necesidad de reformar al municipio mexicano. De los tres restantes, ni el Plan de Tacubaya de Vázquez Gómez, ni la proclama de Félix Díaz ni el manifiesto de Bernardo Reyes suscrito en Soledad de Doblado, hacen mención alguna del municipio: los tres se identifican por su denuncia común al presidente Madero y, en los casos de Reyes y Vázquez Gómez, por una hipotética adhesión al espíritu original del Plan de San Luis Potosí.²¹ La mirada de los tres apuntaba, por igual, hacia la cúspide del poder más que hacia una propuesta alternativa de reformas políticas o sociales ni, mucho menos, municipales.

El Plan de Ayala defendido por Emiliano Zapata, por el contrario, fue el punto de arranque de una auténtica rebelión agraria, cuyas orientaciones marcarían el curso del proceso revolucionario. Y la fuerza de la demanda zapatista radicaba no sólo en su autenticidad sino en su simpleza: el plan pedía la restitución de tierras a los pueblos que habían sido despojados, y veía en “los elementos dictatoriales de Porfirio Díaz y don Francisco I. Madero” el obstáculo principal para ver satisfecha esa demanda. No obstante, se inscribía a sí mismo en la dinámica revolucionaria del Plan de San Luis Potosí:

Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a estas propiedades [...] En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños del terreno que pisan [...] por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a

²¹ “Plan de Tacubaya”, octubre de 1911; “Plan de Bernardo Reyes por el que se reforma el Plan de San Luis Potosí”, noviembre de 1911, y “Plan Felicista”, octubre de 1912, en González Ramírez, *op. cit.*, pp. 55, 65 y 129, respectivamente.

fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.²²

Esa adición abrió, en medio del movimiento revolucionario, una nueva vertiente entre las ideas que, hasta entonces, habían permanecido fieles a la tradición liberal. En la cita anterior subrayo las palabras “pueblos, ejidos, colonias, fundos legales para pueblos”, porque todas ellas aluden a la tradición municipal mexicana, previa a las reformas liberales del siglo XIX. Para Zapata, la individualización de las tierras tendría que haber convivido con las formas de propiedad colectiva que, en una costumbre diferente y sin duda más arraigada que las ideas del liberalismo, había comenzado con la implantación del municipio indígena en los tiempos de la Colonia.

Pero el Plan de Ayala hablaba de “pueblos” y no de “municipios”, porque ambas realidades se fueron separando, como se ha dicho antes, a lo largo del siglo pasado. Si el municipio se hubiera ligado a la justicia que se pedía para los pueblos, las demandas del zapatismo habrían perdido densidad y, probablemente, se habrían visto atrapadas en la lógica liberal que prefería ver al municipio como una simple instancia administrativa. Planteada como una demanda de los “pueblos” desposeídos, en cambio, la restitución de tierras no dejaba lugar a dudas aunque, más tarde, acabaría por abonar el divorcio entre esos dos problemas ligados, que se completaría con las tesis de Molina Enríquez durante el Congreso Constituyente de 1916-1917.

El Pacto de la Empacadora, por su parte, de menor trascendencia política e inferior alcance en materia agraria, fue en cambio un poco más explícito que los demás documentos revolucionarios emitidos contra el gobierno de Madero pues, al menos, recogía la demanda municipal que el Plan de San Luis Potosí había omitido. Así, en sus puntos 28 y 29 apuntaba:

28. La Revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos.

²² “Plan de Ayala”, noviembre de 1911, tomado de Gildardo Magaña, *Emiliano Zapata y el agrarismo en México*, México, Editorial Ruta, pp. 83-87, y González Ramírez, t. I, *op. cit.*, pp. 75-76.

29. Se suprimirán en toda la República los cargos de Jefes Políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los Presidentes Municipales.²³

Esa escueta mención introducía, por primera vez, el problema del financiamiento municipal que más tarde habría de convertirse en tema central de los debates sobre la nueva redacción del artículo 115 constitucional, una vez que el municipio fue definitivamente desligado del problema agrario y confinado, dentro del texto de la nueva Constitución, al ámbito administrativo de los gobiernos locales. De cualquier forma, ni el Pacto de la Empacadora ni el Plan de Ayala habrían de aportar una visión municipal diferente a la que prosperó durante el siglo XIX. El primero, al inscribirse en la misma dinámica liberal que venía de antes, y el segundo, porque concretaba su poderosa demanda de justicia agraria en un solo punto, al margen de cualquier otra disputa sobre la estructura política del país.

Mientras Madero buscaba pacificar el país, el Congreso mexicano vivía una de sus mejores épocas. Si la Revolución no había producido, hasta ese momento, ninguna transformación radical respecto al régimen anterior, los debates que tenían lugar en la Cámara de Diputados perfilaban, en cambio, la posibilidad de afrontar buena parte de las dificultades heredadas del porfiriato en un nuevo ambiente de democracia. Hacia finales de 1912, un grupo de diputados dirigido por Luis Cabrera presentó a la Cámara un proyecto de ley que, a diferencia de los demás documentos revolucionarios previos, ligaba explícitamente el problema agrario con el municipal reconociendo, al mismo tiempo, la tradición colonial del país, que sin duda seguía presente en buena parte de su territorio. Decía el texto de la iniciativa (que para los fines de este trabajo no tiene desperdicio):

- Artículo 1. Se declara de utilidad pública nacional la reconstitución y dotación de ejidos para los pueblos. Artículo 2. Se faculta al Ejecutivo de la Unión para que, de acuerdo con las leyes vigentes en la materia, proceda a expropiar los terrenos necesarios para reconstituir los ejidos de los pueblos que los hayan perdido, para dotar de ellos a las pobla-

²³ "Pacto de la Empacadora", en Francisco Naranjo, *op. cit.*, pp. 276-282, y en González Ramírez, *op. cit.*, t. I, p. 103.

ciones que los necesitaren, o para aumentar la extensión de los existentes. Artículo 3. Las expropiaciones se efectuarán por el gobierno federal, *de acuerdo con los gobiernos de los estados y oyendo a los ayuntamientos de los pueblos de cuyos ejidos se trate*, para resolver sobre la necesidad de reconstitución o dotación, y sobre la extensión, identificación y localización de los ejidos. La reconstitución de ejidos se hará, hasta donde sea posible, en los terrenos que hubiesen constituido anteriormente dichos ejidos. Artículo 4. *Mientras no se reforme la Constitución para dar personalidad a los pueblos para el manejo de sus ejidos, mientras no se expidan las leyes que determinen la condición jurídica de los ejidos reconstituidos o los formados de acuerdo con la presente ley, la propiedad de éstos permanecerá en manos del gobierno federal, y la posesión y usufructo quedarán en manos de los pueblos, bajo la vigilancia y administración de sus respectivos ayuntamientos*, sometidos de preferencia a las reglas y costumbres anteriormente en vigor para el manejo de los ejidos de los pueblos. Artículo 5. Las expropiaciones quedarán a cargo de la Secretaría de Fomento. Una ley reglamentaria determinará la manera de efectuarlas y los medios financieros de llevarse a cabo, así como la condición jurídica de los ejidos formados.²⁴

A la presentación del proyecto siguió un largo y conocido discurso de Luis Cabrera en el que definió el problema agrario del país como un conjunto de “muchos problemas agrarios”, para cuya resolución se necesitaban “muchas leyes agrarias”, y en el que citó, como apoyo, *Los grandes problemas nacionales* de Molina Enríquez. El discurso, sin embargo, es mucho más conocido que la iniciativa de ley que lo motivó y, quizá por ello, la atinada relación que Cabrera veía entre municipios, pueblos y ejidos y que constituía la esencia misma de su propuesta, quedó borrada ante su propia elocuencia y el municipio, colocado por Cabrera en un plano subsidiario pero muy relevante para la vida de los pueblos, sería nuevamente olvidado luego de la muerte de Madero. Para Luis Cabrera, en cambio:

Todo el que haya leído una titulación de tierras de la época colonial, puede sentir cómo trasciende la lucha entre las haciendas y los pueblos a cada página de la titulación de una hacienda o de un poblado [...] Los ejidos aseguraban al pueblo su subsistencia, los propios garantiza-

²⁴ *Diario de debates de la Cámara de Diputados*, t. I, año I, 3 de diciembre de 1912, y González Ramírez, t. IV, *op. cit.*, p. 622; cursivas mías.

ban a los ayuntamientos el poder; los ejidos eran la tranquilidad de las familias vecindadas alrededor de la Iglesia, y los propios eran el poder económico de la autoridad municipal de aquellos pueblos, que eran ni más ni menos que grandes terratenientes frente al latifundio que se llamaba la hacienda. Ese fue el secreto de la conservación de las poblaciones frente a las haciendas, no obstante los grandísimos privilegios que en lo político tenían los terratenientes españoles en la época colonial [...] La situación de los pueblos frente a las haciendas era notoriamente privilegiada hasta antes de la ley de desamortización de 1856. Estas leyes están ya perfectamente juzgadas en lo económico, y todos vosotros sabéis [...] cómo, mientras pudieron haber sido una necesidad respecto a los propios de los pueblos, fueron un error muy serio y muy grande al haberse aplicado a los ejidos [...] Por la forma que se dio a las amortizaciones de los ejidos, era natural, por una razón económica, que éstos fuesen a manos que supiesen utilizarlos mejor.²⁵

Luis Cabrera iba, en su discurso y sobre todo en la iniciativa que presentó, tan lejos como el zapatismo original, en la medida en que su intención era, precisamente, eliminar las causas que originaron ese movimiento:

[...] La población rural necesita completar su salario —decía— si tuviese ejidos, la mitad del año trabajaría como jornalera, y la otra mitad del año aplicaría sus energías a esquilmarlos por su cuenta. No teniéndolos, se ve obligada a vivir seis meses del jornal, y los otros seis meses toma el rifle y es zapatista.²⁶ [Y agregaba] La reconstitución de ejidos es indudablemente una medida de utilidad pública; la llamo una medida de utilidad pública en el orden económico, por las razones que he expuesto; la llamo una medida de utilidad pública urgentísima en el orden político, porque traerá necesariamente una de las soluciones que pueden darse a la cuestión del zapatismo.

Empero, Cabrera también vio lo que, finalmente, se convertiría en el argumento central de Molina Enríquez para desplazar a los municipios a un plano definitivamente subordinado:

[La medida] tiene una dificultad constitucional que vosotros, al primer golpe de vista, debéis haber sentido [...] Consiste en que, no teniendo

²⁵ Luis Cabrera, *Discurso ante la Cámara de Diputados*, 12 de diciembre de 1912, y González Ramírez, t. IV, *op. cit.*, pp. 629-630.

²⁶ *Ibid.*, p. 637.

personalidad actualmente las instituciones municipales, y menos todavía los pueblos mismos para poder adquirir en propiedad, poseer y administrar bienes raíces, nos encontrábamos con la dificultad de la forma en que pudieran ponerse en manos de los pueblos, o en manos de los ayuntamientos, esas propiedades. No encontramos, mientras no se reforme la Constitución volviendo a conceder a los pueblos su personalidad, otra manera de subsanar este inconveniente constitucional, que poner la propiedad de estos ejidos reconstituídos en manos de la Federación, dejando el usufructo y la administración en manos de los pueblos que han de beneficiarse con ellos [...] La costumbre en el manejo de los ejidos, por mala que sea, es preferible a ninguna costumbre, y suple y debe suplir muy ventajosamente mientras una ley determina cuál ha de ser la condición jurídica de los ejidos y cuál ha de ser su forma de administración por los ayuntamientos.²⁷

Por el número de diputados que respaldaba el proyecto, la iniciativa defendida por Luis Cabrera tal vez hubiera sido aprobada, pero el golpe de estado de Victoriano Huerta modificó el curso de la Revolución y, con él, las posibilidades que la ley de Cabrera hubiese abierto para la vida municipal del país.

LA LUCHA CONSTITUCIONALISTA: DE 1913 A 1916

Si el Plan de San Luis Potosí fue el documento central en la primera fase de la contienda, el Plan de Guadalupe lo sería en los años posteriores. Pero, a diferencia del primero, el propuesto por Venustiano Carranza para enfrentar el golpe de Huerta se concretó a proclamar la condición ilegítima del nuevo gobierno: no pedía ningún cambio ni ofrecía ninguna transformación respecto al pasado inmediato, ni ocupaba más espacio que el estrictamente necesario para convocar un Ejército Constitucionalista destinado a derrocar al presidente golpista. No obstante, el rumbo de la Revolución y, sobre todo, la firmeza de la demanda zapatista, obligarían a Carranza a proponer una adición y una reforma al plan original, en los tres años que antecederon al Congreso Constituyente de 1916-1917. Pero en ninguno de esos agregados apareció, pese a la fuerza de las ideas de Cabrera, mención alguna al problema municipal.

²⁷ *Ibid.*, pp. 642-643.

Carranza concedió importancia estratégica a los municipios, en tanto que los entendía como electores primarios de los más altos cargos federales, pero omitió cualquier otra consideración relacionada con esa instancia. Heredero de la misma tradición liberal que cobijara el principio del movimiento armado, Carranza nunca vería a los municipios más que como un instrumento electoral y un medio administrativo para el control de los pueblos, lo que quedaría de manifiesto más tarde durante los debates del Congreso Constituyente.

Las demandas que estaban en la base del movimiento armado, sin embargo, no pasaron inadvertidas para Carranza, luego que Villa rompió el Pacto de Torreón y suscribió con Zapata el de Xochimilco, para llevar la convención de jefes revolucionarios a la ciudad de Aguascalientes, que abrió una nueva brecha en el trayecto de la Revolución. Las adiciones al Plan de Guadalupe, publicadas en diciembre de 1914, representaron así la reacción de Carranza frente a la intransigencia de aquellos dos líderes y, al mismo tiempo, una suerte de contraoferta a la nación. En ellas, el municipio vuelve a aparecer en medio de otros temas, y en el artículo 2 de los agregados, Carranza reconocía, así fuera implícitamente, las ausencias del plan original:

Artículo 2. El primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí.²⁸

Agregaba, en el mismo párrafo, una larga lista de promesas revolucionarias, entre las que figuraban nuevas leyes agrarias para favorecer la pequeña propiedad, “disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados”; nuevas leyes fiscales; una legislación especial para “mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias”; bases para reorganizar el poder judicial y

²⁸ “Adiciones al Plan de Guadalupe, diciembre de 1914”, en *Folletos de la Revolución Mexicana*, núm. 9, Biblioteca de Hacienda; y González Ramírez, *op. cit.*, t. I, p. 162.

sus procedimientos; revisión de los códigos civil, penal y de comercio; examen de las leyes relativas a la explotación de los recursos naturales del país, y “en general [de] todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos, y la igualdad ante la ley”. Y justamente en medio de esa lista de promesas, una línea dedicada al municipio: “establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional”. Una promesa breve, sin mayor detalle, que cumpliría Carranza dos años más tarde con la misma parsimonia. En cambio, la importancia de los ayuntamientos como clave de las elecciones, no dejaría lugar a dudas:

Artículo 4. Al triunfo de la Revolución, reinstalada la Suprema Jefatura en la ciudad de México y *después de efectuarse las elecciones de Ayuntamientos en la mayoría de los Estados de la República*, el Primer Jefe de la Revolución, como Encargado del Poder Ejecutivo, convocará a elecciones para el Congreso de la Unión, fijando en la convocatoria las fechas y los términos en que dichas elecciones habrán de celebrarse.²⁹

Hacia septiembre de 1916, cuando el ejército de Carranza controlaba ya la mayor parte del territorio nacional, el general efectivamente convocó a elecciones “habiendo triunfado la causa constitucionalista, y estando hechas las elecciones de Ayuntamientos en toda la República”, para formar el Congreso Constituyente que redactaría la carta fundamental de 1917.

Durante los tres años que corrieron del golpe de Huerta a la redacción del nuevo texto constitucional, por lo demás, sólo otro texto revolucionario ajeno a la corriente constitucionalista se ocupó del problema municipal, si bien no agregó nada sustantivo a las ideas que ya se habían puesto de manifiesto antes de 1913: fue el Programa de reformas político-sociales, emitido por la Convención Revolucionaria, fechado en Jojutla, en abril de 1916,³⁰ que establecía claramente

²⁹ *Ibid.*, p. 163. Cursivas mías, para remarcar el peso de las leyes electorales indirectas de 1901-1904, que suponían el control previo de los ayuntamientos para garantizar el éxito de los comicios federales.

³⁰ “Programa de reformas político-sociales de la Revolución, aprobado por la soberana Convención Revolucionaria”, tomado de *México Revolucionario a los pueblos de Europa y América*, México, Imprenta Espinoza, y Ferre, pp. 37-47, y González Ramírez, *op. cit.*, t. I, pp. 123-127. Otro documento se ocupó, en fechas

sus propuestas agrarias pero, a diferencia de las ideas de Cabrera, separadas del problema municipal. Desde sus primeras líneas, dedicadas a la cuestión agraria, el documento expresaba:

La Revolución se propone realizar las siguientes reformas: Artículo 1. Destruir el latifundismo, crear la pequeña propiedad y proporcionar a cada mexicano que lo solicite la extensión de terreno que sea bastante para subvenir a sus necesidades y a las de su familia, en el concepto de que se dará la preferencia a los campesinos. Artículo 2. Devolver a los pueblos los ejidos y las aguas de que han sido despojados, y dotar de ellos a las poblaciones que, necesitando, no los tengan o los posean en cantidad insuficiente para sus necesidades.³¹

Ambos artículos recogían las demandas fundamentales del proceso revolucionario proponiendo, al mismo tiempo, una clara separación de los dos problemas centrales: por un lado, la conveniencia de erradicar las grandes propiedades en favor de un reparto agrario individualizado, y del otro, expresando la necesidad de devolver sus tierras a los pueblos despojados y de dárselas a las "poblaciones" que no las tuvieran. Para 1916, pues, ya era claro que una era la pequeña propiedad individual que previó el liberalismo, y otra la colectiva de los pueblos, arraigada en la tradición colonial del país. En esa fecha, también, había cobrado fuerza la idea de que el problema municipal era de índole diferente. La propia Convención Revolucionaria incluyó al municipio en el capítulo dedicado a "las refor-

similares, del problema municipal: el "Plan Felicista de Tierra Colorada", de febrero de 1916, en el que, si bien no se hablaba de municipios, sí se retomaba el espíritu de la iniciativa de ley Cabrera en dos de sus párrafos: el noveno, inciso a, decía: "Se devolverán a todos los pueblos los ejidos y bienes de uso común de que hayan sido indebidamente privados y se dotará, a todos los que de ellos hayan carecido, en forma que satisfaga a sus necesidades, adquiriéndose con tales objetos por la nación, los terrenos que sean menester", y el punto décimo agregaba: "Los fundos legales y ejidos que aún conservan los pueblos no podrán ser repartidos, si no es con el consentimiento de los mismos pueblos, expresado en la forma que reglamentarán las leyes que sobre la materia se expidan", pp. 224-225. Sin embargo, este segundo documento, a pesar de su contenido, difícilmente podría anotarse como "revolucionario", tomando en cuenta que se trataba, por el contrario, de la reacción contrarrevolucionaria de Félix Díaz, en el último de sus intentos por restablecer el Antiguo Régimen. Con todo, no deja de llamar la atención que, al menos en materia municipal, esa reacción haya asimilado mejor que los constitucionalistas, las ligas evidentes entre municipio, pueblos y ejidos que describió Luis Cabrera.

³¹ *Ibid.*

mas políticas", en los términos más audaces que conoció la Revolución:

Artículo 32. Realizar la independencia de los municipios, procurando a éstos una amplia libertad de acción que les permita atender eficazmente a los intereses comunales y los preserve de los ataques y sujeciones de los gobiernos federal y locales. [...] Artículo 34. Suprimir la vicepresidencia de la República y las Jefaturas Políticas. [...] Artículo 37. Implantar el sistema de voto directo, tanto en las elecciones federales como en las locales, y reformar las leyes electorales de la Federación y de los Estados, a fin de evitar que se falsifique el voto de los ciudadanos que no saben leer ni escribir.³²

¿Pero qué significaba la "independencia de los municipios", para preservarlos de los "ataques y sujeciones de los gobiernos federal y locales"? Seguramente, la supresión de las jefaturas políticas, y también recursos propios para "atender eficazmente a los intereses comunales". No obstante, al separar la tríada que concibió Luis Cabrera entre municipios, pueblos y ejidos, los propios zapatistas estaban confinando a los primeros a un ámbito estrictamente administrativo y, en consecuencia, dependiente de instancias superiores, que el Congreso de 1916-1917 confirmó como receptáculo de (casi) todas las opiniones.

LA SOLUCIÓN CONSTITUCIONAL: ENTRE EL ARTÍCULO 27 Y EL 115

Es de sobra conocido el texto que Venustiano Carranza llevó al Congreso para elevar a rango constitucional la libertad de los municipios, y que recogía, prácticamente en los mismos términos, el decreto que había emitido para adicionar al Plan de Guadalupe:

Artículo 115. Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por un Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado.³³

³² *Ibid.*, pp. 126-127.

³³ En Ochoa Campos, *op. cit.*, p. 320.

Si la elección directa y la anulación de las jefaturas políticas compendiaban, a juicio de Carranza, la respuesta a las demandas sociales que habían girado en torno a los municipios, era porque el problema agrario había sido despachado con agilidad, a partir de las propuestas que dirigió Molina Enríquez,³⁴ en las que el municipio quedó definitivamente al margen. Separado de la reforma agraria y, por tanto de la vida económica de los pueblos, el municipio permaneció circunscrito al espacio administrativo que ya le habían otorgado los liberales. El tema de debate en el Congreso, en consecuencia, se concretó a los medios de financiamiento para una instancia así definida, y no se volvió a hablar de la importancia de precisar el sentido de la vida comunitaria que encerraban los municipios, ni de sus posibilidades como institución política colocada al otro extremo del poder central; tampoco se recordó su influencia en los tiempos de la Colonia, ni se le concedió un papel diferente al de la mera dotación de servicios. La concepción del desarrollo del país se trasladó hacia el gobierno de la República y, con ella, los municipios quedaron vacíos de contenido. Para Molina Enríquez, en efecto:

El Artículo 27 de la Constitución de Querétaro no quiso imponer determinado sistema de propiedad, ni cambió en manera alguna el sistema establecido desde la época colonial y desde esa época consentido, dentro y fuera del país, por todo el mundo [...] El Artículo 27 no hizo sino reconocer los hechos tales cuales los encontró.³⁵

Pero, a diferencia de la visión de Cabrera cinco años antes, la constatación de hechos que sugiere Molina Enríquez omitió la costumbre comunitaria, municipal, para consolidar todo el peso de las decisiones fundamentales en el centro de la República. Y en su lectura del pasado colonial, descuidó el sentido que había cobrado la fundación de ayuntamientos como contraparte de la soberanía concentrada en el monarca:

El derecho de propiedad primordial de la nación sobre todo el territorio nacional —escribía Molina en julio de 1922— existía antes en el rey

³⁴ Arnaldo Córdova, "El pensamiento social y político de Andrés Molina Enríquez", prólogo a Molina Enríquez, *Los grandes problemas nacionales*, México, Era, 1978.-

³⁵ Molina Enríquez, "El artículo 27 de la Constitución", en *Los grandes problemas nacionales*, op. cit., p. 467.

de España: los derechos de dominio en calidad de propiedad privada de los particulares dentro de los derechos de propiedad de la nación, constan en los títulos que amparan todavía los mismos derechos de los particulares [...] La aplicación de los derechos sociales que ahora representa la nación, para imponer a los derechos de dominio de los particulares las modalidades que exija el interés público, viene de la época colonial igualmente: la división de los derechos de dominio de los particulares, entre los derechos de carácter individual de muchos individuos aislados, y los derechos de carácter comunal de las agrupaciones de población genéricamente llamadas pueblos, viene asimismo de la época colonial; las disposiciones de ejecución inmediata para equilibrar los derechos de dominio individual y los de dominio comunal, como las restituciones y dotaciones en favor de los pueblos, tienen del mismo modo precedentes coloniales.³⁶

Molina no advirtió, sin embargo, que los derechos otorgados a los pueblos de España y de las diferentes colonias hasta finales del siglo XVIII no eran administrados por el rey, sino por ayuntamientos constituidos bajo su autoridad. Ni observó que, de hecho, la categoría de "pueblo" no suponía solamente la erección de una traza urbana alrededor de una iglesia, sino la formación de un cabildo capaz de administrar los recursos colectivos de cada comunidad. Así, si bien era verdad que la propiedad original de la tierra seguía correspondiendo al monarca, también lo era que su aprovechamiento estaba mucho menos determinado por su voluntad, que por la organización autónoma de los ayuntamientos. ¿Por qué omitió Molina, entonces, esa otra constatación que habría evitado, al menos jurídicamente, la centralización definitiva de las decisiones fundamentales sobre el desarrollo de México?

Con los elementos de juicio que tengo a la mano, sólo puedo imaginar dos respuestas posibles: la primera, que los constituyentes de 1917 no quisieron correr el riesgo de dispersar el poder en un asunto tan delicado, en momentos de peligro inminente para la reconstitución del Estado nacional; en ese sentido, cabría suponer que una vuelta completa hacia la identificación que propuso Cabrera entre municipios, pueblos y ejidos —tomada también del pasado colonial—, habría supuesto la pérdida del control político que, a fin de cuentas, había costado tres años más de guerra civil. De modo que se recogió el pasado colonial, pero sólo en lo que correspondía a la cen-

³⁶ *Ibid.*, p. 468.

tralización del poder. La segunda respuesta probable tiene que ver con la técnica jurídica que eligieron los constituyentes: ya en 1912 Cabrera había observado que ni los pueblos ni los municipios tenían personalidad jurídica propia, lo que les impedía poseer tierras o, siquiera, participar de su administración. Y en 1916-1917 llenar esa ausencia jurídica habría obligado a un replanteamiento completo de las relaciones de dominación del país: habría propiciado, en otras palabras, una vuelta al revés en la lógica del poder mexicano:

Al reunirse el Congreso Constituyente de Querétaro —diría Molina más tarde— [...] la noción de la soberanía como representativa de la voluntad y del poder del conjunto social, estaba ya hecha [...] Faltaba sólo encontrar el principio fundamental que pudiera reunir a la vez el reconocimiento de los derechos ya adquiridos para dar sanción a lo pasado, y la previsión de los derechos nuevos susceptibles de ser adquiridos [...] La sapientísima legislación colonial hizo fácil encontrar el principio buscado [...] En efecto, el primer párrafo del artículo 27 de la Constitución de Querétaro cambió radicalmente el principio dominante de la Constitución de 1857 al declarar, de acuerdo con los precedentes coloniales vigentes aún, que la propiedad de las tierras y las aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originalmente a la nación.³⁷

Pero al tomar sólo una parte de la fórmula colonial, el artículo 27 ayudó mucho a la siembra del criterio de centralización del poder que florece hasta nuestros días, confinando al municipio a una labor administrativa de menor importancia. Relegado, pues, de sus antiguas funciones de orden político y social, el tema municipal despertó tan sólo un último debate entre los diputados constituyentes, sobre las fuentes indispensables para su financiamiento. Y en él, sin duda, el municipio perdió su última oportunidad dentro del marco de ideas manejado por la Revolución: sus medios de allegarse recursos quedarían subordinados a las legislaturas de los estados.

En una primera versión del artículo 115, una comisión encabezada por Heriberto Jara intentó darle al municipio el peso fundamental de la recaudación hacendaria, dentro de una concepción completamente ajena a la concentración de las decisiones. Aquella propuesta decía:

³⁷ Molina Enríquez, "El espíritu de la Constitución de Querétaro", en *Los grandes problemas nacionales*, op. cit., p. 473.

Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los Poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley.³⁸

Ese proyecto despertó, casi al final del trabajo legislativo del Congreso, una larga discusión en la que participaron dieciséis diputados, con veintisiete discursos que ocuparon las sesiones del 24, 25, 30 y 31 de enero de 1917, cuando el resto del texto constitucional estaba prácticamente aprobado.³⁹ En esas condiciones, el esfuerzo de los diputados dirigidos por Heriberto Jara hubiese implicado, sin duda, no sólo una versión nueva del sistema fiscal mexicano sino un replanteo mucho más amplio de las relaciones entre la federación, los estados y los municipios. Y ese punto no estaba —como salta a la vista en la lectura misma del texto constitucional de 1917— en el espíritu de un Congreso que remitió al artículo 124 la idea de que los estados se ocuparían de todas las cuestiones de menor trascendencia no reservadas expresamente a la federación. Por esto, después de dos votaciones en las que fracasó la idea de otorgarle una mayor independencia financiera a los municipios, Carranza envió al Congreso un párrafo complementario para liquidar el debate, que se aprobaría finalmente, y que permaneció inalterado hasta 1983:

Los municipios —decía, con la brevedad preferida por Carranza— administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.⁴⁰

La ambigüedad de ese texto acabaría por limitar las posibilidades municipales de México pero era congruente, en todo caso, con el desarrollo de las muy precarias ideas que el tema produjo en el curso de la Revolución: ¿cuáles eran las necesidades del munici-

³⁸ Ochoa Campos, *op. cit.*, pp. 320-321.

³⁹ El debate es seguido minuciosamente por Ochoa Campos, *op. cit.*, en el capítulo "Génesis del artículo 115 constitucional".

⁴⁰ *Ibid.*, p. 342.

pio? ¿Cómo definir las al comenzar 1917, si esa vieja institución política había sido ya relegada al ámbito de los "temas generales", de las cuestiones menores?

La dominación ejercida por la dictadura de Díaz a través de los jefes políticos, el control de las elecciones y el problema agrario fueron temas que se cruzaron, en diferentes momentos de la contienda, con el de la vida municipal del país. Pero —con las excepciones de las fallidas iniciativas de ley presentadas por Luis Cabrera, en 1912, y por el grupo parlamentario dirigido por Heriberto Jara, en 1917— ninguna de las fracciones revolucionarias produjo una concepción municipal acabada, bien desde un mirador democrático capaz de superar las ideas administrativas del liberalismo, acuñadas durante el siglo anterior; o bien desde otro escenario pensado para descentralizar el poder, a partir de las tradiciones coloniales que, a juicio de Molina Enríquez, seguían vigentes en el México de principios de siglo.

La Revolución, que se originó como un movimiento contra la concentración del poder en manos del general Díaz, concluyó con una concentración similar, en manos distintas. Nunca se planteó, entre sus múltiples proyectos sociales, una verdadera revisión de las estructuras políticas de dominación. Puso énfasis en los problemas agrarios que venían de atrás, y originó una visión diferente sobre la cuestión obrera, pero su mirador político no rompió con la tradición liberal que heredaba, y que prefería identificar a un Estado fuerte con un Ejecutivo federal poderoso.

La demanda democrática que proyectó el movimiento armado no debe confundirse, a mi juicio, con la idea de descentralización del poder: una era la legitimidad electoral exigida por Madero y que respaldaron todas las fracciones armadas, y otra la concepción de restarle poderes al presidente de la República con el fin de conceder mayores cuotas de autonomía a estados y municipios. Lo que solicitaba Madero, desde un principio, era que el poder concentrado fuera legítimo, pero no menos poderoso. Y en esa misma línea se inscribió el movimiento constitucionalista de Venustiano Carranza —y más tarde, el grupo de Sonora. En el curso de la contienda, zapatistas, orozquistas, villistas y floresmagonistas exigieron que ese poder, además de legitimidad, tuviera claros propósitos sociales, pero tampoco discutieron su excesivo peso: su identidad con los superiores fines del Estado. En consecuencia, el municipio quedó definitivamente confinado al sitio inferior que habría de seguir ocupando hasta nuestros días.

VI. LA DERROTA MUNICIPAL

LAS INSTITUCIONES PERDIDAS

Como hemos visto a lo largo de esta investigación, el centralismo político forma parte de los atributos que sirvieron para constituir al Estado nacional mexicano. No es un problema de las circunstancias presentes ni mucho menos de la voluntad individual del gobierno de turno, ni podría eliminarse sin advertir su presencia en todo el entramado institucional del país. Se trata de un hecho que preocupa hasta nuestros días, pero cuyo origen está en las instituciones políticas nacionales que se construyeron durante la segunda mitad del siglo pasado, para consolidarse finalmente con el régimen de la Revolución mexicana. Así que discutirlo sin tomar en cuenta las redes creadas durante aquellos años de formación podría conducir a una calle cerrada: la misma lógica institucional que sigue vigente no sólo atraparía las soluciones parciales diseñadas para impedir que el centralismo vuelva a imponerse, sino que podría poner en tela de juicio hasta la definición misma del régimen federal mexicano. Lo que se construyó en la segunda mitad del siglo pasado no fue un régimen federal consecuente con el funcionamiento legal del país, sino una serie de aparatos de Estado dirigidos por el gobierno de la República, que fueron minando las autonomías de los municipios mientras se respaldaban en ellos.

Más de un autor ha observado —como hemos podido constatar— la enorme distancia que ha separado siempre a las formas legales de las prácticas políticas reales que han tenido lugar en el sistema político mexicano. Esa idea ha servido como uno de los hilos conductores para la redacción de este texto, pero también hemos insistido en que el problema fundamental no ha estado tanto en el alejamiento entre leyes y hechos, como en la práctica mucho más sutil y difícil de desentrañar consistente en el empleo de una doble legalidad: una que ha servido para legitimar el poder, y la otra que ha permitido ejercer el gobierno. En ese sentido, la investigación mantuvo una suerte de discusión abierta con tres de los autores que

han defendido la hipótesis de la separación entre formas legales y prácticas reales: Emilio Rabasa, François Xavier Guerra y Fernando Escalante, cuyas obras están citadas con amplitud en los capítulos anteriores. Sólo que si se mira con precaución, veremos que la crítica de los tres —y muy especialmente Emilio Rabasa, lo mismo que Justo Sierra—, se detiene en los ordenamientos constitucionales: en la incongruencia entre los mandatos contenidos en las cartas fundamentales y las múltiples evidencias de un quehacer político que los contradecía abiertamente. Para Rabasa y Sierra, era un hecho políticamente necesario; para Guerra, la prueba del divorcio entre las élites y la verdadera sociedad nacional, en tanto que para Escalante, una señal de inmoralidad y cinismo compartida por todos, y por lo mismo políticamente funcional. Daniel Cosío Villegas y Jesús Reyes Heróles, por su parte, opinaron de otra manera: ellos defendieron a capa y espada las razones que empujaron a los liberales del siglo XIX a contradecir temporalmente la Constitución de 1857 con el único propósito de defenderla y volver a ella cuando las circunstancias fueran propicias, y ambos culparon a Porfirio Díaz de haber manoseado esa carta en provecho propio. Pero llama la atención que ninguno de estos autores haya observado con más detenimiento que la contradicción no sólo estaba entre las leyes y las prácticas de gobierno, sino entre las leyes mismas, las que sirviéndose de los vericuetos constitucionales, se promulgaban para eludir las leyes fundamentales sin faltar, no obstante, a la legalidad exigida. Desde mi punto de vista, ésta es una de las claves principales para explicar la historia política mexicana.

Las formas legales se han empleado en México para arrojar distintos proyectos de dominación a lo largo de casi toda su historia, y muy pocas veces han respondido en rigor a los estatutos que les han dado sustento.¹ Esa versión ha ocultado las contradicciones que también han brotado dentro de la propia formación institucional del país: no han sido dos caminos distintos y paralelos, sino un tejido de leyes y aparatos entrelazados. De modo que es necesario evitar al menos dos conclusiones equívocas: la primera, que las instituciones formales nunca han servido de base para la actuación de los

¹ Con excepción de los periodos en que el centralismo político no fue solamente una práctica sino también la base constitucional del régimen, aunque después hayan sido lamentados hasta la exageración por sus adversarios.

gobiernos de México, que habrían preferido actuar con impunidad; la segunda, que esas instituciones, al ser formalmente impecables, sólo necesitarían un esfuerzo de voluntad política para volverse parte de la realidad del país. Ambas afirmaciones son inexactas, pues lo cierto es que ninguno de los gobiernos que se sucedieron después de haberse promulgado la Constitución de 1857 actuó permanentemente al margen de toda legalidad: todos se cuidaron mucho de apoyar su actuación pública, por arbitraria que fuera, en el cobijo de la aprobación del Congreso y en las justificaciones legales que hicieran falta. De ahí que tampoco sea cierto que el diseño institucional del país esté a salvo de aquellas contradicciones de origen. La historia política presenta otros matices.

Quizás el problema no reside tanto en aquel divorcio aparente entre formas y realidad, como en un proceso de construcción institucional que nació atrapado por circunstancias contradictorias desde un principio. Tras el cascarón de los nombres que han definido el régimen político mexicano como una república federal, representativa y popular, todo eso, se oculta un entramado de instituciones —entendidas a la vez como leyes y prácticas entrelazadas—, más bien ajeno a la lógica que esos nombres indican, pero finalmente eficaz. Si así fuera, las constituciones pensadas para describir lo que a los legisladores les hubiera gustado que México fuera —sin serlo—, se habrían convertido en la trampa: mientras más se reclama el cumplimiento de aquellas formas constitucionales —con toda su carga de artículos puntillosos, de estructuras de autoridad y de valores políticos—, más se profundiza en la práctica opuesta.

La formación del régimen federal mexicano ha sido estudiada desde miradores ciertamente diversos. Tema preferido por los historiadores del siglo XIX, la pugna secular entre liberales y conservadores se ha interpretado también como una lucha entre dos formas de entender la realidad nacional y, en última instancia, como un conflicto irresuelto entre las regiones y el centro. Y el triunfo del partido liberal después de la intervención francesa ha sido visto, con frecuencia, como el triunfo paralelo del federalismo sobre la propuesta centralizadora de los conservadores.² Pero sólo excepcionalmente se han emprendido investigaciones acerca de las enormes di-

² Esta afirmación se encuentra en Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano*, t. 3, *La integración de las ideas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, y especialmente en los dos capítulos sobre "El federalismo".

ficultades que hubo de atravesar ese régimen federalista para la formación del Estado nacional. La mayor parte de los estudios sobre la época —revisados en las páginas anteriores de esta investigación— ha optado por subrayar la importancia de los protagonistas políticos y de sus grandes proyectos, o por aportar piezas puntuales de microhistoria al rompecabezas del siglo. Por su parte, los libros de historia jurídica de que disponemos han quedado atrapados por la formalidad: más que historias, han sido recuentos de las leyes emitidas a lo largo del siglo. Hace falta, en consecuencia, precisar el recorrido histórico de las instituciones, que en este libro solamente se ha estudiado desde el mirador de los gobiernos locales.

Esa ausencia de datos sobre la evolución específica de nuestras instituciones —y no sólo de nuestras constituciones— es particularmente notable en materia municipal.³ Herencia de la Colonia, el municipio ha respondido a las características singulares de cada una de las etapas de la historia de México: ese núcleo de la vida comunitaria se fue transformando en la misma medida en que evolucionó la capacidad de dominio del gobierno nacional. De modo que hoy es completamente distinto del que fue hacia finales del siglo pasado, o del que era poco antes, al comenzar la República Restaurada. Pero en todo caso ha servido en distintos momentos como un instrumento de uso para la consolidación del centralismo político. A diferencia de lo que sugiere el lugar común, esa institución no ha sido una aliada fiel del poder regional. Guardadas todas las proporciones, entre los municipios y las autoridades estatales se han presentado tantas dificultades como las que han permeado las relaciones entre el centro y las regiones del país.

Durante el proceso de formación del Estado nacional mexicano, el municipio cumplió un papel ambiguo pero a la postre favorable al predominio del centro, mientras asistía al derrumbe de sus propias posibilidades de desarrollo y a la creciente restricción de sus

³ La bibliografía crítica —que no descriptiva— sobre el tema municipal en el México independiente es notablemente pobre, lo que revela su escasa importancia hasta nuestros días. En cambio, es difícil encontrar una investigación sobre los tiempos coloniales que no aluda a la relevancia política que llegó a cobrar la instancia municipal como contrapeso de los poderes centrales y fácticos de la Colonia. Véase, por ejemplo, François Chevalier, *La formación de los latifundios en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976, y David Brading, *Orbe indiano. De la monarquía católica a la república criolla, 1492-1867*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

ámbitos de autonomía. Ese proceso, sin embargo, no fue ajeno a la evolución de otras instituciones; no se dio al margen de la legalidad, ni contradijo el orden prescrito. Más bien, fue parte de un ciclo que comenzó con la implantación misma de los ayuntamientos como representantes de la Corona española, que pasó luego por la etapa liberal —especialmente con las ofensivas de la República Restaurada—, y que no concluyó sino hasta la Revolución mexicana, cuando el municipio, como hemos visto, fue definitivamente separado de la propiedad ejidal. En términos llanos, podría afirmarse que los municipios pasaron así de ser representantes de la soberanía del monarca, a la condición actual de precarios administradores de servicios públicos insuficientes. Fue un gobierno perdido en el trayecto del siglo pasado, que ya no se recuperaría más tarde: lo doblegaron las instituciones construidas por los imperativos del Estado nacional mexicano.

LA ÉPOCA DE ORO⁴

El municipio ha sido, no obstante, la única institución colonial que ha sobrevivido —así sea superficialmente— a todos los cambios. En ese sentido, no hay otra institución política que se le compare: ni las que constituyen los poderes que forman el gobierno de la República, ni las que explican el funcionamiento de las distintas entidades federativas. Sólo el municipio se ha sostenido como base de la organización del gobierno, a pesar de las mudanzas de su historia. Es necesario repetir, sin embargo, que se ha tratado de una supervivencia precaria: el municipio nunca ha abandonado su sitio entre las instituciones del Estado, pero su papel ha cambiado considerablemente.

La ausencia de estudios precisos en la materia ha impedido abandonar las visiones todavía incompletas sobre la mayor parte del periodo colonial. De todos modos sabemos que aun dentro de ese lapso, el municipio sufrió cambios de fondo: cuando se implantó en

⁴ Debo este subtítulo a Lorenzo Meyer: me lo sugirió cuando presenté este capítulo en el seminario interno de profesores del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, haciéndome ver que el texto se refería a la Colonia como si se tratara de una época de oro. Es cierto que la lectura puede ser engañosa, pero al menos en lo que hace a los municipios así fue.

el territorio de Mesoamérica, ya representaba la soberanía del monarca mucho más que los intereses fragmentados de poblaciones dispersas. Mejor dicho aún, combinaba ambas cosas, ya que representaba a la Corona mientras servía de enlace a los intereses específicos de cada poblado habitado por españoles. Los años de la conquista coincidieron no sólo con la consolidación territorial del primer Estado que conoció Occidente, sino con la derrota de quienes reclamaban autonomía frente a la expansión de los poderes centrales en la península.⁵ Los ayuntamientos que llegaron a la Nueva España ya no serían, pues, las organizaciones relativamente autárquicas de los pueblos que pertenecían a España, ni sus posesiones territoriales volverían a pertenecerles cabalmente. Pero aun así, esos ayuntamientos estaban llamados a convertirse en un elemento clave para la expansión territorial del Estado español. En el doble proceso de concentración del poder y jerarquización de la autoridad característico de la primera formación del Estado europeo, los ayuntamientos representaron la única posibilidad eficaz de ensanchar los dominios sin sacrificio de la unidad estatal. De ahí que la conquista no haya prosperado únicamente a partir del binomio formado por los militares "adelantados" y los misioneros que venían atrás, sino gracias a aquellas instituciones municipales que fueron sembrando pueblos y autoridades a lo largo del territorio.

Representantes del rey, los ayuntamientos no dejaron sin embargo de ser corporaciones locales ni de gozar de amplias atribuciones. [Para todos los efectos prácticos, aquellos ayuntamientos eran los responsables directos de gobernar los pueblos de Nueva España. No sólo atendían las tareas de administración pública, sino incluso las legislativas y las de administración de justicia en su sentido más amplio. Los ayuntamientos representaban al rey, y también

⁵ Véase el capítulo sobre "El legado". No está de más recordar, sin embargo, que la conquista fue una empresa organizada por la primera forma de Estado burocrático que conoció el mundo moderno y que mucho más tarde fascinaría a Weber. Ese Estado auspició los primeros viajes al Nuevo Mundo, en el mismo año de 1492 en que recuperó e integró los territorios que habrían de formar la España moderna. Y apenas en 1521 se libró la batalla de Villalar, que marcaría el momento en que la Corona impuso su autoridad definitiva sobre los comuneros de la península. En suma, a Nueva España llegaron las primeras instituciones claras de un Estado consolidado. Y entre ellas, en primer lugar, los ayuntamientos. También Moisés Ochoa Campos, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1955, pp. 99-134.

ejercían su autoridad en el gobierno del territorio, de modo que la muy complicada legislación de Indias —que sería la primera base legal para la Colonia— se formaría a través de las ordenanzas y comunicaciones intercambiadas con los municipios implantados por la Corona. Entre lo poco que conocemos acerca de aquellos dos siglos gobernados por los Habsburgo, no hay duda de que el municipio constituyó siempre la clave esencial de la cada vez más complicada organización colonial.⁶

Los primeros cambios de fondo en aquella organización de los gobiernos municipales no se llevaron a cabo hasta finales del siglo XVIII, con las mucho más conocidas reformas borbónicas. Pensadas no sólo para modificar la estructura del gobierno español en su conjunto sino para establecer toda una nueva concepción del Estado,⁷ aquellas reformas constituyeron de hecho la primera frontera que se levantó a las amplísimas atribuciones que se habían concedido antes a las corporaciones municipales. Dispersos por un territorio cuyos límites interiores no eran precisos, supervisados apenas por funcionarios mucho más preocupados por su propio bienestar que por el orden impuesto por la Corona, y administrados, en fin, por regidores y corregidores, cuyos cargos formaban parte del patrimonio de las familias, las reformas intentaron acotar la autoridad otorgada hasta entonces al municipio. No perdieron su calidad de representantes del rey ni su capacidad de gobierno local sobre las materias más amplias, pero la reorganización del territorio a través de intendencias les impuso la primera autoridad burocrática superior —ideada como límite a su representatividad— que conocieron a lo largo de aquellos siglos.⁸

⁶ Remitimos nuevamente al excelente estudio de Brading, *Orbe indiano...*, *op. cit.*

⁷ Véase, al respecto, Enrique Florescano e Isabel Gil Sánchez, "La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico, 1750-1808", *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 1977, pp. 185-203.

⁸ El antecedente inmediato de las intendencias y de los subdelegados que debían cuidar de las "repúblicas de indios", de acuerdo con la Ordenanza de Intendentes de 1786, eran los corregidores y los alcaldes mayores. Pero ninguno de esos funcionarios era nombrado de manera directa por la Corona, sino que recibían instrucciones a través de una estructura jerárquica que pasaba antes por los virreyes y las audiencias. En cambio, los intendentes y los subdelegados —estos últimos donde los había— fueron los primeros funcionarios encargados de la administración en el sentido moderno del término: burócratas designados a sueldo, para cumplir funciones

Las reformas borbónicas también subrayaron la importancia de volver realmente públicos los cargos municipales —que a consecuencia del patrimonialismo se habían convertido en asunto de transacciones privadas—, a través de la elección popular de alcaldes, regidores y síndicos. Pero sobre todo, impusieron a los municipios nuevas obligaciones financieras: como representantes de la soberanía real, no sólo debían gobernar en su nombre sino contribuir efectivamente a la riqueza de la Corona. De modo que la vieja corporación que había servido para ensanchar los territorios coloniales, habría de afrontar ahora el peso de aquel primer esfuerzo de reorganización del Estado en sus dos ámbitos más preciados: la autonomía política y la libertad económica.⁹

Sin embargo, de acuerdo con los testimonios de la época, aquellas reformas políticas llegaron tarde a la Nueva España y tuvieron una dudosa aplicación práctica. Las redes tendidas durante dos siglos y medio no cedieron con facilidad a las decisiones de la metrópoli,¹⁰ y tampoco pasaron inadvertidas. Afectaron por lo menos a

específicas y atendidas a la racionalidad del expediente. Véase Edmundo O'Gorman, *Historia de las divisiones territoriales en México*, México, Porrúa, col. Sepan cuántos, 1955, apéndices. También Martín Puente Arteaga, *Génesis, evolución y desarrollo del municipio en México*, México, UNAM, 1954, pp. 27-28; José Luis Melgarejo, *Raíces del municipio mexicano*, México, Universidad Veracruzana, 1988, p. 267; y Ochoa Campos, *op. cit.*, p. 194.

⁹ Como hemos visto en el capítulo "Los aparatos", las reformas borbónicas establecieron en la Nueva España 143 subdelegaciones adscritas a las 17 intendencias que fundó el visitador Gálvez para una población que rondaba los 5 millones de habitantes, organizados en poco más de cien de municipios y muchos más pueblos de indios protegidos y aislados, a un tiempo, por las leyes coloniales. Pero además buscaron el control de los recursos municipales a través de organismos nuevos como el "Contador General de la Comisión de Propios, Arbitrios y Bienes de Comunidades de todas las Ciudades, Villas y Lugares del Reino de la Nueva España, adscrito a la Superintendencia de la Real Hacienda". En Florescano y Gil Sánchez, *op. cit.*, pp. 204-214. Para el dato de los municipios, la cuenta está formulada en el capítulo de esta investigación ya citado, aunque después de la independencia esos números se hayan elevado a algún punto entre 2 mil y 3 mil municipios. Nettie Lee Benson sugiere que había alrededor de 3 mil 500, en *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1955, p. 53.

¹⁰ En el capítulo dedicado a "Los primeros atisbos" estudiamos ya esa dificultad de las reformas para llevarse a la práctica. La fuente son las memorias del virrey, segundo conde de Revillagigedo, fechadas en 1794. En Ernesto de la Torre Villar, *Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos*, t. II, México, Porrúa, 1991, p. 1055. También David Brading aborda esos escollos en *op. cit.*, pp. 512-520.

los municipios poblados por indios, y sentaron las bases que facilitarían la entrada de otra reforma, ésta de mucho mayor alcance: la diseñada por las Cortes de Cádiz. Y es que a diferencia de las reformas borbónicas, como ya sabemos, las que trajo consigo la primera Constitución liberal española habrían de transformar radicalmente la antigua organización de los municipios, aunque aparentemente hayan tenido mucho menos tiempo para implantarse.

Tres nuevas transformaciones habría de producir en el municipio aquel primer ensayo liberal del siglo pasado: la que suponía su representación propia; sus funciones globales como gobierno de cada comunidad; y la conferida al espacio cerrado de las cuestiones administrativas. En primer lugar, la Constitución de Cádiz le quitó definitivamente el carácter representativo de la soberanía real que había distinguido a esa corporación durante la monarquía española de los Habsburgo. Los ayuntamientos dejaron de ser las representaciones locales del poder absoluto del monarca y, en consecuencia, abandonaron también su espacio privilegiado para unos cuantos. El liberalismo defendido por los diputados de aquellas Cortes constituyentes no admitía más representación política que la que ellos mismos encarnaban en el propio Congreso, ni más autoridad que la del derecho escrito. De ahí el segundo cambio en la concepción del gobierno municipal: antes de Cádiz, ese gobierno no sólo representaba la autoridad del monarca, sino que gozaba de autonomía para el gobierno de la mayoría de los asuntos relacionados con la vida de la comunidad. Después, en cambio, las diputaciones provinciales de cada región habrían de asumir facultades de índole estrictamente ejecutiva y los ayuntamientos quedarían confinados a ese acotado ámbito. La división de poderes llegó tarde a la Nueva España, pero con ella el municipio perdió su calidad de gobierno político, para comenzar a ser un espacio exclusivamente administrativo con funciones auxiliares en materia judicial. Los jefes políticos que instauraron las Cortes para encabezar las diputaciones provinciales fueron, en consecuencia, una figura administrativa para gobernar la vida territorial del país, que antecedió a la del gobernador de los futuros estados independientes: tercera mudanza producida por Cádiz, cuya influencia no desaparecería hasta la Revolución mexicana.

Las constituciones liberales de México en el siglo pasado no sólo recogieron esos principios, sino que reprodujeron, en sus ver-

siones locales, el sentido literal de la carta de Cádiz.¹¹ Pero incluso el último gobierno centralista que conoció la historia de México, ya en 1855, dejaba ver la influencia que seguía teniendo aquella concepción institucional sobre el municipio.¹²

Sin embargo, la confusión de los primeros años de independencia impidió que esa legislación se aplicara cabalmente, y en el espacio que mediaba entre el país real y las ideas de las élites muchos de los pueblos mexicanos se vieron beneficiados por la creación de ayuntamientos, con funciones todavía lejanas de la nueva concepción administrativa controlada que les asignaban las ideas de la época:

{ Para la inmensa mayoría de la población, completamente al margen de los cambios, de los que no conoce el alcance ni sufre las consecuencias, algunas disposiciones de Cádiz iban [...] en el mismo sentido que varias de sus aspiraciones más queridas. Entre otras, las que concierne a la creación de nuevos pueblos, con su ayuntamiento y su territorio, para todas las localidades en que la población, aunque se encontrara dispersa, contara con más de mil habitantes. El hecho de que estos ayuntamientos no tuviesen más que funciones administrativas, diferentes de las de los antiguos municipios, todavía no es perceptible mientras la sociedad siga siendo tradicional.¹³

Entre liberales y conservadores hubo, sin duda, diferencias de todo orden, pero éstas no fueron tan acusadas en cuanto a su visión

¹¹ Véase la *Colección de constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Imprenta Galván, 1828. Como ya hemos visto en el capítulo "Los primeros atisbos", esta afirmación es válida para la primera generación de constituciones estatales: las que se promulgaron antes de 1857.

¹² Este dato se desprende de la comparación entre el "Decreto para el gobierno de las municipalidades" emitido por Santa Anna el 17 de marzo de 1855, y la "Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias", aprobada por las Cortes de Cádiz el 23 de junio de 1813. A pesar de que el decreto del primero cancelaba los ayuntamientos como corporaciones, los nuevos "intendentes", "sustitutos" y "consejos" que intentó colocar en su sitio, tenían funciones claramente equivalentes a las que había imaginado la legalidad gaditana. Lo que aquí llama la atención no es tanto la decisión centralista de Santa Anna y sus arrebatos, como la continuidad de la vida municipal. Véanse *Colección de documentos oficiales para la historia de México*, Archivo General de la Nación, serie tercera, vol. 6, 1855, y Tomás Ramón Fernández y Juan Alfonso Santamaría, *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977, p. 170.

¹³ François-Xavier Guerra, *op. cit.*, t. I, p. 259.

del gobierno municipal: ambos confirmaron su ubicación definitiva en el ámbito del poder ejecutivo, y lo entendieron también como base de una organización territorial subordinada a la designación de autoridades intermedias. Aunque en aquellos primeros años de vida independiente —y de confusiones políticas— los municipios conservaron también, más allá de los interminables cambios de régimen, su condición de gobierno interior de los pueblos en un sentido todavía muy extenso. No sólo siguieron siendo los encargados de prácticamente todas las áreas asignadas a la administración pública, además mantuvieron su función de entidades auxiliares del poder judicial y de responsables directos de la buena marcha de la economía de los pueblos. En aquella época en la que el Estado no acertaba a consolidar su formación inicial, los municipios representaron la única institución firmemente asentada en el territorio. Frente al desconcierto del centro, aun confinados al ámbito de las tareas administrativas, los municipios constituían el único orden gubernativo posible. En consecuencia, ese orden no fue producto de un Estado nacional aún inexistente, sino herencia institucional de los últimos años de la Colonia.

LA OFENSIVA LIBERAL

La verdadera construcción del Estado nacional mexicano comenzó con el triunfo del Partido Liberal, y se apoyó, casi naturalmente, en aquella institución municipal que seguía siendo la única base tangible para emprender la organización política del país. Relativamente libre hasta entonces, el gobierno de los pueblos comenzaría a ser empleado como un instrumento para asentar las bases de la nueva institucionalidad mexicana: de los aparatos militares, hacendarios, civiles y políticos que le dieron forma al Estado. Y sólo mucho más tarde, cuando esos aparatos ganaron la fuerza necesaria para volverse asunto meramente administrativo, el municipio fue relegado al olvido.

Durante los años de la República Restaurada, en efecto, los municipios fueron usados como instrumentos del centro en un doble sentido. De un lado, colaboraron como medios para afincar la autoridad del Estado en su búsqueda del monopolio de la coerción física, aportando hombres y armas para la guerra, y también registros, votos y dineros. Fueron ellos la piedra de toque, admi-

nistrada por los jefes políticos de cada distrito, para la legitimación formal de los cargos públicos e incluso para garantizar las contribuciones fiscales que le daban vida presupuestal al gobierno central. Cuando la intervención francesa fue derrotada, el país apenas contaba con algunos de los elementos básicos para comenzar a integrar el Estado: una idea de la nacionalidad mexicana, un territorio definido y una constitución política. Pero carecía de la fuerza suficiente para asegurar la cooperación territorial —esa segunda condición ineludible para la sobrevivencia de cualquier Estado—, ni mucho menos contaba con los medios para concretar en la práctica lo que la ideología liberal proclamaba. De ahí que los municipios fueran concebidos, por el otro lado, como punta de lanza para iniciar el difícil proceso de instauración de las instituciones políticas liberales, diseñadas a contrapelo de las tradiciones de México.

La legalidad constitucional de 1857/ fue muy precaria durante los diez años de la República Restaurada, y no hubo ningún gobierno central que no dejara de echar mano de las facultades extraordinarias concedidas por el Congreso para combatir rebeliones y asonadas de todo cuño.¹⁴ Además, la seguridad del territorio se veía constantemente amenazada frente a la debilidad de los aparatos estatales para hacer cumplir las leyes escritas.¹⁵ Con la República Restaurada culminó la guerra civil, pero la contienda armada continuó convertida en un enfrentamiento constante entre caudillos liberales y el gobierno formalmente constituido. Sin duda, como hemos visto, el primer desafío de aquellos años no era político sino militar: para el Estado era imposible colocar esa prioridad por debajo de cualquier otra, porque de ella dependía su sobrevivencia. Si en los tiempos previos a la República Restaurada el partido liberal había logrado afianzar la soberanía del Estado ante el exterior, a partir de 1867 tuvo lugar una guerra abierta por consolidar la autori-

¹⁴ Laurens Ballard Perry contabiliza 40 insurrecciones en las que tuvo que intervenir el gobierno nacional entre 1867 y 1877, en las que participaron 55 caudillos regionales en 18 estados de la República. Pero se queda corto: no considera las que tuvieron lugar en las regiones sin que fuera llamado el ejército federal. En *Juárez and Díaz. Machine Politics in México*, op. cit., apéndice 1: "Frecuencia de las insurrecciones durante la República Restaurada".

¹⁵ Véanse, por ejemplo, ya en el porfiriato, las razones que dieron origen a la creación de la policía rural, en Paul J. Vanderwood, *Los rurales mexicanos*, México, Fondo de Cultura Económica/SEDENA, 1991, pp. 36-39.

dad del gobierno nacional frente a las regiones. Y en ese estado de beligerancia, los municipios participaron como el escenario de los conflictos y la institución que proveía al gobierno nacional de los medios para emprender las batallas.

En efecto, la formación de la Guardia Nacional y del contingente de funcionarios que le dieron vida al Registro Civil, los dos ejércitos que hicieron posible la expansión del Estado nacional mexicano, fueron procesos sustentados en la institución municipal que, posteriormente, se agregaron al ámbito de creciente poder de los gobernadores de los estados. El reclutamiento de los cuerpos de fuerzas armadas se instauró a través de la leva, práctica denostada siempre por los diputados al Congreso y motivo constante de acalorados debates, que al mismo tiempo significó una garantía de disponibilidad de tropas para un ejército permanentemente desafiado por aquel clima de rebeldía.¹⁶ Además, la leva también fue usada como una amenaza efectiva para imponer orden entre los pueblos, aunque indudablemente fuera empleada sin demasiada prudencia por los jefes políticos, responsables últimos del reclutamiento exigido en las emergencias. Con las fuerzas armadas como respaldo y los jefes políticos como autoridades consolidadas en la República, los municipios vieron nuevamente acotada la autonomía de la época colonial. Lo más destacable es que ese mecanismo de control político y militar nunca fue ilegal en sentido estricto: se apoyó en el orden establecido por la Constitución de 1857, aunque sólo haya sido para justificar el predominio cada vez más amplio del poder ejecutivo de la federación.

Pero si el gobierno nacional echó mano de los municipios en busca del poder para pacificar el país, también los empleó como instrumentos para garantizar su propia legitimidad, cuando menos

¹⁶ Aunque la leva fue utilizada siempre durante el periodo, se la institucionalizó de hecho con un decreto emitido el 28 de mayo de 1869. La Ley Orgánica de la Guardia Nacional, presentada en abril del mismo año, proponía algunas excepciones al método de "enganche" de fuerzas. Pero las facultades extraordinarias concedidas casi de manera permanente al ejecutivo implicaban también la autorización para emplear el reclutamiento forzoso y, de acuerdo con la Ley Orgánica, los responsables de su organización eran los ayuntamientos, bajo la vigilancia de los jefes políticos. Véanse *Memoria que el general de división Ignacio Mejía, ministro de Guerra y Marina, presenta al Séptimo Congreso Constitucional*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1873, pp. 138-140, y Pantaleón Tovar, *Historia parlamentaria del cuarto Congreso constitucional*, México, Imprenta Ignacio Cumplido, 1874, pp. 186-198.

la legalidad aparente de los procesos electorales. Apoyada nuevamente en la idea de que los municipios eran la base de la organización política de la nación (y escuela de democracia), la llamada Ley Orgánica Electoral utilizada durante toda la República Restaurada hizo descansar la organización de los comicios federales en esa primera instancia de gobierno. No obstante, la presencia de los jefes políticos volvió a ser, como ya vimos, la clave del proceso de alianzas controladas entre los gobiernos locales y los poderes centrales.

No es evidente que las elecciones ~~jamás~~ hayan sido un ejercicio realmente libre. Todos los testimonios que se han presentado en este trabajo indican, por el contrario, que su papel consistía en establecer alianzas tácticas entre líderes nacionales y caudillos regionales, que finalmente habrían de llevar a la formación de las maquinarias políticas que se enfrentarían en 1876. Las elecciones fueron más bien el ropaje formal de una pugna que se dirimía, solucionada por vías de hecho, aunque nunca haya faltado a la legalidad. Pero en esa oposición los municipios adquirieron cada vez mayor importancia desde el mirador central, en la medida en que el control de las mesas electorales exigía el dominio previo sobre las municipalidades. Contar con la mayoría de los ayuntamientos significaba, por tanto, asegurar el éxito de los comicios. Y sujetar a los municipios para ofrecer legitimidad a los procesos electorales era una consecuencia lógica del funcionamiento de las propias instituciones, tal como estaban diseñadas. Contradictoria si se quiere con la pureza reclamada por los principios liberales y en forma inequívoca opuesta al ideal del federalismo, pero políticamente eficaz.

Convertidos en instrumentos de una contienda que los rebasaba con creces, los municipios sufrieron por último la ofensiva de la estrategia económica liberal. Antes del triunfo de ese partido, los gobiernos locales habían conservado su condición de corporación aproximadamente popular: de agrupación de individuos ligados por la vecindad y propietarios de bienes comunes. Con el liberalismo, en cambio, los municipios habrían de ser vistos como meras entidades administrativas, obligadas en todo caso a convertir en propiedad individual lo que hasta entonces había constituido no sólo su patrimonio sino una de las bases más importantes de su identidad como gobierno de pueblos. La desamortización de las tierras en manos de corporaciones no sólo se enderezó, pues, contra los aparatos controlados por la Iglesia católica, sino que afectó directamente a los municipios.

La propiedad común, característica de la vida municipal anterior al triunfo del liberalismo, fue destruida paulatinamente, lo que anuló la posibilidad de volver a fortalecer a esa instancia del gobierno local. Sus funciones administrativas siguieron siendo todavía muy extensas —incluida su labor de entidad auxiliar del poder judicial, todos los servicios urbanos, el orden público y hasta la instrucción básica—, pero sus fuentes de financiamiento se vieron dramáticamente reducidas. Sin embargo, quizá lo más destacable es que a consecuencia de las leyes liberales a favor de la propiedad individual de la tierra, los municipios no sólo se vieron en la necesidad de buscar ingresos por otros medios —apoyados en todo caso en la muy limitada capacidad de pago de los vecinos—, sino que el eje de su convivencia hubo de desplazarse de los bienes comunes hacia aquellas tareas específicamente urbanas y administrativas. Con la pérdida de los bienes del común, se esfumó también una de las cualidades históricas más importantes del municipio: dejó de ser el gobierno del pueblo, para volverse gobierno de los poblados.

Fue tal la dimensión de esa decisión liberal, que en la práctica nunca llegó a aplicarse del todo, porque las pugnas regionales acabaron mezclándose con la renuencia de no pocos municipios en contra de la parcelación obligada. Sigue haciendo falta un estudio detallado, desde la óptica municipal, para descubrir hasta qué punto fue realmente destruida la propiedad colectiva de los pueblos de México. Pero incluso sin contar con ese dato exacto, hoy sabemos que el régimen de Porfirio Díaz optó por aplazar el cumplimiento de esas leyes cuando ponían en riesgo la tranquilidad pública cada vez que hizo falta. Sabemos también que la rebelión de Emiliano Zapata debe su origen, sin duda alguna, a la implantación indiscriminada de aquellas leyes contra la propiedad colectiva administrada por el gobierno municipal.

Aun cuando Porfirio Díaz manejó con prudencia la desamortización de la propiedad colectiva, su régimen completó, en cambio, la anulación de las alcabalas que los liberales de la República Restaurada no habían logrado eliminar, a falta de un sistema mejor para financiar los gobiernos. El tema fue discutido una y otra vez por los diputados de las primeras ocho legislaturas, pero ni la minucia de los debates ni las precarias condiciones de la hacienda pública les permitieron diseñar y ejecutar un método alternativo. En todo caso, la desintegración del territorio hacía prácticamente imposible supervisar el final de ese uso colonial, opuesto claramente a los princi-

prios del liberalismo económico. Las alcabalas trababan el libre comercio por el territorio nacional, aunque también significaban una importante fuente de ingresos para los gobiernos locales. En los hechos, sin embargo, la República Restaurada dejó esa asignatura pendiente, mientras que el gobierno del general Díaz —cauteloso en cuestiones agrarias demasiado complejas— fue mucho más rígido en esta otra materia; tan pronto como reunió el poder suficiente para garantizarlo, las alcabalas fueron sustituidas por un régimen impositivo basado en una selección de productos más precisa y menos agobiante para el comercio interior.¹⁷

Hacia finales del siglo XIX y principios del XX, la nueva maquinaria institucional del Estado ya había tejido una enorme red sobre la vida municipal y se había alimentado de ella. La estabilidad del país descansaba así en la autoridad militar, civil, hacendaria y política que paulatinamente se fue construyendo desde el centro, sin haber definido una jerarquía territorial suficiente para contrarrestarla. Ese aparato ciertamente no siempre se atuvo a las leyes, como ya hemos comprobado, pero tampoco podría decirse sin yerro que simplemente pasó por encima de ellas, ya que no fue ilegal, ni contravino los principios básicos de la Constitución de 1857. Por lo menos en lo referente a los municipios, el control con el cual se los fue rodeando estaba basado en general sobre esa legalidad, y cuando esto no se aplicó fue para dejar que sobreviviera aquella propiedad colectiva que les era tan cara, como forma de garantizar los ingresos que la federación también necesitaba, o para asegurar el control de los procesos electorales.

Al estallar la Revolución mexicana, el municipio era ya muy distinto al que había conocido el amanecer del siglo pasado. Se había perdido su calidad de representante político de los pueblos, las funciones de árbitro judicial de primera instancia, el dominio sobre la producción colectiva de los pueblos rurales, su autonomía respecto a los poderes formales que lo separaban de la autoridad nacional y sus medios tradicionales de sobrevivencia. Aún así, el municipio

¹⁷ Además de las obras ya citadas en el capítulo "Los aparatos", puede consultarse al respecto la opinión de François Chevalier, en "La liberté municipale, ancienne et constant revendication mexicaine: du passé au présent", en *Quel avenir pour la démocratie en Amérique Latine?*, París, Editions di Centre National de la Recherche Scientifique, 1989, p. 214.

siguió siendo instrumento útil tanto para el control político de los pueblos, como para la consolidación de las instituciones, del poder y de la legitimidad del gobierno nacional. Por ello, el movimiento revolucionario no lo consideró sino como un asunto subordinado a la destrucción de los aparatos políticos del porfiriato, a su necesidad de legitimar con votos el poder que había ganado con las armas —como siempre—, y a su constante demanda de devolver las tierras a los pueblos, pero ya no bajo la administración municipal: nunca se planteó como prioridad la renovación del gobierno local, sino la reorientación de las instituciones centrales.

La Constitución de 1917, la que surgió del movimiento revolucionario, finalizó de hecho el largo proceso de concentración institucional del poder que había comenzado más de cien años atrás. Con ella, los municipios vieron definitivamente reducida su área de competencias al ámbito de los servicios requeridos por los poblados, sin mayor presupuesto que el otorgado por las legislaturas locales y bajo las leyes y el control dirigido por los gobiernos de los estados. Se libraron, eso sí, de los jefes políticos, pero sólo para quedar en manos de los gobernadores y de los nuevos aparatos políticos partidarios concebidos por la familia revolucionaria.

CONCLUSIONES

Esta investigación ha intentado mostrar, en la secuencia que forman sus seis capítulos, que el Estado nacional mexicano se formó muy tardíamente; que lo hizo sobre la base de la organización que le brindaron los gobiernos locales, y que durante ese proceso, éstos fueron perdiendo atribuciones legales y capacidad de gestión, hasta quedar confinados entre los rincones de los poderes ejecutivos de los estados, sometidos al control de los aparatos políticos nacionales. En mi opinión, las evidencias reunidas a lo largo de las páginas anteriores resultan suficientes para probar que, efectivamente, los gobiernos locales de México —herencia de la Colonia— desempeñaron un papel fundamental en la construcción de las instituciones políticas nacionales. Tanto es así, que no sería posible explicar el desarrollo político del país sin tomar en cuenta este hecho. De aquí también que la aportación principal de esta investigación consista en haber reunido antecedentes suficientes como para poder evaluar la importancia de esos gobiernos locales, y la forma en que perdieron jerarquía e identidad.

Se hace necesario advertir, sin embargo, que aquí no se ha intentado contar la historia de los gobiernos locales, ni mucho menos. Es posible que su título sea engañoso, pues en varias ocasiones —durante los seminarios en que tuve ocasión de discutir algunos de los primeros borradores del documento— me vi obligado a aclarar que el objeto de estudio no eran los municipios, sino el proceso de formación del Estado nacional mexicano. El matiz estriba, acaso, en la forma de abordar ese objeto, pues tratándose de algo tan vasto y difícil como el Estado, la investigación se limitó a seguirlo desde el mirador tangencial de sus apoyos locales. Desde la introducción se subraya, no obstante, que tampoco se trata de un ensayo histórico, sino de una investigación sustentada —con fuentes primarias y secundarias, sin falsos distinguos— en las herramientas propias de la ciencia que estudia, suponiendo que realmente lo sea, la construcción y destrucción del poder político.

Es posible que el lector haya observado, también, que no se propone un corte temporal idéntico para cada uno de los procesos estudiados, aunque haya un mayor énfasis en el periodo conocido como la República Restaurada, que va de 1867 a 1876. De hecho, el proyecto original se inscribió en esos años, bajo el supuesto de que durante esa década se definieron en México los principales perfiles del Estado moderno, según los muy reconocidos trabajos de Daniel Cosío Villegas y de Jesús Reyes Heróles —que aquí aparecen como punto de partida indispensable. Pero lo cierto es que en el trayecto de la investigación encontré que ese corte temporal resultaba tan arbitrario como inexacto, pues ninguno de los cursos de acción que llevaron a la formación del Estado nacional se completó en la República Restaurada; para lograr explicaciones realmente plausibles, había que llegar hasta los primeros años del porfiriato, e incluso después. Es el caso, por ejemplo, de los aparatos de control hacendario que pudieron desprenderse de sus anclajes locales hacia finales del siglo pasado, o de la subordinación definitiva de los ayuntamientos al poder nacional, que culminó en los años de la Revolución mexicana, ya en pleno siglo XX.

No es aconsejable crear incertidumbre en contra de autores consagrados, ni mucho menos contra las verdades que ya han echado raíces. Pero ocurre que todas las evidencias que aquí se reúnen revelan que los gobiernos de la República Restaurada no lograron culminar los proyectos que se propusieron, y ni siquiera pudieron ceñirse de manera irreprochable a la Constitución que decían defender. También nos muestran que no fue en los años de esa República sino en el porfiriato, cuando logró completarse la penosa tarea de construir el Estado. A

Como es lógico, esta afirmación se desprende de los datos que se presentan en el conjunto del libro. Si bien cada uno de los capítulos podría ser leído de manera independiente y a la luz de sus propias hipótesis, es la suma de esos eslabones la que permite encontrar nuevas explicaciones sobre hechos aparentemente bien conocidos de la historia política mexicana. Se trata de referencias que desean ayudar a comprender lo que ocurrió antes, aunque también aspiran a encontrar tendencias actuales. Importa mucho conocer los orígenes nacionales de esa organización política que llamamos Estado, pero su significación sería aún mayor si además se pudiera reconocer que esa formación inicial sigue influyendo en los asuntos presentes. Es una apuesta por comprender al Estado en el

sentido lato de la palabra que usamos para nombrarlo: lo que ha estado, mucho más de lo que fue antes pero que carece de actualidad.

Es por esto por lo que el primer capítulo de este trabajo se titula "El legado", mientras que "La derrota municipal", capítulo que antecede a estas conclusiones, es en realidad un intento de seleccionar las ideas que fueron atravesando los capítulos previos, acerca del modo en que los gobiernos locales fueron perdiendo paulatinamente su identidad. Ambos sugieren que el centralismo político que caracteriza al régimen mexicano forma parte de su entramado institucional desde el origen, y que en consecuencia no podría resolverse mediante programas superficiales, exclusivamente afincados en los pasillos de la administración pública. Aunque también señalan una contradicción evidente: la confección de un régimen centralista, políticamente amparado en una Constitución federal. Ese engendro fue posible gracias a la singular combinación entre el vigoroso aparato territorial que formaban los gobiernos locales de México, y la construcción deliberada de otros aparatos militares, políticos y burocráticos que habrían de responder a las instrucciones de un gobierno central. Pero lo que al principio constituyó una suerte de transacción, se transformó finalmente en una forma de subordinación, en la medida que esos gobiernos locales dejaron de ser la contraparte que permitía articular los diversos intereses territoriales con los propósitos del Estado, para convertirse sin más en instrumentos de la administración regional.

El papel inicial que cumplieron los gobiernos locales fue paulatinamente ocupado, en efecto, por los aparatos gestados e impulsados por el gobierno nacional. El hecho es que mientras más fuerza iban ganando estos últimos, más evidente se hacía el centralismo. Dicho de otra manera: el Estado nacional mexicano —no el gobierno— podría haber sido más fuerte, teniendo gobiernos locales más poderosos, pero la concentración nacional del poder impidió la jerarquización de la autoridad administrativa, hasta el punto de minar la fortaleza de ambos. De modo que al final del proceso tuvimos un Estado nacional que había logrado consolidar sus redes a lo largo de todo el territorio, pero tan frágil como la inmortalidad de Porfirio Díaz.

Es fácil caer en la trampa de confundir a un político enérgico o a una élite pujante con un Estado nacional poderoso. De hecho es uno de los equívocos más frecuentes del análisis político e incluso histórico entre los mexicanos, del que tampoco se evaden algunos

de los autores más celebrados. Es un error tan frecuente como el que tiende a confundir las tareas del gobierno con la función del Estado. De manera que la autoridad que llegó a concentrar el general Díaz, o aun las decisiones frecuentemente arbitrarias que tomaban los ministros de regímenes liberales, han sido leídas como una prueba de la vitalidad adquirida por el Estado. Sin duda esos hechos y antecedentes demuestran que al final este último logró formarse, pero están lejos de poder comprobar que además era fuerte.

En cambio, ese Estado ganó mayor densidad cuando consiguió articular los intereses políticos que se dispersaban en las regiones con los proyectos acuñados en la capital del país, mediante un aparato que logró levantarse por encima de los nombres propios de sus dirigentes. Si la red distrital gobernada por los jefes políticos fue capaz de suplir paulatinamente al —éste sí— poderosísimo aparato territorial de la Iglesia católica en un lapso relativamente corto, la identificación personal de esos jefes con los caudillos, e inclusive *como* caudillos, acabó por restarles eficiencia institucional y por convertirlos en blanco fácil de sus enemigos cuando estalló la Revolución mexicana. Los jefes políticos eran personeros representativos de un grupo, una verdadera organización política extendida por todas partes y puesta al servicio del general Díaz, pero que nunca consiguieron convertirse en institución. En cambio, el aparato que vino a remplazarlos nació con vocación institucional, como el partido que quería aglutinar a todos los miembros de la *familia revolucionaria*: una nueva *eclesia* desde el Estado.

Las grandes ausentes en esa historia siguieron siendo las instituciones políticas *estatales*, sustituidas siempre por los aparatos de índole nacional, que se fueron construyendo desde 1859 para secularizar la vida política que hasta entonces había estado dominada por las redes de la Iglesia católica. La sustitución se fundó en las aportaciones de los gobiernos locales —distritos y municipios— mientras que los gobiernos de los estados aparecieron siempre entre sombras, cuando no abiertamente enfrentados a los esfuerzos centrales por extender la dominación del Estado.

Existe una secuencia histórica que se encuentra detrás de esa aparente paradoja, tal como se ha visto en las páginas de esta investigación: si los estados se fundaron sobre la base de las diputaciones provinciales que ordenó la Constitución de Cádiz, ello se debió a que las segundas fueron prácticamente copadas por las élites políticas regionales, que solían convivir en el seno de los ayuntamientos.

Las diputaciones que dieron lugar a las entidades federativas eran, en realidad, ayuntamientos de capital y su propósito no era formular un pacto federativo, sino recuperar la autonomía que los intendentes les habían arrebatado. De modo que el federalismo fue un arreglo oportuno para mantener la unidad nacional, pero el invento de los estados no prosperó más que superficialmente. En consecuencia, la verdadera *federalización* del país no consistió en el equilibrio entre los poderes de los estados y el centro, sino en la homogeneización de las atribuciones y en el control de los mandos.

Si el federalismo mexicano fue diseñado al principio para la reunión de entidades independientes, más tarde se convirtió en un procedimiento para organizar los aparatos del control nacional; las verdaderas instituciones no estaban en los estados sino en los gobiernos municipales y, a la postre, en los mismos aparatos políticos. La formación del Estado nacional condujo a un federalismo gobernado por los aparatos centrales. De ellos provino su fuerza, pero también su "talón de Aquiles".

) Durante la investigación también pude comprobar que esa contradicción se había sustentado en otra, inadvertida sin embargo en la mayor parte de los estudios históricos: la construcción de una doble legalidad, a partir de que se promulgara la Constitución liberal de 1857. Aunque los debates sobre el carácter legal de aquella época formativa suelen plantear el desapego de los gobernantes —de Juárez a Díaz— de los ordenamientos contenidos en la carta constitucional, la discusión se ha centrado más bien en las razones que esgrimieron los liberales para desobedecer la Constitución que decían defender, y acaso en la veracidad de sus argumentos invariablemente animados por ciertos principios políticos intransigentes. Pero no se ha hecho notar que esa contradicción no se limitaba a faltar a la letra de la Constitución, sino que se extendía hasta el punto de hacer aprobar leyes que la contradecían de manera explícita, aunque éstas resultasen indispensables para poder gobernar. Así se fue gestando aquella doble legalidad: una que se defendía en los terrenos de la legitimidad democrática, y la otra que hacía avanzar la gobernabilidad autoritaria, cuando no francamente dictatorial. La Constitución política de 1857 representó, en efecto, el meollo de la legalidad que garantizaba el gobierno legítimo. Tras ella, e incluso en su nombre y bajo los principios que cobijaba, fue edificándose la otra legalidad que hacía posible el gobierno eficaz. Los liberales sentían una especie de pudor ético cada vez que se extralimitaban en el em-

pleo de esa segunda vertiente y casi nunca dejaron de formular votos con la promesa de volver a los cauces estrictamente constitucionales, pero es un hecho que no los cumplieron.

Los aparatos que hicieron posible la formación del Estado nacional mexicano se construyeron, sin excepción, sobre la base de esa otra vertiente legal. No me refiero a las facultades extraordinarias que el Congreso concedió a los gobiernos nacionales cada vez que hacía falta enfrentar una nueva revuelta o un desafío militar, sino a los ordenamientos jurídicos que facilitaron el control nacional sobre los intereses dispersos de las regiones. La guerra, por ejemplo, se realizó con el respaldo de la Guardia Nacional —mucho más que con el ejército permanente—, gracias al funcionamiento constante del sistema de leva que cobijaron las leyes secundarias, muy a pesar de la libertad proclamada en la carta fundamental. Y por encima de la igualdad jurídica que protegía la Constitución, esas leyes acabaron por estratificar a la sociedad, de manera que solamente eran reclutados quienes no tenían más oficio que sembrar la tierra. Pero ese procedimiento era perfectamente legal.

La secularización tampoco estuvo a salvo de esa doble legalidad. En su momento, las Leyes de Reforma de 1859 se enderezaron como un arma en contra de los privilegios y de la riqueza acumulada por la Iglesia católica, y formaron parte de la Constitución desde 1873. No pasó mucho tiempo antes de que esas leyes se convirtieran en un pretexto para emprender una verdadera cacería de curas, amparada sin embargo por la legalidad. Por su parte, la codificación civil, penal y procesal que se inició en los años setenta del siglo pasado, se formuló con la intención definida de aglutinar los mandos jurídicos en el gobierno de la República. Y ninguno de esos excesos se cometió al margen de las leyes vigentes.

Los medios de financiamiento público que emplearon los gobiernos nacionales hasta finales de siglo eran contrarios al espíritu liberal y a la letra del artículo 124 constitucional que anunciaba, desde 1857, la abolición de las alcabalas y de las aduanas interiores en toda la República. Tampoco fue posible encontrar una alternativa financiera capaz de suplir ese ingreso, de modo que optaron por aplazar una y otra vez —siempre al amparo de esa otra legalidad sancionada por el Congreso— el cumplimiento puntual de la Constitución. En cuanto a los procedimientos electorales, tampoco cabe duda alguna de que los gobiernos nacionales de la segunda mitad del siglo pasado utilizaron a los jefes políticos distritales y a los

ayuntamientos, para formar un cuerpo de *electores* que, a pesar de fundarse en la ley, en la práctica sustituyó el sufragio popular que reclamaba la Constitución de 1857.

La construcción de los aparatos militares, políticos y burocráticos que hicieron posible la concentración del poder del Estado no se realizó, pues, contra la legalidad que ese mismo Estado iba produciendo sobre la marcha. Aunque es evidente que se trató de una legalidad diferente de la que amparaba la carta fundamental. Ésta ofrecía legitimidad, pero con la otra se gobernaba.

Los procesos que llevaron a la conformación del Estado nacional mexicano en el siglo pasado, forman parte de su naturaleza y del entramado institucional que prevalece hasta nuestros días. Si bien las circunstancias son otras, el proceder con el que el Estado responde ante los problemas actuales obedece en buena medida a sus raíces originales. Pienso entonces que este libro puede ayudar a encontrar algunas explicaciones que la coyuntura tiende a ocultar. Los desafíos que plantea la reconstrucción del federalismo a finales del siglo XX podrían entenderse mejor, quizás, a la luz de las tensiones que llevaron a la sustitución de las instituciones políticas estatales —las instituciones *nonatas*— por los aparatos políticos dirigidos desde el gobierno central y apoyados en los gobiernos locales. Algo de esto se oculta, por ejemplo, en los debates que despertó la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en el gobierno de Carlos Salinas; o en el resurgimiento de las dificultades entre los gobiernos de los estados y el gobierno nacional, a consecuencia de la creciente debilidad del aparato político que se concentró, en su versión más reciente, en el Partido Revolucionario Institucional. Esas dificultades también podrían explicarse como el resultado de un nuevo vacío que, desde las entidades, vuelve a reclamar el federalismo como discurso legítimo mientras la legalidad “federal” conduce inexorablemente hacia los mandos centrales. Pero todos esos temas son motivo de otra investigación.

De cualquier forma, la historia política nunca pertenece al pasado. Y aunque la recomendación se haya escrito y expresado tantas veces que al final ha acabado por convertirse en uno de los lugares retóricos más frecuentados, no resisto la tentación de terminar estas líneas repitiendo que nunca estará de más recordar lo que México ha sido —y no sólo lo que México *fue*—, con el propósito deliberado de evitar el sobresalto de descubrir, en los primeros albores del siglo XXI, que en realidad nunca salimos del XIX.

BIBLIOGRAFÍA

Aquí se presentan todas las fuentes que se utilizaron directamente para la elaboración de este trabajo, ordenadas alfabéticamente en tres apartados: *libros*; *artículos y capítulos de libros*, y *documentos*. Algunas compilaciones recientes de fuentes primarias, publicadas como libro, aparecen en el primer apartado pero están señaladas por un asterisco. En cambio, hay libros que de suyo deben considerarse como documentos propios de la época que analiza esta obra, y por eso se enlistan en esa sección.

1. Libros

Aguilar Villanueva, Luis F., *Weber: la idea de ciencia social*, 2 vols., México, Porrúa, 1988.

Alarcón, Jorge R., *Evolución constitucional de Jalisco, 1824-1976*, Guadalajara, Jal., Universidad de Guadalajara, 1977.

Aldana Rendón, Mario Alfonso, *La rebelión agraria de Manuel Lozada, 1873*, México, SEP/Ochentas-Fondo de Cultura Económica, 1983.

* Altamirano, Graziella y Guadalupe Villa (comps.), *Chihuahua, textos de su historia, 1824-1921*, 2 vols., México, Gobierno del Estado de Chihuahua-Instituto José María Mora-Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 1988.

Álvarez, José Rogelio (dir.), *Enciclopedia de México*, México, Enciclopedia de México, 2a. edición revisada, 1993.

* Baranda, Marta y Lía García (comps.), *Estado de México: textos de su historia*, t. I, México, Gobierno del Estado de México-Instituto José María Mora, 1987.

* Betancourt Pérez, Antonio y José Luis Serra Villarreal (comps.), *Yucatán: textos de su historia*, 2 vols., México, SEP/ Instituto José María Mora-Gobierno del Estado de Yucatán, 1989.

_____ y José Luis Villarreal, *Yucatán. Una historia compartida*, México, SEP-Instituto José María Mora-Gobierno de Yucatán, 1989.

* Blázquez Domínguez, Carmen, *Veracruz: textos de su historia*, 2 vols., México, Instituto José María Mora, 1988.

———, *Veracruz. Una historia compartida*, México, Instituto José María Mora-Gobierno de Veracruz, 1988.

Blondel, J. et al., *El gobierno: estudios comparados*, Madrid, Alianza Universidad, 1981.

Bonfil, Guillermo, *México profundo. Una civilización negada*, México, Grijalbo-CONACULTA, 1990.

Boehm de Lameiras, Brigitte, *El municipio en México*, México, El Colegio de Michoacán, 1987.

Brading, David, *Caudillos y campesinos en la Revolución mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

———, *Orbe indiano. De la monarquía católica a la república criolla, 1492-1867*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

Calderón, Francisco R., *Historia moderna de México. La república restaurada. Vida económica*, México, Hermes, 1955.

* Cámara de Diputados, *Los derechos del pueblo mexicano*, 13 vols., México, Porrúa, 1978.

Campos, Julieta, *¿Qué hacemos con los pobres? La reiterada querrela por la nación*, México, Aguilar, Nuevo Siglo, 1995.

Cardoso, Ciro (coord.), *México en el siglo XIX, 1821-1910. Historia económica y de la estructura social*, México, Nueva Imagen, 1983.

* Castro Aranda, Hugo Roberto, *México en 1790. (El censo condenado)*, México, s.l., 1988.

Chevalier, François, *La formación de los latifundios en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976 (segunda reimpresión 1985).

Cosío Villegas, Daniel et al., *Historia mínima de México*, México, El Colegio de México, 1973.

———, *Historia moderna de México. El porfiriato. Vida política interior*, México, Hermes, 1970.

- _____, *Historia moderna de México. La República Restaurada. Vida política*, México, Hermes, 1955.
- _____, *Historia moderna de México. La República Restaurada. Vida social*, México, Hermes, 4a. ed., 1993.
- _____, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Hermes, 1957.
- Cota Soto, Guillermo, *Historia militar de México*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1947.
- Cué Cánovas, Agustín, *Historia mexicana*, México, Trillas, 1976.
- Castro, Concepción de, *La Revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid, Alianza Universidad, 1979.
- * Dalton, Margarita (comp.), *Oaxaca: textos de su historia*, 3 vols., México, Instituto José María Mora-Gobierno del Estado de Oaxaca, 1990.
- * De la Torre Villar, Ernesto, *Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos*, 2 vols., México, Porrúa, 1991.
- * _____, Moisés González Navarro y Stanley Ross, *Historia documental de México*, México, UNAM, 1984.
- Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1970.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 1992.
- * Fernández, Tomás Ramón y Juan Alfonso Santamaría, *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977.
- Flores Caballero, Romeo, *La contrarrevolución en la independencia*, México, El Colegio de México, 1969.
- Florescano, Enrique (comp.), *Ensayos sobre el desarrollo económico de México y América Latina (1500-1975)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979.
- _____, *Memoria mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

- _____, *Nuevo pasado mexicano*, México, Cal y Arena, 1991.
- Fuentes, Gloria, *El ejército mexicano*, México, Grijalbo, 1983.
- García Calderón, Francisco, *Las democracias latinas de América. La creación de un continente*, Caracas, Biblioteca Ayacucho, 1979.
- * García Orozco, Antonio, *Legislación electoral mexicana, 1812-1988*, México, Adeo Editores, 3a. ed., 1973.
- García Valero, José Luis, *Nuevo León: una historia compartida*, México, Instituto José María Mora, 1989.
- * Garza Guajado, Celso (comp.), *Nuevo León: textos de su historia*, 2 vols., México, Instituto José María Mora, 1989.
- Gonzaga Inclán, Luis, *Astucia. El jefe de los hermanos de la hoja o los charros contrabandistas de la rama*, México, Porrúa, Col. Sepan cuántos, 1996.
- González Casanova, Pablo (coord.), *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1985.
- González Navarro, Moisés, *Anatomía del poder en México (1848-1853)*, México, El Colegio de México, 2a. ed., 1983.
- _____, *et al.*, *El poblamiento de México. Una visión histórico-demográfica*, 3 vols., México, Secretaría de Gobernación-CONAPO, 1993.
- _____, *La reforma y el imperio*, México, SEP/Setentas, 1971.
- * González Oropeza, Manuel, *El federalismo*, México, UNAM, 1995.
- González Pedrero, Enrique, *País de un solo hombre. El México de Santa Anna*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- * González Ramírez, Manuel, *Fuentes para la historia de la Revolución mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.
- * González y González, Luis, *Los presidentes de México ante la nación. Informes, manifiestos y documentos*, 5 vols., México, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1966.

- _____, *Pueblo en vilo*, México, El Colegio de México, 1979.
- Guerra, François Xavier, *México: del antiguo régimen a la Revolución*, 2 vols., México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Hale, Charles, *El liberalismo mexicano en la época de Mora*, México, Siglo XXI, 1988.
- _____, *El liberalismo mexicano en la segunda mitad del siglo XIX*, México, Vuelta, 1992.
- Hart, John, *Los anarquistas mexicanos, 1860-1900*, México, SEP/Setentas, 1974.
- Heller, Hermann, *La soberanía*, México, UNAM, 1965.
- _____, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1942.
- Hernández, Jorge F., *La soledad del silencio*, México, Fondo de Cultura Económica/Universidad de Guanajuato, 1991.
- Hernández Chávez, Alicia, *La tradición republicana del buen gobierno*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1993.
- _____, *Anenecuilco. Memoria y vida de un pueblo*, México, El Colegio de México, 1994.
- * Illades, Carlos (comp.), *Guerrero: textos de su historia*, 2 vols., México, Instituto José María Mora, 1989.
- _____, et al., *Guerrero. Una historia compartida*, México, Instituto José María Mora/Gobierno de Guerrero, 1989.
- * INEGI, *Estadísticas históricas de México*, 2 vols., México, INEGI-INAH, 1990.
- Jaiven, Ana Laura y Ximena Sepúlveda, *Hidalgo. Una historia compartida*, México, Instituto José María Mora, 1994.
- Katz, Friedrich, *Revuelta, rebelión y revolución. La lucha rural en México del siglo XVI al siglo XX*, México, Era, 1988.
- Krauze, Enrique, *Siglo de caudillos*, México, Tusquets, 1994.

- * Labastida, Horacio, *Documentos de la Revolución mexicana*, México, Porrúa, 1988.
- * ——— (coord.), *Historia de los debates legislativos en México*, México, Congreso de la Unión, Comité de asuntos editoriales de la LIV Legislatura, 1991.
- * Landa Fonseca, Cecilia (comp.), *Querétaro: textos de su historia*, 2 vols., México, Instituto José María Mora, 1989.
- Lee Benson, Nettie, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1955.
- León Portilla, Miguel (dir.), *Diccionario Porrúa. Historia, biografía y geografía de México*, 3 vols., México, Porrúa, 1986.
- López Rosado, Diego G., *Problemas económicos de México*, México, UNAM, 1966.
- March, James y Johan Olsen, *Rediscovering Institutions. The organizational basis of politics*, Nueva York, The Free Press, 1989.
- * Márquez, Enrique (comp.), *San Luis Potosí: textos de su historia*, México, Instituto José María Mora, 1986.
- Martínez, José Luis, *Hernán Cortés*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.
- Mayntz, Renate, *Sociología de la administración pública*, Madrid, Alianza Universidad, 1985.
- Melgarejo, José Luis, *Rafces del municipio mexicano*, México, Universidad Veracruzana, 1988.
- Merino, Mauricio, *Fuera del centro*, México, Universidad Veracruzana, 1992.
- , *La democracia pendiente. Ensayos sobre la deuda política de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- , "La (des)centralización en el sexenio de Carlos Salinas", en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, enero-junio, 1996.

- * Meyer, Jean, *De cantón de Tepic a Estado de Nayarit*, Documentos para la historia de Nayarit, México, Universidad de Guadalajara-Centre d'Études Mexicaines et Centraméricaines, 1990.
- , *Esperando a Lozada*, México, El Colegio de Michoacán-CONACYT, 1984.
- , *La tierra de Manuel Lozada*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara/Centre d'Études Mexicaines et Centraméricaines, 1989.
- Molina Enríquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales*, México, Era, 1978 (edición facsimilar de 1909).
- Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1991.
- Mora, José María Luis, *Crédito público*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades-Biblioteca Mexicana de Escritores Políticos-Porrúa, 1986.
- , *Revista Política*, De las diversas administraciones que ha tenido la República hasta 1837, México, UNAM, Coordinación de Humanidades-Biblioteca Mexicana de Escritores Políticos-Porrúa, 1986.
- Muriá, José María (coord.), *Historia de Jalisco*, 3 vols., Guadalajara, Gobierno del Estado de Jalisco, 1980.
- et al., *Jalisco: en la conciencia nacional*, 2 vols., México, Instituto José María Mora, 1987.
- et al., *Jalisco: una historia compartida*, México, Instituto José María Mora, 1987.
- Murrieta, Mayo y Alberto Hernández, *Puente México*, Tijuana, México, El Colegio de la Frontera Norte, 1991.
- North, Douglas, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1985.
- O'Gorman, Edmundo, *Cuadro histórico de las divisiones territoriales de México*, México, SEP/Biblioteca Enciclopédica Popular (tercera época), núm. 193.

- _____, *Historia de las divisiones territoriales en México*, México, Porrúa/Sepan cuántos, 1994.
- _____, *México, el trauma de su historia*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1977.
- * Olea, Héctor R., *Sinaloa a través de sus constituciones*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985.
- Ortega, Sergio y Edgardo López, *Sinaloa. Una historia compartida*, México, Instituto José María Mora/Gobierno de Sinaloa, 1987.
- * Pérez Jiménez, Gustavo, *Las constituciones del Estado de Oaxaca*, Oaxaca, Ediciones Técnico Jurídicas del Estado de Oaxaca, 1959.
- Perry, Laurens Ballard, *Juárez and Díaz. Machine Politics in México*, Illinois, Northern Illinois University Press, 1978.
- Puente Arteaga, Martín, *Génesis, evolución y desarrollo del municipio en México*, México, UNAM, 1954.
- Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, reed. por Porrúa de la 1a. ed. de 1912, 1990.
- _____, *La evolución histórica de México*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades-Biblioteca Mexicana de Escritores Políticos-Porrúa, 4a. ed., 1986.
- _____, *La guerra de los tres años (seguido de poemas inéditos y desconocidos)*, México, Libro-Méx, 1955.
- Reina, Leticia, *Las rebeliones campesinas en México (1819-1906)*, México, Siglo XXI, 1980.
- Reyes Heroles, Jesús, *El liberalismo mexicano. La sociedad fluctuante*, 3 vols., México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Rodríguez Varela, Enrique (comp.), *Aguascalientes en la historia. 1786-1920*, 2 vols., México, Gobierno del Estado de Aguascalientes-Instituto de Investigaciones José María Mora, 1988.
- Roeder Ralph, *Juárez y su México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

- Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- SEDENA, *El ejército mexicano: historia desde sus orígenes hasta nuestros días*, México, Ediciones de la Secretaría de la Defensa Nacional, 1979.
- * Secretaría de la Presidencia, *La administración pública en la época de Juárez*, 3 vols., México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1974.
- Sierra, Justo, *México, evolución social: Inventario monumental que resume en los trabajos magistrales los grandes progresos de la nación en el siglo XIX*, México, Editorial J. Balleza, 1901.
- , *Obras completas XII. Evolución política del pueblo mexicano*, México, UNAM/Col. Nueva Biblioteca Mexicana, núm. 61, 3a. ed., 1984.
- Solís, Leopoldo, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1981.
- Suárez, Rosendo, *Breve historia del ejército mexicano*, México, Editorial Anáhuac, 1938.
- * Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1992*, México, Porrúa, 1992.
- Tenorio Adame, Antonio, *Zapata y el municipio*, México, CEHAM, 1982.
- Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.
- Valdés, José L., *Alamán, estadista e historiador*, México, UNAM, 1977.
- Valenzuela, Georgette José, *Legislación electoral mexicana, 1812-1921*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales, 1992.
- Vanderwood, Paul J., *Los rurales mexicanos*, México, Secretaría de la Defensa Nacional-Fondo de Cultura Económica, 1991.
- Varios autores, *El municipio mexicano*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, 1985.
- Varios autores, *México, 50 años de revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963.

Vigil, José María, *Ensayo histórico del Ejército de Occidente*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987.

Villoro, Luis, *El proceso ideológico de la Revolución de independencia*, México, UNAM, 1977.

Weber, Max, *Economía y sociedad*, 2 vols., México, Fondo de Cultura Económica, 1964.

Womack, John, *Zapata y la Revolución mexicana*, México, Siglo XXI, 1969.

Wright, Deil S., *Understanding Intergovernmental Relations*, California, Brooks/Cole Publishing Company, 1988.

Wright Mills, C., *The Sociological Imagination*, Nueva York, New York University Press, 1959.

2. Artículos y capítulos

Aguirre Rojas, Carlos Antonio, "Mercado interno, guerra y revolución en México", *Revista Mexicana de Sociología*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales, núm. 2, abril-junio de 1990.

Balbotín, Manuel, "La guerra: una visión desde dentro", en Margarita Dalton, *Oaxaca: una historia compartida*, vol. III, México, Instituto José María Mora, 1990.

Bazant, Jan, "La desamortización en Veracruz", en Carmen Blázquez Domínguez (comp.), *Veracruz: textos de su historia*, t. I, México, SEP/Instituto José María Mora, 1988.

Blanksten, George L., "Gobierno local en sociedades de tecnología emergente. Problemas y perspectivas para América Latina", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 28, núm. 2, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales, abril-junio de 1966.

Boiser, Sergio, "Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente contruidos", en Elsa Laurelli y Alejandro Rofman (comps.), *Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis*, Buenos Aires, Ediciones Ceur-Fundación Friedrich Ebert, 1989.

- Carpizo, Jorge, "Evolución y perspectivas del régimen municipal en México", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núms. 8-9, México, Instituto Nacional de Administración Pública, octubre 1982-marzo 1989.
- , "Sistema federal mexicano", *Gaceta Mexicana de Administración Pública, Estatal y Municipal*, núm. 3, México, Instituto Nacional de Administración Pública, julio-septiembre 1981.
- Chevalier, François, "La emancipación y el municipio rural libre en México: de los comuneros al liberalismo", s.l.
- , "La liberté municipale, ancienne et constante revendication mexicaine: du passé au présent", en *Quél avenir pour la démocratie en Amérique Latine?*, París, Editions du Centre National de la Recherche Scientifique, 1989.
- Coatsworth, John, "Patrones de rebelión rural en América latina: México en una perspectiva comparada", en Friederich Katz, *Revuelta, rebelión y revolución. Lucha rural en México del siglo XVI al siglo XX*, México, Era, 1988.
- Dalton, Margarita, "La reforma 1854-1861: antecedentes de la Revolución y el Plan de Ayutla" y "La invasión extranjera y el triunfo de la República 1861-1867", *Oaxaca: una historia compartida*, México, Instituto José María Mora, 1990.
- Davis, Diane E., "Protesta social y cambio político en México", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales, abril-junio de 1988.
- De Gortari Rabiela, Hira, "La política en la formación del Estado nacional", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 44, núm. 1, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales, enero-marzo de 1982.
- De la Torre Villar, Ernesto, "Advenimiento del régimen de Porfirio Díaz", *Historia de México*, t. 10: "Reforma, imperio, república", México, Salvat, 1978.
- Emmerich, Gustavo E., "Las elecciones en México, 1808-1911. ¿Sufragio efectivo? ¿No reelección?", en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1985.

- Faya Viesca, Jacinto, "Visión histórica del municipio como institución política", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 4, México, Instituto Nacional de Administración Pública, octubre-diciembre de 1981.
- Florescano, Enrique e Isabel Gil Sánchez, "La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico, 1750-1808", en *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 1977.
- Fraser, Donald J., "La política de desamortización en las comunidades indígenas", *Historia mexicana*, vol. XXI, núm. 4, México, junio de 1972.
- Gamas Torruco, José, "Federalismo y municipalismo", *Gaceta Mexicana de Administración Pública, Estatal y Municipal*, núms. 8-9, México, Instituto Nacional de Administración Pública, octubre de 1982-marzo de 1989.
- García de León, Antonio, "Los contornos regionales del problema de la tierra en la Revolución mexicana", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 49, núm. 3, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales, julio-septiembre de 1987, pp. 83-103.
- Gerhard, Peter y Donald J. Fraser, "La política de desamortización en las comunidades indígenas, 1856-1872", s.l.
- Gil Villegas, Francisco, "Descentralización y democracia: una perspectiva teórica", en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986.
- González, Luis, "El liberalismo triunfante", en *Historia general de México*, t. 3, México, El Colegio de México, 1977.
- , "La reforma" (de Ayutla a la intervención francesa; artículo de "El periodo formativo", en Daniel Cosío Villegas, *Historia mínima de México*, México, El Colegio de México, 1973.
- Guerra, Françoise Xavier, "Las elecciones legislativas de la Revolución mexicana, 1912", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales, abril-junio de 1990.
- Guillamón Álvarez, Javier, "La administración municipal en la edad moderna: del régimen castellano al modelo gaditano", *Revista de Administración Pública*, Madrid, INAP, 1989.

- Hernández y Hernández, Francisco, "Dos gobernadores veracruzanos de la etapa de la restauración", en Carmen Blázquez Domínguez (comp.), *Veracruz: textos de su historia*, t. II, México, Instituto José María Mora, 1988.
- Lira, Andrés, "Idea y realidad de la formación constitucional del municipio", en Brigitte Boehm de Lameiras, *El municipio en México*, México, El Colegio de Michoacán, 1987.
- Macedo, Miguel S., "El municipio", *Revista Mexicana de Administración Pública*, núm. 78, México, INAP, septiembre-diciembre de 1990.
- Martínez Assad, Carlos, "Ayer y hoy. La problemática regional en México", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 45, núm. 1, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales, enero-marzo de 1983.
- Martínez Cabañas, Gustavo, "Naturaleza y evolución del municipio de México", *Gaceta Mexicana de Administración Pública, Estatal y Municipal*, núm. 3, México, Instituto Nacional de Administración Pública, julio-septiembre de 1981.
- Mendoza, Guillermo y Luis Garfias, "El ejército mexicano de 1860 a 1913", en *El ejército mexicano: historia desde sus orígenes hasta nuestros días*, México, Secretaría de la Defensa Nacional, 1979.
- Meyer, Lorenzo, "El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades", en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1995.
- Molina Enríquez, Andrés, "El espíritu de la Constitución de Querétaro" y "El artículo 27 de la Constitución", *Los grandes problemas nacionales*, México, Era, 1978.
- Muriá, José María, "Iglesia y Estado en Jalisco durante la República Restaurada y el porfiriato", *Secuencia. Revista Mexicana de Ciencias Sociales*, núm. 10, México, Instituto José María Mora, enero-abril de 1988.
- Nieto de Pascual, José, "La estadística en México. Un bosquejo y una perspectiva"; discurso inaugural de la Asociación Mexicana de Estadística, México, 1979.

- Ochoa Campos, Moisés, "Evolución del municipio mexicano", *Gaceta Mexicana de Administración Pública, Estatal y Municipal*, núms. 16-17, México, Instituto Nacional de Administración Pública, octubre de 1984 y marzo de 1985.
- Pastor F., Rodolfo, "Desamortización, regionalización del poder y guerras de castas 1822 a 1862: un ensayo de interpretación", s.l.
- Perry Balard, Laurens, "El modelo liberal y la política peractiva en la República Restaurada", *Historia Mexicana*, vol. IV, México, El Colegio de México, enero-mayo de 1976.
- Robles Balard, Laurens, "El modelo liberal y la política práctica en la República Restaurada", *Historia Mexicana*, vol. IV, México, El Colegio de México, enero-marzo de 1976.
- Robles Vela, Efraín, "La dinámica centralizadora de la primera etapa del federalismo", *Gaceta Mexicana de Administración Pública, Estatal y Municipal*, núms. 16-17, México, Instituto Nacional de Administración Pública, octubre de 1984-marzo de 1985.
- Rosenzweig, Fernando, "El desarrollo económico de México de 1877 a 1911", *El Trimestre Económico*, núm. 32, México, julio-septiembre de 1965.
- _____, "La economía novohispana al comenzar el siglo XIX", *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. IX, núm. 33, México, 1963.
- Sordo Cedeño, Reynaldo, "Las siete leyes: un proyecto de centralismo moderado (1835-1841)"; ponencia leída en el Seminario Centralismo-Federación en noviembre de 1993 en La Paz, B. C.
- Vázquez, Josefina Zoraida, "Colonización y pérdida del territorio, 1819-1857", *El poblamiento de México*, México, Secretaría de Gobernación-Consejo Nacional de Población, 1993.
- _____, "El federalismo mexicano, 1823-1847", en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1993.
- _____, "Introducción", *Planes en la nación mexicana*, vols. 2 y 3, México, Senado de la República, 1987.

Villa de Mebius, Rosa Helia, "Imperialistas y liberales. ¿Por qué no sabemos gobernarnos?", *San Luis Potosí: una historia compartida*, México, Instituto José María Mora, 1988.

Villoro, Luis, "La revolución de independencia", *Historia general de México*, vol. 2, México, El Colegio de México, 1977.

3. Documentos

Acta sobre la obediencia de autoridades y funcionarios públicos de la Capital del Estado [qué] reconocen y obedecen al Gobierno supremo de la República, sobre elecciones de diputados, gobernador, magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, alcaldes y funcionarios municipales, México, Archivo General de la Nación, Gobernación, 1867, vol. 1344.

Alamán, Lucas, *Historia de Méjico: Desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año de 1808 hasta la época presente*, México, Imprenta J. M. Lara, 1849; (también en Clásicos de la historia de México, vols. 1-4, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, edición facsimilar de 1851.

———, *Liquidación general de la deuda exterior de la República Mexicana hasta fin de diciembre de 1841*, México, Imprenta Ignacio Cumplido, 1845.

Antonio López de Santa-Anna, Benemérito de la Patria, General de División, Gran Maestre de la nacional y distinguida Orden de Guadalupe, Caballero Gran Cruz de la Real y Distinguida Orden Española de Carlos III y Presidente de la República Mexicana a los habitantes de ella, sabed: *Habrá ayuntamientos en las capitales de los Estados y en las cabeceras de las mayores divisiones políticas en que está dividido el territorio, ya sea que se denominen prefecturas, jefaturas, departamentos, cantones o distritos*, julio 23 de 1853, México, Ministerio de Gobernación, Archivo General de la Nación, Colección de documentos oficiales para la historia de México, serie tercera, año 1853, vol. 6.

Antonio López de Santa-Anna, Benemérito de la Patria, General de División, Gran Maestre de la nacional y distinguida Orden de Guadalupe, Caballero Gran Cruz de la Real y Distinguida Orden Española de Carlos III y Presidente de la República Mexicana a los habitantes de ella, sabed: *Que en uso de las amplias facultades que la Nación se ha servido en conferirme, he tenido a bien decretar lo si-*

guiente: Los gobernadores de los Departamentos conservarán el título de Excelencia que ahora tienen, diciembre 9 de 1853, México, Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, Archivo General de la Nación, Colección de documentos oficiales para la historia de México, serie tercera, año 1853. vol. 6.

Antonio López de Santa-Anna, Benemérito de la Patria, General de División, Gran Maestre de la nacional y distinguida Orden de Guadalupe, Caballero Gran Cruz de la Real y Distinguida Orden Española de Carlos III y Presidente de la República Mexicana a los habitantes de ella, sabed: Que en uso de las amplias facultades que la Nación se ha servido en conferirme, he tenido a bien decretar lo siguiente: Se establecen Ayuntamientos en los puertos de altura donde no los hubiere, y se compondrán de un presidente, 6 regidores, un síndico y un secretario, 21 de noviembre de 1853, México, Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, Archivo General de la Nación, Colección de documentos oficiales para la historia de México, serie tercera, año 1853, vol. 6.

Apéndice a la memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación presentó al sexto congreso constitucional, México, Imprenta del gobierno en palacio, 1871, Archivo General de la Nación, Gobernación.

Arreglo de las oficinas municipales decretado por el Supremo Gobierno, México, Imprenta de Vicente G. Torres, 1850, Archivo General de la Nación, 082, Miscelánea, vol. 6.

Arrillaga, Basilio José (comp.), Recopilación de leyes, decretos, bandos, reglamentos, circulares y providencias de los supremos poderes y otras autoridades de la República Mexicana, vol. I, México, Imprenta de Vicente G. Torres, 1861.

Asiaian, Lamberto, División Municipal y Prontuario Geográfico de la República Mexicana, México, Secretaría de Fomento, 1908.

Benito Juárez, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos a sus habitantes sabed: que en uso de las amplias facultades de que me hallo investido, he tenido a bien decretar lo siguiente: Entretanto se verifican las elecciones de los poderes de los Estados, y se instalan las Legislaturas, los Gobernadores nombrados por el Gobierno Supremo ejercerán con poder ejecutivo del estado, pero las de carácter legislativo requieren de autorización del Gobierno Supremo, agosto 14 de 1867, México, Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación,

Archivo General de la Nación, Colección de documentos oficiales para la historia de México, serie tercera, año 1867, vol. 7.

Benito Juárez, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos a sus habitantes sabed: que el Congreso de la Unión ha tenido a bien decretar lo siguiente: Se convoca al pueblo mexicano para que con arreglo a la Constitución, a la ley orgánica electoral de 12 de febrero de 1857 y a la de 8 del mes presente, elija diputados al Congreso federal y Presidente de la República, mayo 27 de 1871, Mexico, Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, Archivo General de la Nación. Colección de documentos oficiales para la historia de México, serie tercera, año 1871, vol. 7.

Boletín municipal de la ciudad de Guadalajara, núm. 2, Guadalajara, Tipografía de Brambilla, 1870, Archivo General de la Nación, 082, *Miscelánea*, vol. 140.

Buenrostro, Felipe, *Historia del primer Congreso constitucional de la República mexicana*, México, Imprenta Ignacio Cumplido, 1874.

———, *Historia del segundo Congreso constitucional de la República mexicana que funcionó en los años de 1861, 1862 y 1863*, México, Imprenta Políglota, 1874.

"Catecismo político de la federación mexicana. Méjico: 1831", *Gaceta Mexicana de Administración Pública, Estatal y Municipal*, núm. 4, México, Instituto Nacional de Administración Pública, octubre-diciembre de 1981.

Circular de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación a los gobernadores de los estados. 20 de julio de 1868, Archivo General de la Nación, Colección de documentos oficiales para la historia de México, serie tercera, vol. 7.

Circular de la Secretaría de Gobernación, 15 de agosto de 1862, Archivo General de la Nación, Colección de documentos oficiales para la historia de México, serie tercera, vol. 7.

Colección de constituciones, 3 vols., México, Porrúa, 1988.

Colección de constituciones de los Estados Unidos Mexicanos, México, Imprenta Galván, 1828.

Colección de decretos y resoluciones expedidas por el Congreso del Estado de Zacatecas. Comienza desde el día 20 de noviembre de 1867, Zacatecas, Imprenta del Gobierno, 1868.

Colección de leyes y decretos del estado de Morelos (1867-1871), Congreso del Estado, Cuernavaca, Imprenta del Gobierno de Morelos, 1886.

Colección de leyes, decretos y circulares del gobierno del estado de Michoacán y su legislatura, 2 vols., Morelia, Imprenta de Octaviano Ortiz, 1868.

Colección de leyes, decretos y reglamentos que interinamente forman el sistema político, administrativo y judicial del Imperio, 4 vols., México, Ministerio de Gobernación, Imprenta de A. Boix, 1865.

Congreso de la Unión, *Octava Legislatura Constitucional de la Unión*, t. III, México, Tipografía literaria de Filomeno Mata, 1880.

Congreso de la Unión, *Octava Legislatura Constitucional de la Unión*, t. IV, México, Tipografía Central, 1899.

Congreso de la Unión, *Sexto Congreso Constitucional de la Unión*, 3 vols., México, Tipografía del Partido Liberal, 1897 y 1873.

Consideraciones sobre la situación política de la República mexicana en el año de 1847, México, Valdés y Redondas, 1847.

Constitución General de la República con adiciones, reformas y Leyes Orgánicas expedidas hasta el 30 de junio de 1884 y las Constituciones especiales de cada uno de los estados de la Federación, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1884.

Constitución política de la República, febrero 12 de 1857, Archivo General de la Nación, 328.72, D4661, en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana*, México, Imprenta del Comercio, 1876.

Constituciones de México, México, Secretaría de Gobernación, 1957.

Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos, 1828, México, Imprenta Galván. 3 vols., 1828.

Constituciones Políticas de los Estados de la República Mexicana, 3 vols., México, Secretaría de Gobernación, Imprenta del Gobierno en el ex-arzobispado, 1902.

Convocatoria a un congreso extraordinario para que constituya libremente a la Nación bajo la forma republicana representativa popular, agosto 20 de 1855, Archivo General de la Nación, Colección de documentos oficiales para la historia de México, serie tercera, año 1855, vol. 6

Decreto del jefe del ejército constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo convoca a elección de senadores del Congreso de la Unión, Archivo General de la Nación, Colección de documentos oficiales para la historia de México, serie tercera, año 1877, vol. 7.

Decreto del Presidente Benito Juárez: cesa la intervención del clero en la economía de cementerios, campos-santos, panteones, Archivo General de la Nación, Colección de documentos oficiales para la historia de México, serie tercera, año 1859, vol. 6.

Diario de sesiones de las Cortes Generales Extraordinarias, núm. 464, 27 de diciembre de 1811 y 10 de enero de 1812.

Diario de los debates de la Cámara de Diputados. Octava Legislatura Constitucional de la Unión de 1875, México, Tipografía del Partido Liberal, 1897.

Diario de los debates de la Cámara de Diputados. Octava Legislatura Constitucional de la Unión de 1876, México, Imprenta de G. Horcasitas, 1885.

Diario de los debates de la Cámara de Diputados. Octava Legislatura Constitucional de la Unión de 1876, México, Tipografía Literaria de Filomeno Mata, 1880.

Diario de los debates de la Cámara de Diputados. Octava Legislatura Constitucional de la Unión de 1877 y 1878, México, Tipografía Literaria, 1877 y 1878.

Dictamen de la Comisión de Geografía y Estadística sobre inconvenientes de mudar los nombres de las poblaciones de la República, México, 1869.

Dirección General de Estadística a cargo del Dr. Antonio Peñafiel: Censo general de la República Mexicana verificado el 20 de octubre de 1895, México, Ministerio de Fomento, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1899.

Disposiciones varias relativas al servicio militar, México, ediciones del "Defensor de la Reforma", Archivo General de la Nación, 1861.

División Municipal de la República Mexicana, México, Ministerio de Fomento, Colonización e Industria, División General de Estadística, 4a. ed. corregida y aumentada, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1898.

División Municipal y Prontuario Geográfico de la República mexicana, formado por Lamberto Asiain (subdirector de estadística de la Secretaría de Fomento), México, Imprenta y Fototipia de la Secretaría de Fomento, 1908.

Dublán, Manuel y José María Lozano, *Legislación Mexicana desde la Independencia de la República*, 34 vols., México, Imprenta del Comercio, 1876-1904.

———, *Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, tomos X y XI, edición oficial, México, Imprenta Dublán y Chávez, 1878.

El Estado de Jalisco, t. I, núm. 38, 19 de agosto de 1872.

El Gobierno Constitucional a la Nación, enero 30 de 1860, Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, Archivo General de la Nación, Colección de documentos oficiales para la historia de México, serie tercera, año 1860, vol. 6.

Elías Calles, Plutarco, *El inicio de una nueva etapa institucional*, Materiales de Cultura y Divulgación Política Mexicana, núm. 4, México, 1974.

Estatuto orgánico provisional de la República Mexicana, mayo 25 de 1856, Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación. Archivo General de la Nación, Colección de documentos oficiales para la historia de México, serie tercera, año 1856, vol. 6.

Estrada y Zenea, Ildefonso, *Manual de gobernadores y de jefes políticos*, México, Imprenta de J. V. Villada, 1878.

Farías, Agustín y Francisco, *Opúsculo que trata sobre la inconveniencia de las aduanas interiores y sus funestas consecuencias en la República Mexicana*, San Luis Potosí, Tipografía de la Instrucción Primaria, 1875.

Fuerza y Organización del Ejército. Memoria que el General de División, Ignacio Mejía, Ministro de Guerra y Marina, presenta al 7o. Congreso Constitucional, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, Biblioteca del Ejército, 1873.

- Gamboa, José M., *Leyes constitucionales de México durante el siglo XIX*, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1901.
- Humboldt, Alexander von, *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*, México, Porrúa, 1966.
- Iniciativa del Ejecutivo Federal presentada al Sexto Congreso de la Unión el 31 de octubre de 1871, proponiendo la supresión de alcabalas en la República y el establecimiento de un derecho de patente que sustituya a las que se pagan en el Distrito Federal*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1871, Archivo General de la Nación, *Miscelánea*, vol. 153.
- Jiménez, Julio y Agustín Lozano, "Manual de los Ayuntamientos", México, Imprenta del Porvenir, 1875, en *Revista de Administración Pública*, núm. 51, México, INAP, julio-septiembre de 1982.
- Lerdo de Tejada declara: colegios electorales y el voto de diputados y senadores*, Archivo General de la Nación, Colección de documentos oficiales para la historia de México, serie tercera, año 1874, vol. 7.
- Lerdo de Tejada declara: sólo colegios electorales pueden verificar legitimidad de nombramientos*, Archivo General de la Nación, Colección de documentos oficiales para la historia de México, serie tercera, año 1875, vol. 7.
- Ley de Guardia Nacional en el Estado*, Zacatecas, Imprenta Francisco Villagrana, 1868.
- Ley de Hacienda de Zacatecas*, 1867, Archivo General de la Nación, *Miscelánea*, vol. 112.
- Ley de presupuestos generales de la República Mexicana*, Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público, México, agosto de 1861.
- Ley Orgánica de la Guardia de Seguridad*, enero de 1857. Ministerio de Gobernación, Archivo General de la Nación, Colección de documentos oficiales para la historia de México, serie tercera, año 1857, vol. 6.
- Ley Orgánica del Registro del Estado Civil*, enero 27 de 1857, Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, Archivo General de la Nación, Colección de documentos oficiales para la historia de México, serie tercera, año 1857, vol. 6.

Ley provisional para el gobierno económico de los Departamentos y Territorios, junio 15 de 1859, Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, Archivo General de la Nación, Colección de documentos oficiales para la historia de México, serie tercera, año 1859, vol. 6.

López de Santa Anna, Antonio, *Decreto sobre el desempeño de las funciones administrativas y municipales que estarán a cargo de los Intendentes*, México, 1855, Archivo General de la Nación, galería 5.

Memoria de la Corporación Municipal que funcionó de agosto a diciembre de 1867, México, Imprenta de J. Fuentes, 1868.

Memoria de la Exposición Municipal de 1874, México, Imprenta de Francisco Díaz de León y Santiago White, 1874.

Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina de diciembre de 1876 a 3 de noviembre de 1877, México, Tipografía de Gonzalo A. Esteva.

Memoria de la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, al Congreso de la Unión correspondiente al año transcurrido de 1 de julio de 1868 al 30 de junio de 1869, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1870, Archivo General de la Nación.

Memoria de Guerra y Marina presentada al Primer Congreso Constitucional de 1857, por el Ministro del Ramo, general Juan Soto, México, Imprenta Juan R. Navarro, 1857, Secretaría de Guerra y Marina, Biblioteca del Ejército Mexicano.

Memoria del Ministerio de Guerra y Marina de 1869, presentada por el general Ignacio Mejía, México, Secretaría de Guerra y Marina, Biblioteca del Ejército Mexicano.

Memoria leída por el ciudadano gobernador del estado libre y soberano de Guanajuato, Gral. Florencio Antillón, en la solemne instalación del Tercer Congreso Constitucional, verificada el 15 de septiembre de 1869, Guanajuato, Imprenta Ignacio H. Zamudio, 1869, Archivo General de la Nación, 082, *Miscelánea*, 15

Memoria presentada al Congreso de la Unión por el secretario de estado y del despacho de Fomento, Colonización, Industria y Comercio de la República Mexicana, Vicente Riva Palacio, Corresponde al año transcurrido de diciembre de 1876 a noviembre de 1877, México, Imprenta

de Francisco Díaz de León y Santiago White, 1877, Archivo General de la Nación.

Memoria presentada al H. Congreso del Estado de Veracruz, por su gobernador constitucional el 13 de marzo de 1869, Archivo General de la Nación, *Miscelánea*, vol. 112.

Memoria presentada ante la H. Legislatura del estado de Guerrero, por el Gobernador del mismo, Gral. Francisco Arce, Guerrero, Imprenta del Gobierno del Estado, 1870, Archivo General de la Nación, 082, *Miscelánea*, vol. 153.

Memoria presentada ante la legislatura del Estado de Guerrero, por el C. Gobernador del mismo, General Francisco O. Arce, en cumplimiento de la fracción III del artículo 57 de la Constitución, Chilpancingo, Imprenta del Gobierno del Estado, 1871, Archivo General de la Nación, 082, *Miscelánea*, vol. 151.

Memoria que Carlos Tovar, Gobernador sustituto del estado de San Luis Potosí presenta en cumplimiento del artículo 54 de la Constitución del mismo para dar cuenta al pueblo, por conducto de sus representantes, de los sucesos ocurridos durante el periodo transcurrido desde el 24 de sept. de 1868 a 31 de julio de 1869, San Luis Potosí, Imprenta Vélez, en Archivo General de la Nación, 082, *Miscelánea*, vol. 153.

Memoria que el Ayuntamiento Constitucional del año de 1868 presenta para conocimiento de sus comitentes, México, Imprenta Ignacio Cumplido, 1868, Archivo General de la Nación.

Memoria que el General de División Ignacio Mejía, Ministro de Guerra y Marina, presenta al Séptimo Congreso Constitucional, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1873, Secretaría de Guerra y Marina, Biblioteca del Ejército Mexicano.

Memoria que el Oficial Mayor encargado de la Secretaría de Estado y Despacho de Gobernación, presenta al Octavo Congreso de la Unión, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1875, Archivo General de la Nación, Memoria del Despacho de Gobernación.

Memoria que el Oficial Mayor encargado de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, presenta al Séptimo Congreso Constitucional, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1874, Archivo General de la Nación.

Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Fomento, Colonización, Industria y Comercio de la República Mexicana presenta al Congreso de la Unión, corresponde al año transcurrido de 1 de julio de 1868 al 30 de junio de 1869, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1870.

Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Fomento, Colonización, Industria y Comercio de la República Mexicana presenta al Congreso de la Unión, conteniendo documentos hasta el 30 de junio de 1873, México, Imprenta en la calle de Tiburcio, 1873, Archivo General de la Nación.

Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación presenta al Congreso de la Unión, 14 de diciembre de 1877, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1877, Archivo General de la Nación.

Memoria que el Secretario de Estado y de Despacho de Gobernación presentó al Congreso de la Unión el día 14 de diciembre de 1877, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1877, Archivo General de la Nación.

Memoria que el Secretario de Hacienda y Crédito Público presentara al Quinto Congreso de la Unión el 16 de septiembre de 1869, y terminará el 30 de junio de 1871, México, 1870, Archivo General de la Nación.

Memoria que presentó al Congreso el C. Gobernador del estado de Coahuila de Zaragoza el 21 de noviembre de 1870, Saltillo, Tipografía del Gobierno, 1870, Archivo General de la Nación.

México considerado como nación independiente y libre, o sean algunas indicaciones sobre los deberes más esenciales de los mexicanos (1832), México, INEHRM, 1987.

Opúsculo de las inconveniencias de las aduanas interiores y sus funestas consecuencias en la República Mexicana, San Luis Potosí, Tipografía de la Institución Primaria, 1875, Archivo General de la Nación.

Ortigosa, Vicente, Cuatro memorias sobre puntos de administración, México, Imprenta Ignacio Cumplido, 1866.

Otero, Mariano, El acuerdo en lo fundamental como base de la unidad nacional, México, Materiales de Cultura y Divulgación Política Mexicana, núm. 2, México, 1974.

Parte oficial de la toma de Tampico, por las fuerzas del Supremo Gobierno al mando del General Sóstenes Rocha, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1871, Archivo General de la Nación, *Miscelánea*, vol. 153.

Payno, Manuel, *Memoria sobre la Revolución de diciembre de 1857 y enero de 1858*, México, Imprenta Ignacio Cumplido, 1860.

Pérez Hernández, José María, *Estadística de la República Mexicana*, Guadalajara, Tipografía del Gobierno, 1862.

Porfirio Díaz, *Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a todos sus habitantes sabed: que el Congreso de la Unión ha decretado lo siguiente: declara reformados los artículos 78 y 109 de la Constitución en los siguientes términos: El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o de diciembre y durará en él cuatro años, no pudiendo ser reelecto para el periodo inmediato (...), sino hasta 4 años después, mayo 5 de 1878*, México, Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, Archivo General de la Nación, Colección de documentos oficiales para la historia de México, serie tercera, año 1878, vol. 7.

Proyecto de reformas remitido a las Legislaturas para su voto sobre reforma de la constitución, Archivo General de la Nación, Colección de documentos oficiales para la historia de México, serie tercera, año 1877, vol. 7.

Quejas de los estados sobre medios reprobados que sigue usando el clero, Archivo General de la Nación, Colección de documentos oficiales para la historia de México, serie tercera, año 1868, vol. 7.

Quinto Congreso Constitucional de la Unión, Diario de los debates, t. I, correspondiente al primer periodo de sesiones ordinarias del año de 1869 a 1870, México, Tipografía del Partido Liberal, 1899.

Quinto Congreso Constitucional de la Unión. Diario de los debates, t. II, correspondiente al primer periodo de sesiones ordinarias del año de 1869 a 1870, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1871.

Quinto Congreso Constitucional de la Unión. Diario de los debates de la Cámara de diputados, t. II, correspondiente al primer periodo de sesiones ordinarias del año de 1870 a 1871, México, Imprenta Lit. y Encuadernación de Ireneo Paz, 1903.

Quinto Congreso Constitucional de la Unión. Diario de los debates, t. IV, correspondiente al periodo de sesiones extraordinarias y al segundo de

las ordinarias del año de 1870 a 1871, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1871.

Recopilación de Leyes, Decretos y Providencias de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, 4 vols., enero-junio de 1869, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1871.

Reglamento de la administración de rentas municipales, México, Imprenta U.G. Torres, 1871, Archivo General de la Nación, 082, *Miscelánea*, vol. 141.

Reglamento para organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional en los estados, distritos y territorios de la Federación, del 11 de septiembre de 1846, México, Impreso por Mariano Mariscal, edición del "Defensor de la Reforma", Archivo General de la Nación, 1861.

Reyes, Bernardo, *El ejército mexicano*, México, J. Ballesca y sucesor, 1901.

Romero, Matías, *Iniciativas de Hacienda*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1869.

Sánchez Prisciliano, *El Pacto Federal de Anáhuac*, julio de 1823 (facsimilar del gobierno de Jalisco), Guadalajara, 1974.

Sebastián Lerdo de Tejada, *Presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed: que el Congreso de la Unión ha tenido a bien expedir el siguiente decreto: Sólo a los Colegios electorales corresponde resolver sobre la legitimidad de los nombramientos que, por Constitución federal o por la de algún Estado deban verificarse popularmente*, mayo 19 de 1875, Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, Archivo General de la Nación, Colección de documentos oficiales para la historia de México, serie tercera, año 1873, vol. 7.

Secretaría de estado y del despacho de Gobernación, sección primera: ley orgánica electoral: División de la República para las funciones electorales; del nombramiento de electores; de las juntas electorales del distrito; de las elecciones de diputados; de las elecciones para presidente de la República y el de la Suprema Corte de Justicia, mayo 8 de 1871, Archivo General de la Nación, Colección de documentos oficiales para la historia de México, serie tercera, año 1871, vol. 7.

- Secretaría de la Defensa Nacional, *Síntesis histórica del ejército mexicano*, México, Ediciones de la Secretaría de la Defensa Nacional, 1974.
- Secretaría de la Defensa Nacional, *Breve historia del ejército mexicano*, México, Ediciones Anáhuac, 1938.
- Tercer Congreso Constitucional de la Unión. Diario de los debates*, t. I, correspondiente al primer periodo de sesiones ordinarias del año de 1862, México, G. Horcasitas Impresor, 1884.
- Sexto Congreso Constitucional de la Unión*, correspondiente al primer periodo de sesiones ordinarias del año de 1871, México, Tipografía del Partido Liberal, 1897.
- Sexto Congreso Constitucional de la Unión*, t. II, correspondiente al tercer periodo de sesiones ordinarias del año 1872, México, Tipografía del Partido Liberal, 1873, Archivo de la Cámara de Diputados.
- Sexto Congreso Constitucional de la Unión*, t. IV, correspondiente al tercer periodo de sesiones ordinarias del año 1873, México, Imprenta Literaria de Filomeno Mata, 1887, Archivo de la Cámara de Diputados.
- Sexto Congreso Constitucional de la Unión. Diario de los debates*, t. II, correspondiente al segundo periodo de sesiones ordinarias del año de 1872, México, Imprenta de Francisco Díaz de León y Santiago White, Archivo de la Cámara de Diputados.
- Séptimo Congreso Constitucional de la Unión*, t. I, correspondiente al primer año del primer periodo de sesiones ordinarias del año de 1873, México, Tipografía del Partido Liberal, 1899.
- Séptimo Congreso Constitucional de la Unión. Diario de debates*, t. III, correspondiente al tercer periodo de sesiones ordinarias del año de 1874, México, Imprenta de Francisco Díaz de León y Santiago White, 1874.
- Séptimo Congreso Constitucional de la Unión. Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, t. IV, correspondiente al cuarto periodo de sesiones ordinarias del año de 1875, México, Imprenta Lit. y Encuadernación de Ireneo Paz, 1904.
- Shiels, Arturo, *El Partido del Carmen. Breve reseña histórica*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1870.

Solicitud de documentos sobre la erección del cantón en Tepic, las elecciones y su posible representante en el Congreso de la Unión, octubre 16 de 1868, Jefatura Política y Comandancia del Distrito Militar de Tepic, Archivo General de la Nación, *Gobernación*, 1867, vol. 1344.

Tovar, Pantaleón, *Historia parlamentaria del Cuarto Congreso Constitucional (1868)*, 4 vols., México, Imprenta Ignacio Cumplido, 1874.

Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857*, 2 vols., México, Imprenta Ignacio Cumplido, 1857.

Gobierno Local, Poder Nacional.

La contienda por la formación del Estado Mexicano

se terminó de imprimir en octubre de 1998

en los Talleres Gráficos del Distrito Federal, Puente Morillo 49,

Col. Puente Colorado, 01730 México, D.F.

Se tiraron 1 000 ejemplares más sobrantes para reposición.

**El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Dirección
de Publicaciones de El Colegio de México.**

La formación del Estado nacional mexicano ha sido un tema muy frecuentado por historiadores y sociólogos, pero sólo había sido abordado de manera marginal desde el mirador propio de la ciencia política. De ahí que se deba a los primeros la mayor parte de la visión que tenemos no sólo sobre el pasado político de México, sino incluso acerca de los grandes procesos nacionales que ocuparon la historia del siglo XIX, así como de los personajes que los protagonizaron. En cambio, se sabía mucho menos acerca de la evolución y el entramado de las instituciones políticas.

Este libro recoge una de las primeras indagaciones sobre esa historia institucional de México que estaba haciendo falta. En *Gobierno local, poder nacional*, las instituciones municipales se presentan como el hilo conductor de varios de los procesos políticos que llevaron a la construcción del Estado. Sin embargo, no se trata de una historia de los municipios o de los distritos del siglo pasado, sino de una investigación de ciencia política acerca del papel que jugaron los gobiernos locales como la base sobre la cual se levantó el edificio del Estado moderno.

El lector especializado encontrará las bases de un programa de investigación que busca explicar el origen y el sentido de las instituciones políticas mexicanas, mientras que el público interesado, por su parte, hallará nuevos elementos para entender la historia de su país desde una perspectiva muy poco explorada hasta ahora, en un texto ameno y bien escrito que, de paso, abre nuevos cauces para el debate presente sobre la reconstrucción del pasado mexicano.



