



# El Congreso y la política mexicana (1857-1911)

---

María Luna Argudín









SECCIÓN DE OBRAS DE HISTORIA

FIDEICOMISO HISTORIA DE LAS AMÉRICAS  
*Serie Ensayos*

*Coordinada por*  
ALICIA HERNÁNDEZ CHÁVEZ

*El Congreso y la política mexicana (1857-1911)*



MARÍA LUNA ARGUDÍN

EL CONGRESO Y LA POLÍTICA  
MEXICANA  
(1857-1911)



EL COLEGIO DE MÉXICO  
FIDEICOMISO HISTORIA DE LAS AMÉRICAS  
FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

Primera edición, 2006

---

Luna Argudín, María

El Congreso y la política mexicana (1857-1911) / María  
Luna Argudín. — México : FCE, COLMEX, FHA, 2006

553 p. ; 21 × 14 cm — (Colec. Historia. Ser. Fideicomiso  
Historia de las Américas)

ISBN 968-16-7477-4

1. Política — México — 1857-1911 2. México — Política  
y gobierno I. Ser. II. t.

LC JL1211

Dewey 320.09 L282c

---

*Distribución mundial para lengua española*

Comentarios y sugerencias: [editorial@fondodeculturaeconomica.com](mailto:editorial@fondodeculturaeconomica.com)

[www.fondodeculturaeconomica.com](http://www.fondodeculturaeconomica.com)

Tel. (55)5227-4672 Fax (55)5227-4694

Diseño de portada: Laura Esponda

D. R. © 2006, FIDEICOMISO HISTORIA DE LAS AMÉRICAS

D. R. © 2006, EL COLEGIO DE MÉXICO

Camino al Ajusco, 20; 10740 México, D. F.

D. R. © 2006, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14200 México, D. F.

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra  
—incluido el diseño tipográfico y de portada—,  
sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico,  
sin el consentimiento por escrito del editor.

ISBN 968-16-7477-4

Impreso en México • *Printed in Mexico*

## PRESENTACIÓN

**E**L FIDEICOMISO HISTORIA DE LAS AMÉRICAS nace de la idea y la convicción de que la mayor comprensión de nuestra historia nos permitirá pensarnos como una unidad plural de americanos y mexicanos, al mismo tiempo unidos y diferenciados. La obsesión por definir y caracterizar las identidades nacionales nos ha hecho olvidar que la realidad es más vasta, que supera nuestras fronteras, en cuanto ésta se inserta en procesos que engloban al mundo americano, primero, y a Occidente, después.

Recuperar la originalidad del mundo americano y su contribución a la historia universal es el objetivo que con optimismo intelectual trataremos de desarrollar a través de esta colección que lleva precisamente el título de Historia de las Américas, valiéndonos de la preciosa colaboración de los estudiosos de nuestro país y en general del propio continente.

La continuidad de la serie ha sido posible gracias al apoyo de la actual directora del Fondo de Cultura Económica, Consuelo Sáizar, y a su personal, al que debemos el excelente cuidado de nuestras publicaciones.

ALICIA HERNÁNDEZ CHÁVEZ  
Presidenta

Fideicomiso Historia de las Américas



## ÍNDICE

<i>Agradecimientos</i> . . . . .	13
<i>Prefacio</i> . . . . .	15
I. <i>La Constitución y la gobernabilidad</i> . . . . .	25
La expansión de los derechos del hombre y el ciudadano como freno al despotismo . . . . .	27
El pacto federal como freno al despotismo y ex- pansión de las facultades de la federación . . .	37
El pacto federal de 1857 como compromiso entre federalistas y confederalistas . . . . .	55
La democracia: freno al despotismo y expansión de la ciudadanía . . . . .	66
Las condiciones de elegibilidad de los congresis- tas en el nuevo pacto federal y la ley electoral de 1857 . . . . .	88
Un presidencialismo disminuido y un Congreso asambleísta como frenos al despotismo . . . . .	96
El proceso de formación de leyes, nueva expre- sión del compromiso entre federalistas y con- federalistas . . . . .	115
Conclusiones . . . . .	123
II. <i>La ingobernabilidad y el restablecimiento del Se-         nado como un nuevo punto de equilibrio entre         los poderes y entre la federación y los estados</i> . . .	128
La demanda legislativa por reformular las re- laciones entre el presidente y el Congreso: la Convocatoria de 1867 . . . . .	129

El Senado como solución a los conflictos entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo y como garante de los derechos del hombre y el ciudadano	135
El Senado: de cámara revisora a colegisladora . . .	144
El Senado como órgano de conciliación de los conflictos entre la federación y los estados . . .	153
El Senado como garante de la Unión . . . . .	160
Grupos y prácticas parlamentarias, un breve balance . . . . .	164
Hacia una nueva representatividad en un doble movimiento: de la votación directa a la indirecta y de la representación territorial a la nacional . . . . .	170
La integración del primer Senado . . . . .	173
Del auxilio federal a la desaparición de poderes	176
El Senado, un mal menor . . . . .	180
La incompetencia del Senado . . . . .	188
¿La desaparición de poderes como instrumento electoral? . . . . .	195
Una resolución tardía . . . . .	201
Conclusiones . . . . .	207
III. <i>Hacia una nueva gobernabilidad con el fortalecimiento de la federación y del Poder Ejecutivo (1880-1890)</i> . . . . .	213
La gobernabilidad y la regulación de la política económica . . . . .	214
Las resistencias de los estados ante la regulación de las facultades mineras de la federación . . .	219
La concesión de facultades al Ejecutivo para legislar en materia económica: el código minero	226
El Código Mercantil, producto extracongresual . . .	232
Las comisiones dictaminadoras como principal punto de negociación: la Ley de Colonización	243

Los conflictos entre la federación y los estados: un Senado atrofiado . . . . .	253
La dictadura y la reelección consecutiva por un periodo . . . . .	267
El Congreso, la política económica y una nueva governabilidad . . . . .	279
La reelección indefinida, consolidación de una figura presidencial hipertrofiada . . . . .	285
Conclusiones . . . . .	292
IV. <i>La consolidación de un federalismo hegemónico (1892-1897)</i> . . . . .	300
La crisis de 1892 como vehículo de transforma- ción del liberalismo . . . . .	301
La Ley Minera de 1892 y la recuperación de los canales institucionales en el proceso legislativo . . . . .	306
Los límites de la vida congresual: la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos y Tierras Nacionales . . . . .	324
Por la senda extracongresual: la Ley General de Instituciones de Crédito . . . . .	339
Entre el camino extracongresual y el parlamen- tario: la abolición de las alcabalas, último bas- tión del confederalismo . . . . .	371
Conclusiones . . . . .	391
V. <i>Las reformas tardías y la crisis del orden liberal (1900-1908)</i> . . . . .	401
Los límites del federalismo: propiedad y corpo- raciones . . . . .	401
La rectificación de la política agraria: la defensa de pequeños propietarios y poseedores . . . . .	416
La crisis agrícola financiera como catalizador de una nueva política agraria . . . . .	424

Las reformas al sistema financiero: de la búsqueda de la equidad al fortalecimiento del liberalismo oligárquico . . . . .	435
Las prácticas extracongresuales afirmadas . . . . .	441
La Comisión de Cambios y Moneda como mecanismo de regulación . . . . .	454
La crisis de 1908 y los límites de la reforma monetaria . . . . .	458
Los límites del sistema financiero mexicano . . . . .	465
Conclusiones . . . . .	474
<i>A modo de conclusiones. Representación y representatividad del Congreso de la Unión . . . . .</i>	488
Renovación del funcionariado e ingobernabilidad (1867-1880) . . . . .	488
La cancelación de la competencia política (1887-1900) . . . . .	505
De la gerontocracia al resquebrajamiento de la alianza entre la federación y los estados (1900-1910) . . . . .	513

## ANEXOS

Anexo 1. <i>La dinámica parlamentaria dictada por el Reglamento Interno del Congreso . . . . .</i>	525
Anexo 2. <i>Facultades del Congreso de la Unión . . . . .</i>	529
Anexo 3. <i>Facultades constitucionales del Ejecutivo . . . . .</i>	533
<i>Libros y artículos citados . . . . .</i>	535

## AGRADECIMIENTOS

**E**STE LIBRO ES PRODUCTO de mi tesis doctoral que presenté en el Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México. Las hipótesis y los argumentos son los mismos, pero para esta versión suprimí largas citas, abultados anexos, algunos apartados e innumerables detalles que quizá sólo puedan interesar a lectores sumamente especializados.

En el curso de este trabajo he recibido ayuda de muchas personas e instituciones, pero sobre todo de dos maestros: Alicia Hernández Chávez y Marcello Carmagnani; a ambos mi más profundo agradecimiento.

Mi reconocimiento a los lectores que me brindaron su tiempo, interés y valiosas sugerencias: Alicia Hernández Chávez, Matilde Luna Ledesma, Cecilia Noriega, Andrés Lira y Leticia Mayer, así como a Charles Hale.

No puedo menos que agradecer el apoyo que me ha brindado la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, institución en la que laboro, y en particular el Área de Investigación de Historia e Historiografía. A Guadalupe Sánchez Piña debo una larga y estrecha amistad. Esteban Manteca y Alejandro Luna pacientemente me ayudaron en la corrección de estilo, Carlos Martínez en la captura de esta versión. Yolanda Argudín y Camila Alejandra Navarrete Luna me brindaron un constante aliento.



## PREFACIO

HACE DIEZ AÑOS inicié la investigación que se plasma en este libro. Originalmente quería hacer un estudio de las élites políticas, proyectaba analizar las relaciones de parentesco y compadrazgo en el Congreso de la Unión, pero pronto abandoné el tema porque me resultó mucho más interesante lo que se discutía en las cámaras y las transformaciones que éstas operaron en las instituciones. Pronto descubrí que los cambios obedecían a una problemática mucho más profunda: la manera en que la sociedad política se había apropiado y llevado a su concreción histórica el federalismo y el liberalismo. Mi investigación, que habría de ser mi tesis doctoral por El Colegio de México, sufrió un cambio radical.

Al proponer una nueva lectura, de manera natural empecé a debatir con varias líneas de interpretación que se han afirmado en la historiografía mexicanista. La primera presenta al federalismo y al liberalismo como doctrinas políticas acabadas, modelos ajenos a la realidad mexicana, el federalismo de origen norteamericano, el liberalismo de factura europea, pero ambos condenados al fracaso debido al atraso político-económico y cultural mexicano.<sup>1</sup> Algunos autores incluso afirmaron que la ley fundamental

<sup>1</sup> Por ejemplo, Perry inicia su libro señalando que "el grandioso plan [de Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y de un pequeño grupo de liberales decididos que les rodeaban] pretendía establecer en México el liberalismo decimonónico [...] Sin embargo, el grandioso plan no pudo ponerse en práctica porque no coincidía con la realidad mexicana". Laurens B. Perry, *Juárez and Díaz: Machine Politics in México*, De Kalb, Northern Illinois University Press, 1979, p. 17.

era demasiado avanzada para el grado de evolución del pueblo mexicano.<sup>2</sup>

La segunda línea, vinculada a la anterior, ha afirmado que el liberalismo no pudo desarrollarse en México porque no había una ciudadanía vigorosa ni una identidad nacional; en consecuencia la ley fundamental de 1857 fue diseñada para “ciudadanos imaginarios”<sup>3</sup> o para un pueblo y una nación ficticios.<sup>4</sup> El crítico del porfirismo Emilio Rabasa decía que había una constitución “literaria” y una constitución “real” del país; una era “lo que los legisladores quisieron que fuesen las instituciones”,<sup>5</sup> en la otra estaban escritas las prácticas informales, el autoritarismo y la permanente violación a la ley.

Una tercera línea de interpretación, quizá la más difundida, brinda una visión idealizada de la República Restaurada presentándola como la única ocasión en que México conoció “una verdadera división de poderes, un respeto fanático por la ley, soberanía plena de los estados”.<sup>6</sup> La larga permanencia de Porfirio Díaz en la silla

<sup>2</sup> Justo Sierra sostuvo esta tesis en las páginas del periódico *La Libertad*, publicado entre 1874 y 1876. Para mayores detalles véase Charles Hale, *La transformación del liberalismo en México*, México, Vuelta, 1991.

<sup>3</sup> Fernando Escalante afirma que “no había ciudadanos porque no había individuos”. La moral “no era compatible con la tradición republicana, porque era demasiado difícil concebir un interés público que estuviese más allá del juego de los intereses particulares; que no era liberal porque nadie quería el imperio intransigente de la ley que no era democrática porque la participación real no cabía en las formas institucionales”. Fernando Escalante Goñzalbo, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 1992, p. 290.

<sup>4</sup> François-Xavier Guerra, *Del Antiguo Régimen a la Revolución*, México, FCE, 1988, t. II, p. 335.

<sup>5</sup> Emilio Rabasa, *La constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1989, p. 171.

<sup>6</sup> La expresión más acabada de esta línea de interpretación la ofrece Daniel Cosío Villegas en su *Historia Moderna. La República Restaurada*. La cita es de uno de sus discípulos, Enrique Krauze, *Por una democracia sin adjetivos*, México, Joaquín Mortiz-Planeta, 1986, p. 47.

presidencial aniquiló tales bondades. Esta explicación suele complementarse con un señalamiento: el gobierno porfiriano, a partir de la primera reelección de Díaz en 1884, fue incapaz de renovarse y de incorporar nuevos actores políticos y sociales, por lo que no atendió las demandas de los sectores populares, los que obtuvieron como única respuesta la represión.

Este libro propone una explicación diferente: el liberalismo y el federalismo eran un conjunto de principios que paulatinamente fueron definiéndose y dando forma al Estado-nación.

Los legisladores del Congreso Constituyente de 1856, antes que imitar modelos "exóticos", buscaron crear en el país instituciones que respondieran a una realidad profundamente fragmentada en todos los ámbitos y que permitieran lograr la gobernabilidad, que no se había conseguido desde la Independencia.

Los constituyentes, y en particular la comisión que elaboró el proyecto de constitución, se vieron ante la difícil tarea de dar forma a un instrumento de organización política.

Para aproximarnos a este horizonte cultural, el capítulo 1 analiza desde la perspectiva de los propios legisladores los principales elementos de las constituciones que les precedieron, las fallas y los vacíos jurídico-institucionales que los legisladores de 1856 quisieron evitar. Dos fueron los intelectuales que con mayor agudeza plantearon los problemas constitucionales de su época: Mariano Otero y Ponciano Arriaga, a ellos recurri.

Pero los constituyentes no sólo estaban conscientes de su tradición, sino que además estudiaron minuciosamente el funcionamiento de las instituciones políticas de otros países y la doctrina e historia que las sustentaban para evaluar cuáles eran las que podrían adaptarse a las condi-

ciones mexicanas. Así, en el capítulo 1 expongo el marco institucional que estableció la Constitución de 1857 como un encuentro entre la tradición constitucionalista, la experiencia histórica y un proyecto programático de futuro.<sup>7</sup>

Resulta necesario explicar por qué elegí el Congreso de la Unión para estudiar los profundos cambios operados en el liberalismo y en el federalismo de México.

Fue una gran sorpresa descubrir la intensidad del debate porque yo me acercaba a esta institución con un prejuicio arraigado en la historiografía mexicana: el Congreso estaba subordinado a la voluntad del presidente y desempeñarse como diputado o senador era un premio de consolación para inactivos políticos. La lectura minuciosa de los debates me permitió proponer que en el Congreso se expresan múltiples ámbitos que debían investigarse.

a) El Congreso articulaba a las entidades con la federación.

La Cámara de Diputados representaba a los ciudadanos y el Senado a los intereses de las regiones. Esta doble representación propició una compleja práctica política de grupos, alianzas y coaliciones parlamentarias que obedecían a una doble lógica: una regional y en ocasiones interregional, y una "partidista nacional", aunque no había partidos políticos en un sentido moderno —permanentes, cohesionados por estatutos y una formulación programática—, lo que había eran grandes coincidencias en principios básicos doctrinarios y proyectos políticos comunes que aglutinaban a los actores políticos en torno a caudillos con presencia nacional. Los legisladores del Congreso

<sup>7</sup> Para elaborar este capítulo fue de gran ayuda el trabajo pionero de Cecilia Noriega Elío: *El Constituyente de 1842*, y la exhaustiva investigación de Jacqueline Covo: *Las ideas de la Reforma en México. 1855-1861*. El primero me permitió navegar en la problemática de la década de 1840, el segundo en la complejidad de los debates del Congreso Constituyente de 1856.

de la Unión eran electos en las regiones y eran ellos los que llevaban a los poderes federales las demandas políticas y sociales de sus localidades. Posiblemente los procesos electorales y, sin duda, las prácticas parlamentarias permitieron a los congresistas superar los localismos y articular demandas nacionales.

*b)* Es la institución en la que se concretan y enfrentan distintas modalidades de concebir al liberalismo y al federalismo.

Los legisladores como representantes de la nación llevaron al poder público las demandas sociales y políticas, si no de toda la ciudadanía, por lo menos las que se presentan organizadas formal o informalmente por los grupos e intereses regionales y sectoriales.

*c)* El control que ejerce el Congreso sobre la Presidencia.

En el ámbito doctrinario, el Constituyente de 1856, al definir las funciones del Congreso, estableció que el Poder Legislativo debía controlar y moderar la acción del presidente por medio de la actividad legislativa. Asimismo instituyó que ambos poderes debían compartir facultades con el objeto de hacerlos corresponsales de la dirección política, tanto interna como externa del país. En la práctica política al revisar los debates parlamentarios pronto se descubre que la inmensa mayoría de las iniciativas provenían del Ejecutivo, lo que obligaba al Congreso a confrontarse o cooperar con éste. En consecuencia, este libro da cuenta de la relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

*d)* En la práctica política de los congresistas se manifiesta la articulación del Legislativo federal con las instituciones estatales —legislaturas, gobernadores y fuerzas militares regionales— y con los poderes Ejecutivo y Judicial de la federación.

e) En cada una de las intervenciones de los legisladores en tribuna se manifiesta la doctrina y las prácticas políticas imperantes, problemática que explico más adelante.

Las transformaciones en el liberalismo que aquí se estudian son dos tránsitos: la expansión del jusnaturalismo entre las élites políticas y el surgimiento del positivismo. En lo que se refiere al federalismo se indaga su transformación de un horizonte confederal a un federalismo auténtico en el que la federación se concibe por encima de las entidades.

El liberalismo y el federalismo se expresan no solamente en los proyectos de ley, sino que la intervención en la asamblea de cada uno de los congresistas está enmarcada por el horizonte cultural y doctrinario de la época, por la tradición jurídica mexicana (y en ella su experiencia histórica), por la cultura política y por el marco institucional que acota sus acciones. Es decir, para evitar caer en anacronismos o en juicios de valor y, antes que juzgar, comprender la complejidad del debate parlamentario en las propuestas y contrapropuestas que hicieron los legisladores, es indispensable conocer los aspectos que regían el pensamiento decimonónico para explicarlo en los términos que aquella sociedad creía realizable, más aún para el mundo que para ellos era imaginable, pensable.

La estrecha relación en el quehacer político entre doctrina y *praxis* resultaba evidente para los legisladores. Por ejemplo, el diputado Juan José Baz en una intervención en tribuna explicó

En teoría parece fácil consignar en una constitución a priori principios absolutos y corolarios de la ciencia sociológica, pero es muy difícil aplicarlos. No, señores, los principios absolutos no son la regla fija e invariable por la que debemos guiarnos en las aplicaciones de la política. La política

es experimental, la política es como la resultante de las fuerzas y de los intereses contrarios que agitan una sociedad; a no ser así, estableceríamos la tiranía más absoluta. La negación de la libertad individual y la muerte de la opinión.<sup>8</sup>

Debo insistir en que la doctrina y la ley acotaron la acción y el comportamiento de la élite política, al tiempo que fueron los actores políticos los que dieron concreción histórica al horizonte doctrinario transformándolo y dotándolo de su propia singularidad. Así, hubo una permanente retroalimentación entre doctrina, ley y práctica que se expresa con gran claridad en el debate parlamentario.

La cita anterior ilustra otro aspecto de la riqueza del debate. En el Congreso se expresaban grupos políticos e intereses divergentes. La mayor parte de las leyes que aprobaron las cámaras fueron fruto de los acuerdos y compromisos a los que llegaban los legisladores tras prolongados debates y negociaciones entre sí y con el Ejecutivo federal. La ley era la expresión de los intereses representados y la solución a la problemática existente sustentada siempre en la doctrina, como dijera el mismo diputado Baz: "El ideal lo aceptamos, pero como una esperanza, como una especie de estrella luminosa que guía nuestros pasos en el revuelto mar de la política militante".<sup>9</sup>

Precisamente porque la interacción entre instituciones y doctrina transformaron al mismo Congreso, en el capítulo II analizo el largo proceso legislativo que condujo a que se reformara la ley suprema para restablecer el Senado y fortalecer el poder presidencial (1867-1874). Se estudian así las profundas transformaciones ocurridas en el

<sup>8</sup> Intervención de Juan José Baz, XIII Legislatura, sesión del 17 de abril de 1887 en *Diario de los debates de la Cámara de Diputados* (en adelante se citará como *Diputados*), t. II, 1887, p. 579.

<sup>9</sup> *Idem.*

Congreso que permitieron que el Senado que abrió sus puertas en 1875 fuera de una naturaleza distinta a la que tenían los otros senados que habían existido en México; no se trataba ya de una cámara alta ni de un órgano conservador, sino de una cámara colegisladora, y como representante de los intereses de los estados podía dar solución a los conflictos políticos que se suscitaban en éstos.<sup>10</sup> De hecho, se quiere mostrar que la reintroducción de una segunda cámara permitió encontrar un nuevo punto de equilibrio que redefinió el federalismo instituido en la Constitución.

En los capítulos III, IV y V analizo el desarrollo del federalismo mexicano, a partir de su tensión constitutiva entre la federación y los estados, que se expresa en los conflictos al interior de las entidades y entre éstas y el gobierno federal, así como en el diseño de una nueva política económica que tenía como meta formar un mercado unificado.

Fue necesario ocuparse de las reformas constitucionales que modificaron las facultades del Poder Legislativo. En el capítulo III se analiza la reforma a la fracción X del artículo 72 constitucional que otorgó al Congreso la facultad de legislar en materia minera y comercial (incluyendo en ésta la legislación bancaria). Esta reforma posibilitó que se reorganizaran los principales sectores productivos del país.

Propongo que las reformas a las normas institucionales fueron a la vez expresión de la expansión del horizonte federal entre los congresistas y el Ejecutivo y un nuevo proyecto programático a futuro que permitió sentar las

<sup>10</sup> Para el capítulo II fue de especial utilidad la compilación que realizó Roberto Casillas, que lleva por título *La restauración del Senado*, así como la colección documental *Benito Juárez: documentos, discursos y correspondencia*, preparada por Jorge L. Tamayo.

bases con las que se fortalecería la federación. En el mismo capítulo se analiza la manera en que paulatinamente el Ejecutivo fue convirtiéndose en árbitro de las tensiones entre los estados y la federación y de las tensiones entre los diferentes intereses sociales, hasta que su preeminencia en la sociedad fue concretada en la reforma constitucional de 1890, que permitió la instauración de una primera magistratura vitalicia.

El análisis de la formulación de una nueva política económica y de la concentración de facultades informales en el presidente permiten plantear que en la década de 1880 se creó una nueva gobernabilidad con la expansión de las facultades de la federación y con la formación de una figura presidencial hipertrofiada en un sistema presidencialista disminuido.

En el capítulo iv se estudia la década de 1890, cuando se consolidaron las tendencias que se observaban en la década anterior, por lo que se analizan los procesos legislativos de la ley minera, de tierras nacionales y baldíos, la formación de la ley bancaria y la supresión de las alcabalas. Se propone que en este periodo se consolidó un federalismo hegemónico y un liberalismo oligárquico.<sup>11</sup>

En el capítulo v, que se ocupa de la primera década del siglo xx, se revisan los procesos legislativos que muestran la capacidad de reforma interna, aunque tardía, del sistema porfiriano: una nueva legislación sobre tierras, la reforma monetaria y la reforma a la ley bancaria.

<sup>11</sup> Para estudiar los códigos y las leyes reglamentarias que dieron un nuevo marco a los grupos económicos, así como las reformas a dichas leyes reglamentarias, y en particular para comprender la complejidad de la legislación bancaria, fueron una buena guía las monografías de Pablo Macedo, *La evolución mercantil: Comunicaciones y obras públicas: la Hacienda Pública*. A medida que el debate público tendió a desaparecer del Congreso en la década de 1890 y la legislación fue fundamentalmente formulada por el Ejecutivo, fue necesario consultar la *Memoria* de las secretarías de Fomento y de Hacienda.

Las conclusiones responden a dos interrogantes: cuál era la representación y cuál la representatividad del Senado entre 1875 y 1911, para lo cual se estudió la interacción entre los poderes federales y los estados.<sup>12</sup>

Cabe subrayar que mi interés se centró en el análisis de las transformaciones del federalismo y el liberalismo a través de su concreción histórica; por ello estudio fundamentalmente la acción legislativa del Congreso. En consecuencia, el método de análisis consiste en seguir paso a paso el proceso legislativo, mismo que estaba regulado por el *Reglamento Interno del Congreso*, el que con ligeras variantes se mantuvo vigente a lo largo del periodo aquí estudiado (anexo 1). El método elegido obligó a que las fuentes documentales privilegiadas fueran el debate del Congreso Constituyente y los diarios de los debates de ambas cámaras.

Espero, quizá de manera infundada, que mi estudio sirva para sorprender a más de un lector al descubrir el activo papel que el Congreso, en su interacción con la Presidencia, jugó en la construcción y en la consolidación de un orden liberal y federalista mexicano.

<sup>12</sup> Para conocer el contexto general de los conflictos que se desarrollaron en las entidades federativas fueron imprescindibles dos colecciones de historia de los estados; una publicada por el Instituto Mora: *Una historia compartida*; la otra auspiciada por el Fideicomiso de Historia de las Américas: *Breves historias de los estados*.

## I. LA CONSTITUCIÓN Y LA GOBERNABILIDAD

EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857 es posible descubrir un doble sentido: por una parte, era un instrumento de organización política y social; por otra, un programa a futuro que buscaba instituir un nuevo orden liberal. Esta dupla programática y proyectual estaba profundamente enraizada en la experiencia histórica, pues la ley fundamental tenía por objeto superar el orden precedente que, a juicio de los propios constituyentes, había dado por resultado una historia del México independiente caracterizada por un movimiento pendular que oscilaba de la anarquía al despotismo.<sup>1</sup>

Este capítulo revisa el marco institucional liberal que se estableció en el país en respuesta a la experiencia histórica y como un nuevo proyecto de nación. Muestra que la peculiaridad del caso mexicano radicó en que la Constitución de 1857 hizo del federalismo un freno importante al despotismo al fusionar tres variables independientes: las demandas por los derechos territoriales, la defensa de los derechos del hombre y la exigencia de ampliar la representación política.

El Plan de Ayutla (1854), sustento de la rebelión en contra del gobierno centralista de Antonio López de Santa Anna, prometía que al triunfo de la revolución se convocaría a un Congreso Constituyente. Los diputados que formaron el Congreso, en su gran mayoría eran de la fac-

<sup>1</sup> José María del Castillo Velasco, *Apuntamientos del derecho constitucional mexicano*, México, Comisión Nacional Editorial del Partido Revolucionario Institucional (facsímil de la edición príncipe de 1870), 1976, p. 28.

ción victoriosa, se reconocían como miembros del Partido Liberal. Conviene explicar en qué sentido lo eran.

En el siglo XIX no había partidos políticos en un sentido moderno. Se trataba de heterogéneos grupos de opinión, grupos políticos, facciones e individuos aislados que sostenían el liberalismo como un credo común básico. En este trabajo, el liberalismo se entenderá como una doctrina política difusa que asumió rasgos distintos en cada país; al omitir sus peculiaridades se define, en lo general, como un conjunto de creencias que tendieron a la ampliación de la esfera de la libertad del individuo frente al Estado. El liberalismo tomó como fundamento el *jusnaturalismo* para demandar que los derechos naturales del hombre fueran convertidos en derechos positivos y en la base de las instituciones. Buscó el establecimiento de un Estado de derecho por medio de leyes generales (o constituciones) que garantizaran la igualdad del ciudadano ante la ley y que impusieran obstáculos al despotismo a través de la clásica división de poderes o del parlamentarismo.<sup>2</sup>

El liberalismo también puede entenderse como una era o un horizonte cultural porque sus valores, tanto en América como en Europa, permearon el siglo XIX.<sup>3</sup> Cada una de las constituciones mexicanas, incluso su antecedente gaditano, compartieron en menor o mayor medida los principios generales que se han señalado como fundamentales de la doctrina liberal. Esto se debe a que, con el propósito de defender a los individuos de los abusos de poder, el liberalismo estableció una serie de mecanismos

<sup>2</sup> Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, México, FCE, 1979, pp. 7-31 (Breviarios, 476). Puede consultarse también el capítulo IV, "La era liberal", en John Gray, *Liberalismo*, México, Nueva Imagen, 1992, pp. 53-68.

<sup>3</sup> Algunos autores incluso afirman que "el siglo XIX es la época del triunfo liberal: ninguna doctrina habló con la misma autoridad o ejerció influencia tan general desde Waterloo hasta la iniciación de la Gran Guerra", Harld J. Laski, *El liberalismo europeo*, México, FCE, 1979, p. 202 (Breviarios, 81).

constitucionales: *a)* el control del Poder Ejecutivo por parte del Legislativo; *b)* el control del Legislativo por una corte jurisdiccional encargada del control de la constitucionalidad; *c)* una relativa autonomía del gobierno local frente al gobierno central, y *d)* un Poder Judicial independiente del poder político.<sup>4</sup>

El estudio del marco jurídico institucional que estableció el Congreso Constituyente de 1856 nos conducirá a conocer el peso específico y la organicidad con que se dotaron estos mecanismos constitucionales para instituir el Estado, defender la esfera de libertad del individuo y evitar el abuso de poder. En aquella época, la constitución se veía como el más firme obstáculo al despotismo, entendido éste como un poder casi omnipotente que se caracterizaba por la concentración de facultades legislativas, ejecutivas y judiciales en un solo hombre o corporación, frente al cual el pueblo en lo general y los individuos en lo particular quedaban inermes. La instauración del despotismo en la sociedad implicaba también que la nación perdía su soberanía.<sup>5</sup>

#### LA EXPANSIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y EL CIUDADANO COMO FRENO AL DESPOTISMO

El vocablo "constitución" tiene dos acepciones distintas: es un instrumento jurídico que organiza política y económicamente la sociedad, para lo cual crea las instituciones y norma las relaciones entre los individuos y entre éstos y el Estado; es también la ley fundamental que permite a una nación constituirse.

Esta segunda acepción fue el primer problema que

<sup>4</sup> Bobbio, *Liberalismo...*, *op. cit.*, pp. 19-20.

<sup>5</sup> Castillo Velasco, *Apuntamientos...*, *op. cit.*, pp. 41 y 55.

plantearon los diputados del Congreso Constituyente. La comisión de dictamen de constitución<sup>6</sup> se preguntaba si el Congreso podría refundar la nación sobre bases completamente nuevas y si debía la comisión olvidar la tradición mexicana constitucional.<sup>7</sup>

Los miembros de la comisión encontraron la respuesta en dos ámbitos: por un lado, afirmaron que la sociedad contaba con derechos anteriores (los derechos del hombre), "derechos de la misma naturaleza imprescriptibles, que no acaban, que no pueden caducar";<sup>8</sup> por otro, reconocieron la amplia tradición constitucional que contaba el país. En particular retomaron la Constitución de 1824 como el momento en que el pueblo mexicano, libre de servidumbre y teniendo conciencia de su autoridad, sancionó por medio de sus representantes los preceptos de su derecho social.<sup>9</sup> Reconocieron el pacto federal de 1824 por otra razón más: las naciones sólo pueden constituirse una vez, la mexicana ya se había constituido. Asimismo debieron de haber tenido en cuenta la legitimidad y el valor simbólico de que gozaba aquel ordenamiento jurídico.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> La perspectiva del análisis que se ha adoptado en este capítulo es el *iter legis* constitucional. El proceso para la elaboración de una constitución comienza con la convocatoria al Congreso Constituyente, después los diputados que resultan electos eligen una comisión que es la que elabora un proyecto de constitución. El proyecto se discute ante el pleno, mismo que le introduce modificaciones, y por último, el Congreso promulga la ley fundamental.

<sup>7</sup> Ponciano Arriaga, "Proyecto de la Constitución. Dictamen de la comisión", en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1987*, México, Porrúa, 1988, p. 526.

<sup>8</sup> *Idem.*

<sup>9</sup> *Idem.*

<sup>10</sup> Mariano Otero ya había advertido en 1847 el valor simbólico y la legitimidad de que gozaba la ley fundamental de 1824. Afirmó que era una constitución cuya legitimidad jamás se ha cuestionado, y añadió que un legislador inteligente preferiría "siempre una constitución en que el pueblo vea simbolizada su gloria, su nacionalidad y sus libertades aunque no sea perfecta, a otra que lo sea pero sin recuerdo y sin prestigio". "Voto particular", en José Barragán Barragán

Al inicio de las sesiones en el Congreso Constituyente un grupo de diputados se pronunció a favor de que se adoptara dicha carta magna con el *Acta de Reformas* de 1847. Otro prefirió que se restableciera la Constitución de 1824, pero introduciéndole importantes reformas.

Dentro de la comisión de dictamen fueron nombrados propietarios: Ponciano Arriaga (quien además fue electo presidente de la comisión), Mariano Yáñez, Isidoro Olvera, José María Romero Díaz, Joaquín Cardoso, León Guzmán, Pedro Echánove. Entre los suplentes: José M. Mata y José M. Cortés Esparza. El 22 de febrero Arriaga obtuvo la aprobación del pleno para que se integraran otros dos diputados a la comisión: Melchor Ocampo<sup>11</sup> y José M. del Castillo Velasco.

Por una escasa mayoría de 40 votos frente a 39 se aprobó la introducción de reformas a la Constitución de 1824. De hecho, la comisión elaboró una nueva ley fundamental y por eso explicó que su labor consistió en admitir los principios del pacto federal de 1824, pero modificando el texto para que "se adoptara a nuestro estado presente, para llenar los huecos que en ella quedaron, y aprovechar los adelantos y progresos que hemos obtenido en la vida política".<sup>12</sup> Partir de la ley de 1824 implicaba que se adoptara la forma republicana con todos sus elementos y atributos, y que se instituyera el sistema federal,<sup>13</sup> entendiendo éste como la forma de gobierno que permitía la coexis-

(comp.), *Mariano Otero*, México, Senado de la República/LIII Legislatura, 1987.

<sup>11</sup> En los primeros días de marzo de 1856 Ocampo obtuvo permiso del Congreso para ausentarse por tres meses, licencia que renovó después por otros tres meses. De modo que su participación en el Congreso Constituyente se limitó a los meses de noviembre y diciembre de aquel año.

<sup>12</sup> Arriaga, "Proyecto...", *op. cit.*, p. 531.

<sup>13</sup> La comisión de constitución en su dictamen señala que el sistema federal era reclamado por la voz uniforme de los pueblos al secundar el Plan de Ayutla.

tencia de un gobierno general que representaba los intereses comunes y nacionales, y estados soberanos con amplias facultades en su régimen interior.<sup>14</sup>

La reforma más importante que propuso la comisión fue la de elevar los derechos del hombre y del ciudadano a nivel constitucional, pues en este ámbito se expresó nítidamente el doble sentido del pacto federal: evitar los problemas político-institucionales que se habían manifestado en la historia reciente del país, y el proyectual-programático.

Ponciano Arriaga, en calidad de presidente de la comisión, indicó que la Constitución de 1824 garantizó algunos principios que conocían la libertad y los derechos del hombre pero no limitó de un modo preciso la esfera de acción de las autoridades del país.<sup>15</sup> Así fue como el grupo político encabezado por este legislador buscaba defender al individuo de los abusos del poder a través del derecho positivo.

Conviene detenerse en la importancia de los derechos del hombre como postulado filosófico básico del liberalismo.<sup>16</sup> El primer límite que el liberalismo impuso al Estado y al poder absoluto fue la doctrina de los derechos del hombre de corte *jusnaturalista*.<sup>17</sup> El jusnaturalismo supo-

Sin embargo, este plan nada señala al respecto. En cambio el Plan de Ayutla reformado en Acapulco el 11 de marzo de 1854 explícitamente asienta que al triunfo de la rebelión se establecería un Congreso Constituyente y, por sugerencia de Ignacio Comonfort, se explicaba que los que suscribían el plan reformado no abrigaban ni la más remota idea de imponer condiciones a la soberana voluntad del país, restableciendo por la fuerza de las armas el sistema federal. "Plan de Ayutla reformado en Acapulco", en *Planes de la nación mexicana*, México, Senado de la República/LIII Legislatura-El Colegio de México, 1987, p. 230.

<sup>14</sup> Arriaga, "Proyecto...", *op. cit.*, p. 531.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 533.

<sup>16</sup> Para Norberto Bobbio se trata de un presupuesto filosófico porque sirvió para establecer los límites del poder con base en una concepción general e hipotética de la naturaleza del hombre, pero no se basa en ninguna prueba histórica. Bobbio, *Liberalismo...*, *op. cit.*, p. 12.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 11.

nía que todo ser humano, por el solo hecho de serlo, contaba con derechos naturales imprescindibles, inalienables, inviolables y eternos, anteriores y superiores a cualquier ordenamiento jurídico, que aseguraban la vida, la libertad y la propiedad del hombre, condiciones que los liberales mexicanos juzgaban necesarias para el desarrollo físico, intelectual y moral del individuo.<sup>18</sup>

Para los liberales federalistas de 1856 los derechos del hombre eran el sustento de tres ámbitos: garantizaban el libre desarrollo de los ciudadanos, eran el límite principal a la acción de los poderes públicos, y la justificación y sustento del Estado.

La Constitución estableció en su artículo 1º que los derechos del hombre eran la base y el objeto de las instituciones; por si fuese poco, en su artículo 39 indicaba que el Estado únicamente se justificaba por el desempeño de sus dos misiones fundamentales: beneficiar al pueblo y garantizar los derechos del hombre. León Guzmán, miembro de la comisión, declaró que la importancia de fijar estos derechos a nivel constitucional residía en que cualquier ley que el Estado pudiera dictar tenía por objeto garantizar su inviolabilidad.<sup>19</sup>

El fundamento del Estado era de corte *contractualista*.<sup>20</sup> José María Lafragua, en el *Estatuto orgánico provisional de la República mexicana* (1856), defendió que al

<sup>18</sup> Castillo Velasco, *Apuntamientos...*, *op. cit.*, p. 13.

<sup>19</sup> Intervención de León Guzmán, en Francisco Zarco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, INEHRM, 1987, p. 21.

<sup>20</sup> El contractualismo fue una idea importante para el desarrollo de la "doctrina liberal", puesto que compartía con la doctrina de los derechos del hombre la concepción individualista de la sociedad, según la cual primero está el individuo con sus intereses y necesidades y después la sociedad. Se partía de la idea de que el ejercicio del poder legítimo se basaba en el consenso de los ciudadanos sobre los que se ejerce, y por tanto en un acuerdo entre quienes deciden someterse a un poder superior y las personas a que este poder superior es confiado. Bobbio, *Liberalismo...*, *op. cit.*, pp. 15-16.

conformarse una nación el pueblo delega parte de su libertad natural al poder público y, a cambio, el Estado debe garantizar la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad, de manera que los "ciudadanos puedan vivir bajo la égida de la ley, que imponiendo reglas al Poder Supremo asegura a la sociedad contra los avances del despotismo y pone freno a las pasiones".<sup>21</sup>

Las palabras de Lafragua ilustran la manera como el contractualismo sirvió a la doctrina jusnaturalista: los derechos individuales existían por naturaleza y por lo tanto los individuos podían desprenderse de ellos sólo voluntariamente, dentro de los límites bajo los que esta renuncia acordada con la renuncia de todos los demás permitía una convivencia libre y ordenada.<sup>22</sup> Esta teoría, con la que no todos estaban de acuerdo pero que estaba ampliamente difundida entre las élites políticas al mediar el siglo XIX, prevaleció en el Congreso Constituyente.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> "Estatuto orgánico", en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1987*, México, Porrúa, 1988, p. 520. En el transcurso de la discusión del título primero del proyecto de constitución León Guzmán vertió las mismas ideas.

<sup>22</sup> Bobbio, *Liberalismo...*, *op. cit.*, p. 16. Debe destacarse que las ideas contractualistas y jusnaturalistas tuvieron un desarrollo histórico independiente. La primera tuvo como mejor representante a J. J. Rousseau. En cambio, la segunda encuentra sus orígenes en Aristóteles y un primer desarrollo en la escolástica; en el periodo moderno el jusnaturalismo racionalista tuvo como representantes a Puffendorf en el siglo XVII y a principios del XVIII a Thomasius. Un ejemplo del jusnaturalismo no liberal es la obra de Clemente de Jesús Murgía *Del derecho natural en sus principios comunes y en sus diversas ramificaciones*, publicada en 1849. Un estudio sobre este autor fue escrito por Jorge Adame Godard, "El derecho natural de Clemente de Jesús Murgía", en Martha Patricia Irigoyen Troconis, *Jusnaturalistas y juspositivistas mexicanos (siglos XVI-XX)*, México, UNAM, 1988.

<sup>23</sup> Castillo Velasco, *Apuntamientos...*, *op. cit.*, p. 102. José María del Castillo Velasco, quien también fue miembro de la comisión, sostuvo que el contractualismo era absurdo, absurdo increíble! Proponía que los derechos naturales son otorgados por Dios a los hombres, pero éstos sólo pueden ejercer su libertad en plenitud cuando se reúnen en sociedad. El fin de las leyes, entonces, era hacer

Pocas divergencias se aprecian en el debate acerca del papel que debían desempeñar los derechos del hombre en la carta magna.<sup>24</sup> Aprobado por 70 diputados, 23 votaron en contra del artículo 1º que hizo de los derechos del hombre el sustento del Estado.

Los derechos políticos de los ciudadanos, el *habeas corpus* y el derecho de petición fueron aceptados sin grandes dificultades. Así, la Constitución de 1857 estableció que los mexicanos nacían libres y los esclavos recobraban su libertad al penetrar en el territorio nacional (art. 2º), gozaban de absoluta libertad de transmitir sus ideas verbalmente o a través de impresos siempre y cuando no atacaran la moral, los derechos de terceros o perturbasen el orden público. Contaban con libertad de enseñanza (arts. 3º y 31), de tránsito (art. 11) y tenían el derecho de portar armas para su legítima defensa (art. 10). Podían asociarse libremente y podían hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país (art. 9). La pena de muerte por delitos políticos (art. 23), la prisión por deudas (art. 17), los castigos corporales, la tortura y la confiscación de bienes (art. 22) quedaron abolidos. La justicia, medio para avalar estos derechos, estaba rodeada de amplias garantías para el acusado.

El sentido liberal de la Constitución definió y garantizó la libertad del individuo frente al Estado, pero el libera-

efectiva la libertad, que es la condición de la humanidad. De manera que afirmaba que el hombre en potencia es libre, pero esta cualidad sólo puede actualizarse por medio del Estado. *Ibid.*, p. 8.

<sup>24</sup> Los estudios en torno al debate constitucional han destacado la intervención de Ignacio Ramírez, quien negó la idea de que el derecho natural fuese anterior a la ley. Con cierta ironía propuso que si se establecían en la Constitución los derechos del hombre, se estableciera también una legislación para cada uno de los sectores sociales débiles: las mujeres, los niños, los ancianos, los menesterosos. No obstante, se trató de una voz aislada en el Congreso Constituyente, por tanto no fue una posición representativa. Zarco, *Historia...*, *op. cit.*, p. 21.

lismo no era sólo un proyecto de reforma política sino que se proponía también la “emancipación” del hombre en el campo espiritual, buscaba formar un Estado laico o neutro respecto a las creencias religiosas de sus ciudadanos. Tras grandes debates sobre la “cuestión espiritual”, fueron aprobadas la supresión de la jurisdicción eclesiástica (art. 13) y la desamortización de los bienes de las corporaciones (art. 27). No obstante y pese a los esfuerzos de la comisión, el artículo 15 que proponía la libertad de cultos ni siquiera fue votado.<sup>25</sup>

El liberalismo exigió la disposición libre de los bienes y la libertad de intercambio.<sup>26</sup> El Congreso Constituyente aseguró la propiedad como un derecho natural del hombre, aprobando por unanimidad el artículo 27 que instituyó que la propiedad privada no podría ser ocupada sin el consentimiento de su dueño sino por causa de utilidad pública. El artículo 28 estableció que no se permitirían los monopolios, los estancos de ninguna clase, ni “las prohibiciones a título de protección de la industria”.<sup>27</sup>

Los miembros de la comisión se plantearon cuál sería el sentido de la ley fundamental: ¿la Constitución debía ser puramente política o impulsar “las radicales reformas que la triste situación del pueblo mexicano reclama como urgentes?”<sup>28</sup>

En el Congreso Constituyente un grupo de diputados encabezados por Arriaga sostuvo la necesidad de impulsar reformas materiales para que las reformas políticas pu-

<sup>25</sup> Para mayores detalles véase el espléndido estudio de Jacqueline Covo, *Las ideas de la Reforma en México 1855-1861*, México, UNAM, 1983, y en particular el capítulo iv, “Las ideas religiosas y el clero”.

<sup>26</sup> Bobbio, *Liberalismo...*, *op. cit.*, p. 23.

<sup>27</sup> Los diputados que se mostraron en contra del artículo 28 señalaron que se suscitarían problemas con los comerciantes que gozaban de concesiones específicas, pero fue aprobado por la asamblea. Zarco, *Historia...*, *op. cit.*, p. 265.

<sup>28</sup> Arriaga, “Proyecto...”, *op. cit.*, p. 532.

dieran convertirse en realidad. Para ellos, el principio de igualdad política se amalgamaba con un ideal democrático que buscaba formar una sociedad de pequeños propietarios.

Zarco ilustra al grupo que se opuso al de Arriaga; coincidía en que un cambio político sin una revolución social era insuficiente, pero pensaba que primero se tendría que promulgar una constitución que regulara el ejercicio de los derechos y las instituciones. Después, el Partido Progresista podría “resolver prudente y liberalmente todas las cuestiones económicas, mejorar la situación material del pueblo”.<sup>29</sup>

En el seno de la comisión se registraron las mismas divergencias. La comisión resolvió que las medidas relativas a regular la propiedad, fraccionar los grandes latifundios y poner en movimiento la riqueza territorial y agrícola del país se presentarían en dictámenes separados para ser sometidos a la consideración del pleno. Estas propuestas fueron rechazadas por la asamblea.<sup>30</sup>

El mismo ánimo imperó al debatirse el artículo 17, que intentaba proteger a los trabajadores limitando la libertad de industria de los propietarios. Fue modificado eliminando las restricciones que imponía a los empresarios.<sup>31</sup>

Los constituyentes se plantearon cuál debía ser el alcance de la intervención del Estado en la sociedad. La mayoría de los diputados abogó porque fuera mínima pues sostenían que “el progreso material resultaría estéril si el

<sup>29</sup> Zarco, “El plan de Ayutla IV”, en *El Siglo XIX*, 22 de agosto de 1855, citado por Covo, *op. cit.*, p. 329.

<sup>30</sup> El voto particular que propuso limitar los derechos de la propiedad fue firmado por los siguientes miembros de la comisión: Isidoro Olvera, Ponciano Arriaga y José María del Castillo Velasco. *Ibid.*, pp. 99 y 533. No obstante, esta misma demanda años después sería recogida en la legislación conocida como Leyes de Desamortización.

<sup>31</sup> *Ibid.*, pp. 96 y 97.

individuo se sintiera reprimido en el ejercicio de sus libertades por el despotismo".<sup>32</sup> Había una razón más profunda: al establecer un Estado mínimo habría mayores posibilidades de controlarlo y evitar la dictadura que para ellos no era un concepto abstracto sino una experiencia sufrida bajo el gobierno de Antonio López de Santa Anna.

Que no se aprobaran los votos particulares presentados por algunos miembros de la comisión y que las reformas sociales quedaran trucas podría nublar el auténtico sentido revolucionario que tenían los derechos del hombre y el ciudadano elevados a nivel constitucional.

Los derechos esenciales tenían por objeto asegurar el libre juego de la empresa individual: las libertades de pensamiento, de expresión y de enseñanza liberarían el terreno intelectual y serían el primer paso hacia libertades más positivas. Las libertades de trabajo y de la industria favorecerían la prosperidad del individuo según sus capacidades y las diversas garantías individuales y la protección de la propiedad permitirían alcanzar la prosperidad.<sup>33</sup>

La igualdad de los ciudadanos ante la ley implicaba para los liberales jusnaturalistas formar una nueva estructura político-social en la que el individuo encontrara su lugar en la sociedad por su mérito y talento propios y no por las condiciones de su nacimiento o casta. Naturalmente no se trataba de una igualdad de orden económico o social. Nicolás Pizarro, en su *Catecismo político constitucional*, escrito en 1861, explicaba: "Nacemos con los mismos derechos y con diferentes aptitudes; de esto resultan la igualdad ante la ley y la desigualdad social".<sup>34</sup>

El jusnaturalismo como proyecto político en el siglo XIX conducía a un estado de lucha permanente porque se

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 104.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 108.

<sup>34</sup> Citado en Covo, *op. cit.*, p. 112.

buscaba suprimir los elementos de Antiguo Régimen que sobrevivían en el país: el sentido corporativo que mantenían la Iglesia, el ejército y las comunidades indígenas.

En síntesis, los derechos del hombre y el ciudadano afectaban varios ámbitos: *a)* garantizaban la libertad de los individuos; *b)* eran el principal obstáculo al ejercicio arbitrario del poder por parte de las autoridades públicas; *c)* permitían superar las reminiscencias corporativas y estamentales del orden social precedente, y *d)* implicaban un auténtico programa para el futuro, puesto que los legisladores creían que empujarían hacia la reforma social. Es por ello que Arriaga, en la exposición de motivos que precedía al proyecto de constitución, afirmó que estos derechos eran "la piedra angular de todo el edificio social".<sup>35</sup>

#### EL PACTO FEDERAL COMO FRENO AL DESPOTISMO Y EXPANSIÓN DE LAS FACULTADES DE LA FEDERACIÓN

El segundo freno que los constituyentes buscaron imponer al despotismo fue el federalismo. La asamblea aprobó por unanimidad y sin discusión significativa el artículo 40, donde se asentó que, por la voluntad del pueblo mexicano, el país se constituye en una república federal compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación.<sup>36</sup>

Para los legisladores de 1856 la adopción del sistema federal era una cuestión ampliamente consensada por va-

<sup>35</sup> Arriaga, "Proyecto...", *op. cit.*, p. 542.

<sup>36</sup> El debate en torno al artículo 40 que se suscitó en el Congreso Constituyente de 1856 fue de menor importancia, y se refirió a la forma anómala que guardaban los territorios en un sistema federal, según señaló el diputado Escudero. Ponciano Arriaga, en nombre de la comisión de constitución, explicó que efectivamente éstos no eran partes soberanas de la federación, por lo que en el

rios motivos: primero, porque al votar por la admisión de la carta de 1824 implícitamente se había aceptado el federalismo.<sup>37</sup> Segundo, por el gran valor simbólico de aquel ordenamiento jurídico. Tercero, porque significaba el reconocimiento de una realidad política y económicamente fragmentada en poderes regionales. El federalismo permitía adaptar la legislación a las particularidades locales y, al mismo tiempo, preservar la unidad.<sup>38</sup> Cuarto, porque amplios grupos de opinión, y en particular los miembros de la comisión de dictamen, estaban convencidos de que era la única forma de gobierno realmente democrática debido a que permitía respetar la voluntad de los distintos estados que formaban la República.<sup>39</sup>

Debe advertirse que este aparente consenso encubría una profunda tensión. Aunque ambos decían defender la causa federal, algunos diputados tendían a un horizonte confederal y otros a uno federal. El problema radicaba en las múltiples acepciones que tenía el vocablo "federalismo", cuya evolución y definición, producto de un complejo proceso histórico, se revisará más adelante.

El pacto federal adoptado por el Congreso pretendía hacer del sistema federal un doble freno al despotismo: por un lado, la federación, al ser reconocida constitucionalmente como garante de los derechos del hombre, se convertía en un freno al despotismo que ejercían las legislaturas de los estados y los gobernadores; por otro, los es- artículo relativo a la división territorial debía señalarse que los territorios son partes integrantes, no de la federación, sino de la nación o de la República. Zarco, *Historia...*, *op. cit.*, p. 314.

<sup>37</sup> Intervención de Isidoro Olvera al discutirse el artículo 40 constitucional. *Ibid.*, p. 313.

<sup>38</sup> Covo, en "Brotos de ideas en torno al Congreso Constituyente", de su libro *Las ideas de la Reforma en México (1855-1861)*, ofrece una síntesis de los problemas que se discutían en la prensa en los años 1856 y 1857 que demuestra el amplio consenso de que gozaba el federalismo entre los liberales.

<sup>39</sup> Covo, *op. cit.*, p. 134.

tados instituidos como entidades soberanas fueron ideados como un freno jurisdiccional al poder presidencial. Sin embargo, se trató de dos procesos distintos que confluyeron en la década de 1840, y se consolidaron en la Constitución de 1857. Será necesario revisarlos de manera separada, lo que permitirá mostrar que fue precisamente su confluencia la que condujo a una refundación del federalismo.

La historiografía tradicional ha enfocado su análisis de la primera mitad del siglo XIX en el conflicto entre federalistas y centralistas. Sin embargo, existió un tercer proyecto de nación: el confederalismo, marco de la carta magna de 1824, fue la herencia que recogió el Constituyente de 1856 y con ella la tradición y la cultura política en la que se inscribía, pero al mismo tiempo los legisladores trataron de resolver lo que consideraban las contradicciones del constitucionalismo mexicano. A continuación se expondrá, desde la perspectiva de los congresistas de 1856, el desarrollo histórico de los obstáculos que buscaron remover.

Mariano Otero, el crítico más agudo y sistemático de la década de 1840, afirmó que la Constitución de 1824 había establecido "una simple sociedad de sociedades", es decir, un sistema confederal. Los tintes confederalistas surgían de la idea de que los estados eran anteriores al pacto federal, por lo tanto soberanos que delegaban ciertas competencias a la federación. De hecho, ese ordenamiento respondió al regionalismo que imperaba al derrumbarse el viejo orden novohispano.<sup>40</sup> En el periodo de 1808 a 1824 los poderes territoriales buscaron un reconocimiento

<sup>40</sup> Esta interpretación se plantea clara y ampliamente en Marcello Carmagnani, "Territorialidad y federalismo en la formación del Estado mexicano", en AA. VV., *Problema de la formación del Estado y de la nación en Hispanoamérica*, Colonia, 1984.

de carácter institucional. La ley fundamental de 1824 fue un compromiso entre los estados del Centro y el Golfo (México,<sup>41</sup> Puebla, Querétaro, Guanajuato, Veracruz y Michoacán) que favorecían un unionismo descentralizador. Otros sostenían un confederalismo radical (Jalisco, Yucatán, Sonora, Baja California y Tamaulipas) y había también los que preferían un confederalismo moderado (Zacatecas, Coahuila, Durango, Chihuahua, San Luis Potosí y Nuevo León).<sup>42</sup>

La tensión entre estas tres fuerzas originó la búsqueda de un sistema político-institucional capaz de hacer frente a dos problemas básicos para el control del territorio: el fiscal y el del orden y la defensa de la República.<sup>43</sup> Estos problemas no pudieron ser resueltos por el federalismo de 1824, ni por los diversos intentos centralistas, ni por medio de la dictadura. Las clases propietarias consideraban como propio el territorio regional y sus recursos fiscales y no estaban dispuestas a cederlos a la comunidad nacional, de modo que trataron de frenar y evitar que la administración central adquiriera una verdadera autonomía financiera y un control efectivo sobre el territorio nacional.<sup>44</sup>

Esta conflictividad extrema entre la federación y los estados fue una de las razones más importantes que condujeron a que se estableciera un régimen unitario con la promulgación en 1836 de *Las siete leyes*.<sup>45</sup> Ya a principios

<sup>41</sup> El Estado de México era proclive al centralismo como una forma de mantener la hegemonía de que había gozado durante el virreinato. No obstante, en el Congreso Constituyente de 1823-1824 aceptaron que se adoptara el sistema federal ante las presiones de las provincias norteñas.

<sup>42</sup> Josefina Zoraida Vázquez, "El federalismo mexicano 1823-1847", en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil y Argentina*, México, Fideicomiso de Historia de las Américas/El Colegio de México/FCE, 1993, p. 27.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>44</sup> Para mayores detalles véase Carmagnani, "Territorialidad...", *op. cit.*

<sup>45</sup> *Las siete leyes* de 1836 fueron un intento para salvaguardar la unidad

de 1840 era evidente que ese régimen resultaba insostenible. Es probable que el agotamiento del "centralismo" se debiera a la regionalización extrema, producto de la pugna permanente entre las economías locales y el poder central.<sup>46</sup> Los frecuentes pronunciamientos eran vistos como el fracaso del régimen en cuanto favorecían a los diversos poderes regionales y debilitaban al gobierno general que mostraba tendencias cada vez más centralizadoras.<sup>47</sup>

El llamado "Pronunciamiento de Jalisco de 1841", encabezado por Mariano Paredes y Arrillaga y por Antonio López de Santa Anna, respondió a las presiones que ejercían los militares de alto rango ligados al poder público, quienes exigían la solución a los problemas nacionales por medio de un nuevo congreso nacional y extraordinario.<sup>48</sup>

Los esfuerzos por ampliar las facultades de la federación para que ésta fuera capaz de hacer efectiva su autoridad y conquistar una esfera de acción propia se evidencian en los textos constitucionales de 1842 y 1847.

En el Congreso Constituyente de 1842 se presentaron tres proyectos constitucionales: el primero, sustentado por la mayoría; el segundo, por un grupo de diputados que se separó de la comisión y un tercero que fue producto del compromiso entre ambos.<sup>49</sup>

nacional ante el temor de la secesión de Texas y una respuesta a las demandas de amplios actores que consideraban que había fracasado el sistema federal. Vázquez, en "El federalismo...", *op. cit.*, p. 39.

<sup>46</sup> Cecilia del Carmen Noriega Elío, *El constituyente de 1842*, México, IHH/UNAM, 1986, p. 17.

<sup>47</sup> *Idem.*

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>49</sup> En la exposición de motivos del nuevo proyecto de constitución, explicaron los legisladores de 1842, que el conjunto de los miembros de la comisión estaban de acuerdo en las ideas fundamentales. El proyecto contenía lo que había aprobado la mayoría de la comisión y convinieron en que si alguno de sus miembros disentía no presentaría un voto particular sino que "se reservaría el derecho de impugnar y de votar en el sentido de sus opiniones como un simple

Mariano Otero, Espinosa de los Monteros y Muñoz Ledo se separaron porque sostenían que el federalismo era el mejor sistema de gobierno para el país; para ellos, la labor del Congreso Constituyente consistía en averiguar hasta qué punto eran responsables las instituciones de su falta de observancia y por qué el código de 1824 había sido "siempre ultrajado". La respuesta la encontraron en la organización de los poderes públicos y sostuvieron que era necesario fortalecer un centro de poder común para conservar la unidad nacional.<sup>50</sup>

El proyecto de compromiso adoptó este sentido federal que quedó plasmado al establecer que las dudas que tuvieran las asambleas de los estados "sobre si algún asunto es de la inspección de los poderes de la nación, o privativo de los departamentos, se decidirán por el Congreso nacional, oyendo previamente a la mayoría de las asambleas departamentales y estando en la Cámara de Diputados por departamentos" (art. 71). Este artículo hizo del Congreso el apoyo más fuerte de los departamentos y el guardián de sus garantías.<sup>51</sup>

No obstante, en esta misma Constitución se encuentra una importante restricción al federalismo: sólo las asambleas departamentales podían iniciar reformas constitucionales y únicamente la Suprema Corte de Justicia podía reformar el poder judicial (art. 152).<sup>52</sup> Esta restricción expresa que las contradicciones entre el derecho federal y los órdenes jurídicos locales subsistían, que aún no se en-

diputado". Mariano Otero, "Voto particular", *op. cit.*, p. 170. Conviene recordar que para presentar un dictamen ante al pleno era necesario que estuviera firmado por la mayoría de los miembros de la comisión; el voto particular era un procedimiento que permitía a uno o varios miembros de la comisión disentir de la posición de la mayoría y solía anexarse al dictamen.

<sup>50</sup> *Ibid.*, pp. 173 y 175.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 115.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 173.

contraba el principio básico del federalismo que supone la diversidad jerárquica entre el poder federal y el de los departamentos o estados y la subordinación de los segundos al primero.<sup>53</sup> En consecuencia, la ley fundamental de 1842 negó al Congreso federal, a pesar de ser el representante de los intereses de la nación y el encargado del diseño de la orientación política de la República, la facultad de iniciativa de reforma, competencia que también se le negó al Ejecutivo, sin tomar en cuenta que era el responsable de la administración pública del país.

La Constitución de 1842 no llegó a entrar en vigor debido a que el Congreso fue disuelto porque representaba una amenaza para las prerrogativas militares y, lo que era más grave, porque se temía que el ejército fuera remplazado por las milicias cívicas (ciudadanos en armas). El 18 de diciembre de 1842 Nicolás Bravo, el presidente sustituto, decretó que se nombraría una junta de notables que darían las bases de organización de la República.<sup>54</sup>

En este nuevo ordenamiento jurídico, las *Bases orgánicas*, se aprecia una mejor jerarquización entre la soberanía de la nación y la de los departamentos. A diferencia del texto constitucional de 1842, muestra una clara aceptación del principio de perfectibilidad de la ley pues estableció que en cualquier momento las *Bases* se podían reformar y otorgó al Congreso la capacidad de hacerlo. Como procedimiento fijó el mismo que se seguía para modificar las leyes comunes, pero se requerían dos tercios de los votos de la Cámara de Diputados y del Senado para que una reforma constitucional prosperara (art. 202). El problema principal que presentaban las *Bases* era que el control constitucional quedaba sin ningún freno en manos

<sup>53</sup> Eduardo García Máynez, "El derecho natural y el principio jurídico de razón suficiente", en Martha Patricia Irigoyen Troconis, *op. cit.*, p. 84.

<sup>54</sup> Noriega, *El constituyente...*, *op. cit.*, p. 117.

del Ejecutivo, el cual tenía autorización para suspender las garantías individuales y reformar las propias *Bases* en el momento que lo considerara necesario.<sup>55</sup>

Otero, en su voto particular al *Acta de Reformas* de 1847, propuso que para instituir un auténtico federalismo debía establecerse una clara distinción entre la soberanía de los estados y la del gobierno federal. La primera encontraba sustento en la reunión de ciudadanos de un estado que forman una sociedad para los negocios de su administración interior. La segunda se formaba con la reunión de varios estados que forman la nación cuyo gobierno es general. Otero insistió en que los ciudadanos debían ejercer, en todo lo relativo a la Unión, su soberanía sin ninguna intervención del poder de los estados.<sup>56</sup>

La importancia del *Acta de Reformas* radica en la voluntad de reformar la Constitución de 1824, acto que constituye la refundación del federalismo mexicano.<sup>57</sup> El documento expresa la tendencia liberal y federal que reformuló en términos nuevos la centralización política, al asignar a los poderes federales la función de garantizar la libertad política en toda la República, y al reconocer la esfera administrativa propia de los estados.<sup>58</sup>

La consolidación del horizonte federal-liberal no fue un proceso lineal y progresivo sino uno lento y complejo. Para 1856 las diferencias entre el federalismo y el confederalismo no se habían establecido claramente entre los

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 173.

<sup>56</sup> Otero, "Voto particular...", *op. cit.*, pp. 148-149.

<sup>57</sup> Esta interpretación no es mía sino de Marcello Carmagnani expuesta en numerosos artículos. A mi juicio la desarrolla con gran amplitud en "El federalismo liberal mexicano", en Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos...*, *op. cit.*

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 143. El mismo autor afirma que la consolidación de esta tendencia liberal-federal condujo a la conformación de una tendencia centralista-pactista que sintetizó las instancias antiliberales y antifederales, mismas que la historiografía tradicional ha identificado como el Partido Conservador.

miembros de la élite política. Por ejemplo, uno de los periódicos más influyentes de la época, *El Monitor Republicano*, definía el sistema federal como "sistema político en que muchos estados, vecinos unos de otros, ponen en común el gobierno de ciertos intereses, particularmente el de la paz y la guerra, reservándose la dirección exclusiva de los demás negocios".<sup>59</sup> La cita muestra que para amplios grupos liberales prevalecía el horizonte confederal y se sintetizó en la noción de que los estados eran unidades preexistentes y la federación debía contar con facultades mínimas.

Guillermo Prieto, desde el Congreso Constituyente de 1856, y José María Iglesias, desde la prensa, combatieron esta noción. Para ellos, el principio federativo sólo podía emanar del derecho positivo plasmado en una Constitución. Iglesias sostenía que la idea de la preexistencia de las entidades equivalía a "elevar a éstas indebidamente al alto rango de naciones enteramente soberanas e independientes, sin vínculo de unión, sin dependencia entre sí".<sup>60</sup>

Estas dos tendencias atrincheradas bajo el vocablo federalismo pero con significados diametralmente opuestos, fueron las que se enfrentaron en el Congreso Constituyente. La falta de precisión al distinguir estos dos sistemas de gobierno dio por resultado un espectro amplio de posiciones intermedias en las que se movían los diputados. Únicamente como polos tendenciales es posible afirmar que hubiera diputados confederalistas y diputados netamente federalistas, con excepción de un pequeño grupo compacto formado por 15 legisladores que se mantuvo de lado de los comisionados que suscribieron el proyecto de Consti-

<sup>59</sup> "Estudios políticos: ideas de los principales escritores sobre la manera de ser de las naciones: federación", en *El Monitor Republicano*, 8 de octubre de 1856, citado por Covo, *op. cit.*, p. 139.

<sup>60</sup> José María Iglesias, "El preámbulo de la Constitución", en *El Siglo XIX*, 21 de julio de 1856, citado en *ibid.*, p. 140.

tución, que pugnaron por fortalecer la federación y a los que en este trabajo se les denomina liberales-federales.

Esta ambigüedad explica que el confederalismo fuera defendido como un federalismo a ultranza en el periodo 1867-1880. Hacen falta estudios que permitan conocer la manera en que las regiones asumieron la tensión federalismo-confederalismo. Sin embargo, es posible afirmar que para entonces Jalisco y Zacatecas continuaban orientados hacia un horizonte confederal radical, al que se agregó Nuevo León, mientras que Sonora y Oaxaca se orientaron hacia un confederalismo moderado.

Hemos revisado brevemente el proceso de reorganización del federalismo, que permitió superar el horizonte confederal en los textos constitucionales. Ahora revisaremos, también brevemente, el segundo proceso, el que condujo a que la federación fuese la encargada de velar por las garantías individuales.

Desde la década de 1830 comenzó a observarse la necesidad de reformar el código de 1824 para expandir el ejercicio de los derechos ciudadanos. Mariano Otero explicó que la Constitución de 1824 había dejado su regulación a cada uno de los estados, pero ni los estados ni los departamentos habían podido frenar las arbitrariedades de los poderes institucionales e informales, de manera que los estados veían en la federación al único poder capaz de garantizarlos.<sup>61</sup>

La pugna por elevar los derechos del hombre a nivel constitucional expresaba la tensión entre las libertades antiguas de origen *pactista* y la libertad jusnaturalista. Las primeras, de origen colonial, fueron entendidas como un atributo de cada comunidad territorial, imposibles de ser codificadas. En la primera mitad del siglo XIX el pactismo

<sup>61</sup> Otero, "Voto particular", *op. cit.*, p. 138.

limitado defendió una legislación diferenciada para las corporaciones. En cambio, la libertad de corte jusnaturalista, y por ende liberal, se fundaba en el individuo y exigía que la libertad fuera igual para todos y que debía ser explicitada en un texto constitucional.<sup>62</sup>

Las demandas de los ayuntamientos para que la administración central fuera la encargada de defender las garantías individuales se manifestaron por primera vez en el plano constitucional, aunque de manera muy limitada, en *Las siete leyes* y en el proyecto de reforma de 1840. El artículo 9º del proyecto especificó el *habeas corpus* y la libertad de expresión.<sup>63</sup> Otra prueba de esta demanda se encuentra en el fracasado pronunciamiento federalista de 1840 encabezado por Valentín Gómez Farías y José Urrea, quienes exigieron que la Constitución de 1824 rigiera reformada y sancionada por las legislaturas de los estados y que se instituyera la igualdad de derechos civiles entre todos los habitantes.<sup>64</sup>

El Congreso Constituyente de 1842 mostró claramente la tensión entre los horizontes pactista y jusnaturalista: el proyecto formulado por la minoría de los miembros de la comisión era de corte netamente liberal; el defendido por la mayoría propuso una libertad restringida: las garantías constitucionales se limitaron a los derechos de "libertad, igualdad, seguridad y propiedad" (art. 7º).

El sentido jusnaturalista del proyecto de la minoría hizo de los derechos del hombre la base y el sustento de las instituciones; por tanto, todas las leyes debían respetar y asegurar estos derechos iguales para todos los individuos (art. 4º).

El tercer proyecto, un compromiso entre los dos ante-

<sup>62</sup> Carmagnani, "El federalismo...", *op. cit.*, p. 140.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 139.

<sup>64</sup> Noriega, *El constituyente...*, *op. cit.*, p. 21. La misma autora ofrece un análisis de las causas que condujeron al pronunciamiento y a su fracaso.

riores, estableció un extenso repertorio de las garantías que otorgaba la Constitución e intentó formar un poder civil que las protegiera.

Las *Bases orgánicas*, que rigieron al país entre 1843 y 1846, muestran que las libertades pactistas garantizaron los fueros eclesiástico y militar. Aún más, suprimieron la tolerancia de cultos que había sido introducida por la carta fundamental de 1842 y restringieron la libertad de imprenta, que había sido ampliamente protegida por aquel ordenamiento.

La difusión del jusnaturalismo permitió que el proyecto elaborado por la minoría en 1842 fuese retomado en el *Acta de Reformas* de 1847. Otero, quien había participado en la comisión de dictamen que elaboró dicho proyecto, en su voto particular de 1847 remarcó que las garantías individuales eran justamente el fundamento de los textos constitucionales porque “la condición de los asociados es el objeto primordial de las instituciones”.<sup>65</sup> Sin embargo, al observar Otero que la Constitución de 1824 tenía el inconveniente grave de que los derechos del ciudadano dependían de las disposiciones particulares de los estados, propuso que una ley secundaria fijara las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad para todos los habitantes de la República y estableciera los medios para hacerlas efectivas (art. 4º).<sup>66</sup> El mismo artículo preveía la posibilidad de que el Congreso suspendiera por tiempo limitado las garantías individuales para aprehender y detener a particulares y catear habitaciones en caso de invasión extranjera o de rebelión interior, una precaución comprensible teniendo en cuenta que el *Acta de Reformas* se discutió y promulgó en medio de la guerra contra los

<sup>65</sup> Otero, “Voto particular”, *op. cit.*, p. 138.

<sup>66</sup> El proyecto sometido por Otero se reproduce íntegro en “Voto particular de la minoría de la comisión”, en Barragán Barragán (comp.), *op. cit.*

Estados Unidos. La asamblea fue más allá y en su artículo 5° estableció que una ley secundaria fijaría en lo específico el alcance de los derechos naturales e insistió en que éstos no podrían ser suspendidos, haciéndolos así inviolables.

La reformulación del federalismo —como se ha asentado— se llevó a cabo a partir de la conjunción federalismo-liberalismo y, en particular, del jusnaturalismo.

La fusión de estos dos procesos se muestra plenamente consolidada en el *Acta de Reformas*, que precisó que el pacto federal de 1824 era la única fuente legítima del Poder Supremo de la República y añadió significativamente que los derechos del hombre y los derechos políticos deberían ser incluidos en el mismo pacto.<sup>67</sup>

Esta reformulación del sistema federal fue posible por el agotamiento progresivo del horizonte confederal, al tiempo que en la sociedad cobraban fuerza las demandas jusnaturalistas. La amenaza que representó para la soberanía regional la presencia del ejército norteamericano en territorio mexicano aceleró el proceso.<sup>68</sup>

La llamada “dictadura” de Santa Anna provocó que se formara en su contra una coalición volátil integrada por liberales, pactistas y las regiones soberanas. Una vez eliminado el caudillo, la coalición se fracturó dejando al grupo liberal federal como el más fuerte, aunque no hegemónico, que condujo al proyecto de la comisión de Constitución de 1856.<sup>69</sup>

En la década de 1850 resultaba evidente la necesidad de buscar nuevos modelos político-institucionales porque los precedentes no habían sido capaces de garantizar la soberanía del país ni su gobernabilidad.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 178.

<sup>68</sup> Carmagnani, “El federalismo...”, *op. cit.*, p. 144.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 146.

La Constitución de 1857 recogió la tradición emanada de las cartas fundamentales de 1842 y 1847 en tres puntos: *a)* fijó en la Constitución los derechos del hombre, *b)* estableció de manera explícita que los derechos del hombre eran el sustento y justificación del Estado y *c)* expandió las garantías individuales.

La defensa que Ponciano Arriaga hizo del jusnaturalismo en el Congreso Constituyente fue entusiasta: señaló que los derechos de la humanidad eran inmutables, que la comisión no pretendía crearlos pero tampoco podían hacerlos dependientes de un pacto variable como la voluntad de los contrayentes.<sup>70</sup>

Arriaga combatió el sentido confederal que los derechos del hombre habían tenido en la Constitución de 1824: "la tiranía de las legislaturas", la impunidad con que los gobernantes, las autoridades subalternas y los agentes más ínfimos de la administración violaban los derechos y garantías individuales<sup>71</sup> repercutía en la inseguridad en que vivían los ciudadanos. Arriaga propuso acotar el poder público de los estados y de la federación a través de una profunda reforma del sistema federal.

La distinción que Otero había propuesto entre sistema federal y confederal fue retomada en la Constitución de 1857. Por un lado, los estados eran soberanos y titulares de derechos, ya que se reconocieron como entidades pre-existentes que se unían a la federación de manera permanente e indisoluble y se constituyeron en la base de la organización nacional. Por el otro, la federación también se reconoció como soberana y garante de los derechos del hombre y del ciudadano. Las entidades federativas conservaron poderes residuales (aquellas competencias que no estaban expresamente concedidas a los funcionarios fe-

<sup>70</sup> Arriaga, "Proyecto...", *op. cit.*, p. 534.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 535.

derales en el artículo 117) y poderes que compartían con la federación, como justicia, hacienda, policía y educación. A cambio, la federación se comprometió a defender a cada uno de sus miembros de cualquier ataque exterior.

En la medida en que los estados se reconocieron como soberanos en su régimen interior fijaron un límite severo a la acción del poder nacional y cerraron el campo jurisdiccional a cada una de las ramas que éste ejercía, obstaculizando así que el presidente de la República se erigiera en un poder absoluto.<sup>72</sup>

Una de las mayores dificultades que enfrentó el Congreso Constituyente fue establecer los mecanismos de cooperación entre los estados y la federación y al mismo tiempo asegurar la convivencia de ambas soberanías. Por ello, en el dictamen de la comisión se lee que “es tal vez la reforma más importante que tiene el proyecto al tratar de las controversias que se suscitaban entre la federación y los estados por leyes o actos que atacaran su soberanía o que violaran las garantías otorgadas por la Constitución”.<sup>73</sup> En otras palabras, lo que estaba en juego era el control de la constitucionalidad. Esta función fundamental era producto de una larga búsqueda para lograr la obediencia de los estados a la federación en los ramos que compartían.

Mariano Otero había explicado que el núcleo del problema de la tradición federal del país estaba en que la carta magna de 1824 había delimitado con cierto descuido las competencias del poder general y las de los estados.<sup>74</sup>

<sup>72</sup> Emilio Rabasa, *La constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1989, p. 222.

<sup>73</sup> Arriaga, “Proyecto...”, *op. cit.*, p. 546.

<sup>74</sup> En el momento en que Otero pronunció su voto particular resultaba de especial importancia el control de la constitucionalidad porque, según este legislador, a consecuencia de la guerra con los Estados Unidos se mostraban graves señales de desobediencia al Congreso reunido y aun de disolución del país, ya que algunas legislaturas estaban formando una federación. Otero, “Voto particular”, *op. cit.*, p. 150.

*Las siete leyes* dieron el control de la constitucionalidad al presidente y al Supremo Orden Conservador; esto redujo a los gobernadores a meros agentes federales. La Constitución de 1842 apenas mejoró la situación, puesto que el congreso federal al que se le confirió esta facultad había sido “convertido en árbitro de los partidos de los estados”; permitiendo que decidiera sobre las principales cuestiones de su régimen interior.<sup>75</sup> Pese a esta dificultad, Otero propuso en 1847 que el Senado debería ser el que tuviera la competencia de declarar nulas las leyes que violaran al pacto federal o que violaran la ley básica y que sólo podía ser esta institución porque era la que representaba a los estados; de esta manera, afirmaba el legislador jalisciense, se lograría poner un límite a los estados.<sup>76</sup>

El *Acta de Reformas* otorgó una nueva competencia a las legislaturas de los estados para que pudieran defenderse en el caso de que los poderes federales promulgaran una ley que lesionara la soberanía de las entidades.<sup>77</sup> Así, Otero quiso hacer corresponsables a una institución del gobierno federal y a los representantes de las entidades desde su propia localidad.

Arriaga combatió el mecanismo establecido por el *Acta de Reformas* porque juzgaba que había llevado a “una guerra de potencia a potencia”. En ocasiones las leyes o actos de las entidades se sobreponían a la federación y en “otras el orden de la Unión hacía sucumbir al del estado”,<sup>78</sup> pero en cualquiera de los casos se desacreditaba a la soberanía de ambas esferas y era frecuente que fuera el preámbulo de los pronunciamientos.<sup>79</sup> Para evitar la invasión de

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 148.

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 149.

<sup>77</sup> *Ibid.*, pp. 149-150.

<sup>78</sup> Arriaga, “Proyecto...”, *op. cit.*, p. 546.

<sup>79</sup> Al discutirse el artículo 101 Arriaga señaló que si México no adoptaba el sistema que él proponía, el país tendría que “renunciar a la forma federal, por-

facultades de una a otra soberanía Arriaga propuso que la calificación de las controversias recayera en la Suprema Corte de Justicia.<sup>80</sup> De hecho, la facultad más importante que el pacto federal de 1857 otorgó al poder judicial fue el control de la constitucionalidad en un triple ámbito: al proteger las garantías individuales, al garantizar la cooperación entre los estados, y al garantizar la cooperación entre éstos y la federación.<sup>81</sup>

Este triple ámbito se expresó en el artículo 101, que instituyó que los tribunales de la federación resolverían las controversias que se suscitaban:

I. Por leyes o actos de la autoridad que violaran las garantías individuales.

II. Por leyes o actos de la autoridad que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados.

III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

La primera fracción —cuyo antecedente era el artículo 25 del *Acta de Reformas*— dispuso que los tribunales de la federación ampararían a los habitantes de la República en el ejercicio de los derechos que les concedía la Consti-

que ella es imposible si se vuelve a lo que antes se practicaba, es decir, que las leyes de los estados sean anuladas por el Congreso, y las del Congreso por las legislaturas". Zarco, *Historia...*, *op. cit.*, p. 775.

<sup>80</sup> Arriaga, *op. cit.*, p. 547.

<sup>81</sup> En el debate sobre el artículo 97 (que instituyó que la primera facultad de la Suprema Corte de Justicia era conocer todas las controversias que se suscitaban sobre el cumplimiento y la aplicación de las leyes federales) Arriaga, Guzmán y Zarco explicaron que este artículo lograba que los asuntos contenciosos entre los estados fuesen solucionados por los tribunales de la federación, evitando así que las diferencias se dirimieran en los tribunales de los mismos gobiernos contendientes. Zarco, *Historia...*, *op. cit.*, pp. 753-770. Para garantizar la soberanía de los estados y la cooperación entre éstos y la federación se estableció explícitamente que correspondía a la Suprema Corte conocer las controversias que se suscitaban entre un estado y otro y aquellas en que fuera parte la federación (art. 98). El artículo fue aprobado sin discusión, posiblemente porque había un consenso en torno a la necesidad de implantar esta medida.

tución contra todo ataque de los poderes federales o de los estados; en el Congreso Constituyente no se registró una discusión importante sobre este punto.<sup>82</sup> La fracción II permitió que se instituyera un “amparo contra las disposiciones inconstitucionales de los estados”.<sup>83</sup> La tercera fracción reconocía que al coexistir distintas soberanías era inevitable que hubiera “choques o colisiones”, y la Constitución debía prevenir ese mal. La mayor parte de los legisladores coincidió en que se necesitaba un poder regulador sobre el Congreso y el Ejecutivo porque la Cámara de Diputados no podía ser imparcial al calificar sus propios actos; tampoco podría serlo el presidente, puesto que terminaría por sobreponerse a la representación popular; sólo el Poder Judicial podría llenar tan difíciles facultades.<sup>84</sup>

La Constitución introdujo un candado importante en el artículo 102 al establecer que la sentencia que dictara la Suprema Corte sólo se ocuparía de individuos particulares, “sin hacer ninguna declaración general respecto a la ley o acto que lo motivare”.<sup>85</sup> Con esta disposición se esperaba que poco a poco se fueran definiendo las esferas de las diversas soberanías, ya que los tribunales impedi-

<sup>82</sup> Intervención del diputado Mata, en Zarco, *Historia...*, *op. cit.*, p. 780.

<sup>83</sup> Intervención del diputado Moreno, en *ibid.*, p. 781.

<sup>84</sup> Intervenciones de los diputados Aranda y Melchor Ocampo, en *ibid.*, pp. 783-784. Ignacio Ramírez impugnó la fracción III del artículo 101 debido a que consideraba que invadía la esfera del Poder Legislativo. *El Nigromante* explicaba que en realidad la comisión estaba proponiendo que se estableciera un poder conservador, que debía imponerse al Congreso, “y si no, habrá luchas interminables entre los poderes públicos, y conflictos y pronunciamientos y todo lo que ha querido evitar la Comisión”. *Ibid.*, p. 779. El artículo 101 fue aprobado por 46 votos contra 36. Es probable que se opusieran a él los confederalistas pero desafortunadamente no participaron en el debate. Asimismo, es posible que el voto en contra respondiera a una alianza entre los confederalistas y los diputados que se oponían a que se restringieran las facultades del Congreso, representados por la intervención de Ignacio Ramírez.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 773.

rían que entraran en vigor “las leyes absurdas” y se evitaría el escándalo “de luchas funestas entre la soberanía de los estados y la soberanía de la federación”.<sup>86</sup> En la esfera de las garantías individuales permitiría también que se amparase el agraviado, “sin atacar al legislador en su alta esfera de soberano”.<sup>87</sup>

Fue de esta manera como la Constitución de 1857 alcanzó uno de los mecanismos constitucionales que defendía el liberalismo: el control del legislativo por una corte jurisdiccional encargada del control de la constitucionalidad.

#### EL PACTO FEDERAL DE 1857 COMO COMPROMISO ENTRE FEDERALISTAS Y CONFEDERALISTAS

En el apartado anterior he mostrado que a lo largo de la primera mitad del siglo XIX el país vivió bajo una doble tensión: confederalismo-federalismo y derecho natural y libertades pactistas, que se expresó en un conflicto en alta escala entre los estados y la administración central. En este apartado mostraré que la Constitución de 1857 expresa la culminación del doble tránsito: del pactismo al jusnaturalismo y del confederalismo al federalismo.

En el debate que se dio en el Congreso Constituyente se manifestaron estas cuatro tendencias. Predominó el grupo liberal-federalista, que obtuvo su primer triunfo al lograr que se aceptara la redacción de una nueva Constitución.

La segunda victoria consistió en que la carta magna amplió las facultades de la federación convirtiéndose en la protectora de las garantías individuales; con ello se formuló un auténtico federalismo con un nuevo eje de colaboración

<sup>86</sup> Intervención de Arriaga, *ibid.*, p. 775.

<sup>87</sup> Intervención de Melchor Ocampo al discutirse el artículo 101 constitucional, en *ibid.*, p. 784.

entre los estados y la federación. Las diferencias entre los grupos federalistas y confederalistas se expresaron precisamente al definirse este eje de cooperación y en particular al debatirse las facultades de la federación y, por tanto, los límites que se impondrían a la soberanía de los estados.

Las relaciones entre las entidades fueron objeto de un largo debate en el Congreso Constituyente. El artículo 110 estableció que los estados podían arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites, siempre y cuando contaran con la aprobación del Congreso. León Guzmán explicó que se quería evitar que hubiera arreglos perjudiciales para los estados débiles o que se afectara la división territorial de la República. El diputado Reyes se opuso señalando que la intervención de un poder federal era equivalente a tratar a los estados como menores, que nada pueden hacer sin sus "curadores".<sup>88</sup> No obstante, el artículo se aprobó con 91 votos a favor y ocho en contra, lo que fue una nueva victoria para los federalistas liberales, que hicieron de la federación la garante de cada una de las entidades.

El punto más controvertido entre confederalistas y federalistas fue la definición de las rentas que habrían de pertenecer a la federación. Ésta no había logrado afianzar su autonomía financiera debido a la falta de recursos fiscales propios, por lo que a lo largo de la primera mitad del siglo se vio obligada a endeudarse. Con el fin de fortalecer la administración pública federal, la fracción III del artículo 111 del proyecto de Constitución proponía que los estados en ningún caso podrían acuñar moneda, emitir papel moneda ni papel sellado. Los diputados Cerqueda, Ignacio Ramírez y García Granados se opusieron porque sostenían que estos tres rubros podrían convertirse en

<sup>88</sup> Debate del artículo 110, en *ibid.*, pp. 818-819.

fuentes de ingresos que no estaban dispuestos a ceder a la federación. Pese a ello, la fracción fue aprobada por 64 votos a favor y 15 en contra.<sup>89</sup>

Los mismos argumentos de los diputados que tendían a un horizonte confederal se encuentran en el debate del artículo 112 fracción I que propuso que los estados no podrían, sin consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje, de portazgo ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones. La oposición fue representada por Guillermo Prieto, quien consideraba que los principales ingresos que percibían los estados eran los impuestos que cobraban sobre los efectos extranjeros.<sup>90</sup>

El diputado Mata, a nombre de la comisión, explicó que era necesaria la autorización del Congreso para aumentar los derechos de importación y exportación, puesto que de lo contrario sería imposible regularizar el comercio, celebrar tratados con el extranjero y evitar que en los estados se multiplicaran los impuestos de una manera ruinosa. Conviene enfatizar el argumento de la comisión: ésta luchó para fortalecer el ámbito de la federación con el objeto de que el país pudiese establecer una política internacional y formar un mercado nacional. La votación fue una nueva victoria para los federalistas, ya que la fracción fue aprobada por 71 votos contra ocho.<sup>91</sup>

Las mismas tensiones se repitieron al discutirse la fracción IX del artículo 72, la cual señalaba que sería facultad del Congreso expedir aranceles sobre el comercio extranjero, para impedir que en el comercio de estado a estado se establecieran restricciones onerosas. Mata explicó que esta prevención tenía por objeto convertir al Congreso en

<sup>89</sup> Debate del artículo 111 fracción III, *ibid.*, pp. 821-822.

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 826.

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 828.

un centinela de todos los intereses de la nación y evitar que unos estados gravaran los productos de otros con derechos más altos que los propios.

Zarco, con gran agudeza, señaló los graves inconvenientes que podrían registrarse: los decretos de las legislaturas serían revisables por el Congreso, de modo que "lo que haga un soberano puede ser anulado por otro soberano". Arriaga reconoció que había cierta tendencia a la centralización, pero defendió el artículo indicando que los comerciantes perjudicados tendrían dos instancias para presentar sus quejas: el Congreso y la Suprema Corte. Esta última, con base en el artículo 102, resolvería las controversias suscitadas por las leyes o actos de cualquier autoridad cuando los estados invadieran la esfera de la autoridad federal.<sup>92</sup> Es importante señalar que la centralización a que hace referencia era precisamente el sentido del nuevo federalismo que instituía una esfera propia para la federación. La fracción fue aprobada por 64 votos a favor y 16 en contra.

El conflicto entre federalistas y confederalistas se recrudeció al discutirse los impuestos sobre la circulación de las mercancías, que incrementaban onerosamente el precio de los productos que se consumían en los estados del centro del país.<sup>93</sup> En la década de 1830 se demandó al congreso federal que suprimiera las aduanas interiores puesto que los estados, siendo independientes entre sí no podían, ninguno de ellos, imponer al otro leyes ni reglas que obstaculizaran el desarrollo del comercio.<sup>94</sup> Además,

<sup>92</sup> *Ibid.*, pp. 660 y 661.

<sup>93</sup> El diputado Manuel Payno explicó que examinando los aranceles de las aduanas marítimas, el recargo de las llamadas mejoras materiales, de internación y de contrarregistro y los que cobraban las aduanas interiores, producían un desnivel en los consumos y en los precios, a tal grado "que todo efecto extranjero cuesta en el interior un 30% más que en las costas". Zarco, *Historia...*, *op. cit.*, p. 878.

<sup>94</sup> Carmagnani, "Territorialidad...", *op. cit.*, p. 155.

era muy difícil cobrar los derechos de portazgo porque había una “multitud de leyes, decretos, circulares y órdenes relativas a las aduanas, que no hay un mexicano tan ilustrado que se precie en haber penetrado en este caos”.<sup>95</sup>

Las divergencias se expresaron en el seno del grupo liberal federal sin que los confederalistas participaran en el debate.

Un dictamen especial firmado por Olvera, Guzmán y Mata desechó la propuesta para suprimir las aduanas interiores (alcabalas) ya que creyeron que no era conveniente dictar resoluciones que alteraran notablemente la fuente de ingresos de la administración pública “sin remplazar el recurso que se destruye y cuyo importe es necesario, con otro que lo sustituya”.<sup>96</sup>

Payno se manifestó por la supresión de las alcabalas argumentando que era un impuesto inequitativo ya que no gravaba al rédito o al capital sino al consumo.<sup>97</sup> Prieto añadió que este impuesto atacaba la dignidad humana puesto que obstaculizaba el principio de la libertad de comercio. Para Zarco y Moreno no suprimir las alcabalas equivalía a traicionar las promesas de la revolución de Ayutla, misma “que llamó en su auxilio a las clases laboriosas que, por primera vez, veían en un plan revolucionario una promesa que se refería a su bienestar material”.<sup>98</sup> Moreno fue aún más contundente e indicó que una

<sup>95</sup> *Opúsculo que trata sobre la inconveniencia de las aduanas interiores y sus funestas consecuencias en la República Mexicana, escrito por los ciudadanos A. y F. Farías quienes lo dedican al Excmo. Sr. Ministro de Hacienda D. Guillermo Prieto*, Saltillo, Imprenta Libre, 1861, citado por Covo, *op. cit.*, p. 448.

<sup>96</sup> “Dictamen sobre la adición de muchos diputados que piden la abolición de las alcabalas y las aduanas interiores”, en Zarco, *Historia...*, *op. cit.*, p. 876.

<sup>97</sup> *Idem.*

<sup>98</sup> Efectivamente, la supresión de las aduanas interiores era una exigencia plasmada en el artículo 8° del Plan de Ayutla reformado en Acapulco. De hecho, numerosos estados, al adherirse al plan, decretaron la supresión de las alcabalas. Covo, *Las ideas...*, *op. cit.*, p. 447.

vez jurado el Plan de Ayutla por el Congreso Constituyente, los diputados cometerían perjurio si aprobaban el dictamen, "y un perjurio desacreditará toda la Constitución".<sup>99</sup> Con este último argumento el dictamen fue reprobado por 67 votos contra 15.

Se discutió una adición que propuso que la supresión de las alcabalas y las aduanas interiores se haría efectiva a partir del 1º de enero de 1858. Fue aprobada por 70 votos a favor y 13 en contra.<sup>100</sup>

La supresión de las aduanas interiores estaba íntimamente relacionada con el artículo 119 del proyecto de Constitución que disponía que los estados, para formar su hacienda particular, sólo establecerían contribuciones directas.<sup>101</sup> Las alcabalas fueron suprimidas, pero poco después fue necesario promover sucesivas reformas constitucionales que pospusieron la fecha en que entraría en vigor la disposición porque, efectivamente, era indispensable que primero se llevara a cabo una profunda reorganización fiscal.

El grupo derrotado fue el que favoreció que se mantuviesen las libertades pactistas de corte estamental. El primer revés lo sufrieron cuando el pleno aceptó por 78 votos contra uno que se introdujera en la Constitución la Ley Juárez, que abolió los fueros eclesiástico y militar, con la que se suprimieron los estatutos jurídicos diferenciados para las corporaciones y, con ello, por lo menos en el texto, se establecía la igualdad jurídica de los ciudadanos. El Congreso también aceptó la Ley Lerdo, que nacionalizó los bienes de todas las corporaciones, es decir, los de las comunidades religiosas, cofradías, ayuntamientos y en general de todos los establecimientos que tenían el carácter

<sup>99</sup> Zarco, *Historia...*, *op. cit.*, pp. 879, 883 y 886.

<sup>100</sup> *Ibid.*, p. 886.

<sup>101</sup> Intervención del diputado Cerqueda, *ibid.*, p. 658.

de duración perpetua o indefinida. Estas medidas anticorporativas propias del jusnaturalismo fueron convertidas en una garantía individual estatuida en el artículo 13 constitucional, que estableció: "En la República Mexicana nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona ni corporación puede tener fueros, ni gozar emolumentos que no sean compensación de un servicio público, y que estén fijados por la ley".<sup>102</sup>

Pese a ello, algunos diputados defendieron las prerrogativas del ejército al discutirse las facultades del Legislativo. La fracción XII del artículo 72 dispuso que sería facultad del Congreso levantar y sostener el ejército de la Unión y reglamentar su organización y servicio. La principal objeción la presentó el diputado Ampudia, quien consideró que el Congreso invadía las funciones de la plana mayor. Por esta razón, precisamente, fue aprobado con 64 votos contra 15.<sup>103</sup> No se asignaron recursos a las comandancias generales y principales de la República porque se consideró que serían una amenaza a la independencia de las autoridades civiles. De este modo, el ejército dejó de ser una poderosa corporación para convertirse en una institución subordinada al poder constitucional.<sup>104</sup>

En el Congreso Constituyente se manifestaron diputados que presentaban tendencias centralistas, como pudo observarse cuando se discutió la jerarquía que debía establecerse entre la soberanía de los estados y la federación, y en particular al formular la manera en que la federación hiciera cumplir la carta fundamental a los estados. El artículo 114 del proyecto de Constitución proponía que los

<sup>102</sup> El mismo artículo 13 estableció: "Subsiste el fuero de guerra solamente para los delitos y faltas que tengan exacta conexión con la disciplina militar. La ley fijará con toda claridad los casos de esta excepción". *Ibid.*, p. 165.

<sup>103</sup> *Ibid.*, pp. 675-677.

<sup>104</sup> Carmagnani, "El federalismo...", *op. cit.*, p. 147.

agentes aptos para cumplir y hacer cumplir las leyes federales debían ser los tribunales de circuito y de distrito.

Arriaga explicó que este artículo tenía por objeto corregir la Constitución de 1824, que había olvidado que en los asuntos generales no deben verse los intereses particulares de los estados; en cambio era indispensable que la administración pública fuera uniforme.<sup>105</sup>

Mata, por su parte, agregó que cuando el país había estado regido por el sistema federal la República padeció la pugna entre gobernadores y comandantes militares, estos últimos representantes de la federación. El artículo propuesto evitaría que se repitieran los desórdenes porque el Poder Judicial, siendo un poder neutro, no entablaría controversias con los estados y tampoco contaría con el apoyo de las fuerzas armadas. La objeción más importante la presentó el diputado Moreno, quien arguyó que la comisión trataba de establecer tres poderes ejecutivos: el general, el de los estados y el de los jueces. El artículo fue rechazado por una amplia coalición centralista-confederalista que sumó 59 votos contra 20 del grupo liberal-federalista.

El diputado Castañeda propuso una nueva redacción del artículo: "Los gobernadores de los estados serán los agentes de la federación para publicar y hacer cumplir las leyes".

Arriaga fue el primero en objetarlo, porque consideraba que ponía en peligro al federalismo en cuanto los gobernadores, representantes de las soberanías de los estados, quedarían reducidos a la condición de dependientes del gobierno general. Temía que se repitieran las mismas prácticas que se habían registrado en el pasado: "Estos dependientes cometen todo género de abusos; ejercerán una especie de veto en las leyes federales y opondrán

<sup>105</sup> Zarco, *Historia...*, *op. cit.*, p. 832.

como antes resistencia al pago del contingente, al cobro de los impuestos, a las leyes de remplazos para el ejército, y de todo esto no resultará más que la anarquía".<sup>106</sup>

Prieto, Mata y Zarco rechazaron el nuevo texto por considerar que tendía al centralismo.<sup>107</sup> La intervención del diputado Ruiz permitió que se zanjaran las diferencias pues señaló que ambos artículos le parecían dignos de reprobarse, "pero mientras no haya otra idea mejor puede sostenerse que los gobernadores deben promulgar las leyes generales sin ser agentes subalternos del gobierno del centro".<sup>108</sup> Esta observación permitió que el artículo fuera aprobado por 55 votos contra 24; al ser redactado por tercera vez quedó de la manera siguiente: "Los gobernadores de los estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales". El nuevo texto restó competencia al Poder Judicial en su control de la constitucionalidad a cambio de establecer una verdad de perogrullo.

Una mirada a las votaciones de los artículos revisados permite conocer la representación numérica de los distintos grupos parlamentarios. El cuadro 1.1 se elaboró con las votaciones, no con el conjunto de los diputados. Fueron electos 155 propietarios y 155 suplentes pero sólo se presentaron ante el Congreso Constituyente 127 representantes, de los cuales sólo 80 asistieron a las sesiones de

<sup>106</sup> *Ibid.*, p. 835.

<sup>107</sup> Prieto señaló que los gobernadores, convertidos en agentes naturales de la federación, eran el equivalente a dar al poder del centro "una escolta de soberanos, una reproducción de visires que no deja ni sombra del sistema federal". *Ibid.*, p. 637. Para Zarco este artículo hacía de los gobernadores agentes subalternos del gobierno federal; ello era "encaminarse al centralismo más acabado, a la forma de gobierno que más funesta y perniciosa ha de ser a la República". *Ibid.*, p. 842. Mata fue aún más terminante e indicó que si se quería el centralismo que se dijera francamente y recordó que conforme al Plan de Ayutla, puede adoptarse una forma central y así no hay necesidad de invocar a la federación para destruirla. *Ibid.*

<sup>108</sup> *Ibid.*, pp. 850-851.

manera asidua. Más aún, era frecuente que los diputados confederalistas y pactistas, como parte de su estrategia política, no asistieran a las sesiones en que se votarían los artículos a los que se oponían.<sup>109</sup>

CUADRO I.1. *Grupos parlamentarios en el Congreso Constituyente de 1856*

<i>Artículo discutido</i>	<i>Grupo parlamentario</i>	<i>Votos obtenidos</i>	<i>Grupo parlamentario</i>	<i>Votos obtenidos</i>
13	Pactistas	1	Jusnaturalistas	73
72 fr. XII	Pactistas	15	Jusnaturalistas	64
72 fr. IX	Confederalistas	16	Federalistas	64
111 fr. III	Confederalistas	15	Federalistas	64
112 fr. I	Confederalistas	8	Federalistas	71
114	Coalición			
	centralistas- confederalistas	59	Federalistas	20

El grupo de diputados que se mantuvo al lado de la comisión que redactó el proyecto era pequeño, si se toma en cuenta que, incluyendo el voto de los mismos comisionados, apenas alcanzó a sumar entre 13 y 15, como puede observarse en el debate relativo a la supresión de las alcabalas. El voto del grupo pactista también se mantuvo en alrededor de 15 diputados. Mientras que el de los confederalistas fluctuó entre ocho y 16.

En el polo opuesto se encontraban los jusnaturalistas cuyas votaciones se mantuvieron en el rango de 64 y 73 diputados. Éste fue el mismo rango en el que osciló aproximadamente la votación de los federalistas.

<sup>109</sup> Covo, *Las ideas...*, *op. cit.*, p. 92.

Sin saber la manera en que votó cada uno de los diputados porque las votaciones no fueron nominales, el cuadro 1.1 confirma nuestra hipótesis: la reformulación del federalismo a partir de su conjunción con el jusnaturalismo en la década de 1840 fue lo que condujo a que en el Congreso Constituyente de 1856 ambas tendencias se hubiesen amalgamado y, por ende, el voto en favor de los derechos del hombre y el ciudadano pertenece también al grupo federalista. Por esta razón a este grupo lo denominó federal-liberal.

La oscilación del voto de siete diputados que se encuentra entre los confederalistas y de nueve diputados entre los federalistas-liberales, podría indicar que se trata de representantes que no estuvieron identificados con ninguno de los grupos y que se aliaron a uno u otro, dependiendo del asunto discutido. Estas primeras conclusiones podrían dar una falsa imagen del Congreso Constituyente, como si hubiera estado dominado por dos grupos compactos antagónicos. Por el contrario, los únicos diputados en los que se encuentra una votación consistente fueron los 15 representantes que se mantuvieron leales a la comisión de dictamen.<sup>110</sup>

El análisis de las intervenciones de los diputados durante el debate permite señalar la heterogeneidad de los grupos en el Congreso. Baste ejemplificar con dos connotados liberales:

Del lado de los confederalistas, Ignacio Ramírez, quien destacó por su lucha en contra de las corporaciones y en especial en contra de la eclesiástica, se vio obligado en el debate a reafirmar repetidamente su fe en el federalismo pero defendió las aduanas interiores.

<sup>110</sup> Al revisar las intervenciones en el Congreso destaca la voz solitaria del diputado Cerqueda, quien sistemáticamente votó en favor del confederalismo y por la subsistencia de las prerrogativas militares.

El voto de Guillermo Prieto muestra que siendo un liberal y convencido anticorporativista era proclive a que no se introdujeran cambios muy radicales en lo que se refiere a las rentas de los estados, de ahí su oposición a que se suprimiesen las alcabalas y a que se restaran facultades a las entidades para gravar las mercancías extranjeras. Es probable que esta tendencia a la moderación surgiera de su experiencia como secretario de Hacienda.<sup>111</sup>

En pocas palabras, se puede concluir que el voto de los diputados no respondía a grupos compactos capaces de seguir una disciplina partidista sino sólo a tendencias. Recordemos que en el siglo XIX no existían partidos modernos que organizaran las actividades políticas en torno a un proyecto definido. Había, en cambio, grupos de opinión, facciones y representantes independientes. Ésta era la realidad del Constituyente.

#### LA DEMOCRACIA: FRENO AL DESPOTISMO Y EXPANSIÓN DE LA CIUDADANÍA

En la historia del marco institucional mexicano destaca una continuidad: con cada una de las leyes fundamentales que estuvieron vigentes desde 1824 hasta 1857 inclusive, se instituyó una república representativa. La nota distintiva de la Constitución de 1857 es que conjugó cuatro principios completamente independientes: la democracia, el jusnaturalismo, el contractualismo y el federalismo.

Los tres primeros se expresaron claramente en la multitudada exposición de motivos del proyecto de constitu-

<sup>111</sup> Prieto, como secretario de Hacienda del presidente interino Juan Álvarez, había preparado el decreto de supresión de las alcabalas, pero el decreto fue suspendido por órdenes del presidente Ignacio Comonfort. Covo, *Las ideas...*, op. cit., p. 449.

ción que afirmó: “El gobierno popular y democrático se funda en la igualdad de los hombres”, y agregó que “el gobierno se instituye para el bien de la sociedad, para su mejora y para su perfeccionamiento, tanto en la parte moral como en la parte física”. Para lograrlo “el gobierno debe buscar lo bueno y lo justo, debe indagar la verdad”. La forma de conocer la verdad era apelando a la conciencia pública: “De aquí la libertad de discusión, la libertad de imprenta, el sufragio universal, vehículos por donde se expresa y manifiesta la razón y la voluntad de todos”.<sup>112</sup>

El principio jusnaturalista quedó plasmado en la Constitución al declararse la igualdad de derechos de los ciudadanos. El jusnaturalismo de tintes contractualistas se expresó en que la mayoría de los diputados coincidían en que el origen de la representación estaba en que el ciudadano delegaba una parte de su libertad a favor del Estado y a cambio adquiría derechos sobre éste. Por ende, el Congreso Constituyente discutió si el voto y el desempeño de cargos públicos eran una obligación ciudadana o un derecho natural. La mayor parte de la asamblea defendió que era un derecho natural porque consideró que el hombre formaba sociedades por una necesidad orgánica: por eso era indispensable que pudiera elegir a los individuos que formaban el gobierno.

El jusnaturalismo de corte contractualista se conjugó con el principio de soberanía popular, entendida ésta como la potestad suprema que el pueblo y el hombre tienen sobre su libertad y su derecho. Éste fue el fundamento de la representación por lo que en la Constitución se fijó: “Todo poder político se funda en el pueblo, que es instituido para su beneficio; que el pueblo tiene en todo tiempo el incuestionable derecho de alterar la forma de su

<sup>112</sup> Arriaga, *op. cit.*, p. 541.

gobierno”, siempre y cuando no alterara la libertad, los derechos del hombre y los de la sociedad (art. 39).<sup>113</sup> En consecuencia, en la Constitución de 1857 todos los cargos públicos eran de elección popular: presidente de la República, gobernadores de los estados, presidentes municipales, miembros del Congreso, diputados de las legislaturas estatales, ministros de la Suprema Corte de Justicia; en algunos estados, incluso, los jueces de circuito y de distrito eran electos.

La articulación de la democracia con el federalismo se encuentra en que ambos sistemas de gobierno se conceptualizaron como frenos al despotismo. Primero, al reconocer a la democracia como única forma posible de gobierno, puesto que el jusnaturalismo, “el gran principio de igualdad”, había corroído todas las justificaciones históricas que anteriormente había sostenido el gobierno, “porque el derecho divino, las castas privilegiadas, las clases nacidas exclusivamente para mandar y gobernar, son teorías que ya no tienen crédito y que la civilización, después de una lucha de siglos, ha declarado absurdas” —indicó Arriaga—. <sup>114</sup> Segundo, al establecer que la soberanía popular se ejercía por medio de los poderes de la unión y los poderes de los estados. Tercero, al dividir los poderes, porque consideraban que los gobiernos representativos permitían y obligaban a todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, “realizando la soberanía de cada uno en la soberanía de todos”.<sup>115</sup>

En este apartado se analizará la manera en que la ciudadanía se articuló con el sistema federal. Será necesario revisar la relación entre ciudadano y orden social, que se expresa en el concepto de vecino, concepto que a su vez

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 542.

<sup>114</sup> *Ibid.*, p. 541.

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 542.

permea el sistema electoral. Ante la importancia que para los constituyentes tenía la división de poderes y, en particular, el Congreso como representante de los ciudadanos en el ámbito federal, en este apartado se explicará además la manera en que los requisitos de elegibilidad de los congresistas influyeron en la conformación del Poder Legislativo.

En la Constitución de 1857 la representación derivaba del principio de soberanía nacional, que residía esencial y originariamente en el pueblo. (art. 39). En consecuencia el ciudadano estaba obligado a influir en el destino de la nación participando en el gobierno con el derecho al voto y a ser votado para los cargos de elección popular (art. 35). El pueblo debía lealtad y ejercía su soberanía en dos esferas: "en los poderes de la Unión en los casos de su competencia y en los estados para lo que toca a su régimen interior" (art. 41). Esta doble soberanía condujo a una doble ciudadanía: los ciudadanos ejercían sus derechos políticos ante la federación y ante su entidad.<sup>116</sup>

Para los legisladores la clave de la representación estaba en definir quiénes serían los ciudadanos, es decir, quiénes estarían habilitados para ejercer el voto y para ser votados, pues el voto era el punto de articulación de la sociedad con sus élites políticas.

Conforme a la doctrina liberal el ciudadano era una cabeza (un individuo), un voto y también un contribuyente, puesto que ayudaba a sostener al Estado pagando impuestos. El Congreso Constituyente retomó la larga tradición mexicana que otorgaba una ciudadanía generosamente extensa; sólo exigió como requisitos ser mexicano, mayor de edad y tener un modo honesto de vivir (art. 34), es decir, excluyó a los extranjeros, a los menores de edad y a las mujeres.

<sup>116</sup> Castillo Velasco, *Apuntamientos...*, *op. cit.*, p. 87.

La ciudadanía expresaba una problemática mayor. El ciudadano, en primer lugar, era concebido como un individuo, y como tal debía ser la unidad básica de la vida social.<sup>117</sup> El ciudadano debía lealtad a las instituciones políticas, sin la mediación de linajes, gremios, comunidades o corporaciones. Más aún, se buscaba que por medio de la lealtad individual al Estado secular se corroyeran progresivamente las fuentes de lealtades intermedias como la Iglesia, el fuero militar, el cacique local y las economías semiautónomas que impedían la creación de una conciencia nacional.<sup>118</sup>

Los miembros de la comisión de dictamen suponían que, por medio del ejercicio de los derechos políticos y de la igualdad jurídica, los mexicanos podrían construir una sociedad regida por ciudadanos que vivieran en un estado de derecho que sería el fundamento del orden institucional, pero sabían que la labor no sería sencilla.

Estaban convencidos de que el ejercicio de las garantías individuales sería el promotor del cambio social. El Manifiesto a la Nación, que precede a la ley fundamental, afirmó:

El Congreso creyó deber asegurar [las garantías] en la Constitución para hacer efectiva la igualdad, para no conculcar ningún derecho, para que las instituciones desciendan solícitas y bienhechoras hasta las clases más desvalidas y desgraciadas, a sacarlas de su abatimiento, a llevarles la luz de la verdad, a vivificarlas con el conocimiento de sus derechos. Así despertará su espíritu, que aletargó la servidumbre; así se estimulará su actividad, que paralizó la abyec-

<sup>117</sup> La diferencia más importante entre el jusnaturalismo liberal y el jusnaturalismo de corte confesional se ilustra en su concepción de la célula básica de la sociedad. Para los primeros era el individuo, para los segundos era la familia y las corporaciones a las que ésta estaba unida, y en particular a la Iglesia. Godard, "El derecho...", *op. cit.*

<sup>118</sup> Carmagnani, "El federalismo...", *op. cit.*, p. 151.

ción; así entrarán en la comunión social y, *dejando de ser ilotas miserables*, redimidas, emancipadas, traerán nueva savia, nueva fuerza a la República.<sup>119</sup>

Esta cita ilustra una paradoja que se presentó al Congreso Constituyente: por un lado se reconocía el ejercicio de los derechos políticos (de ahí que sea significativo el uso del concepto griego clásico *ilotas*) como el modo de redimir a “las clases desvalidas”; por el otro, era también el vivo reconocimiento de que esas clases no conocían sus derechos ciudadanos y entonces ¿podría encargárseles la elección de los altos funcionarios de la federación?

El Congreso Constituyente discutió ampliamente si debía otorgarse el voto universal a los ciudadanos. Francisco Zarco sostuvo que la verdadera democracia se lograba con la votación directa y que la única escuela del pueblo era la democracia. Ignacio Ramírez rechazó violentamente el voto indirecto y afirmó que si se negaba al ciudadano el ejercicio de la soberanía, terminaría por formarse “una especie de oligarquía electoral”.<sup>120</sup> No obstante, el temor a la participación directa de esas “clases desvalidas” hizo posible que se aprobara, por 60 votos contra 21, el sistema indirecto (propuesto por Olvera y Moreno).

El pleno llegó a una solución de compromiso al establecer en la ley fundamental un sistema electoral indirecto en primer grado. Para comprender cabalmente las continuidades y discontinuidades que se expresan en la Constitución de 1857 será necesario revisar brevemente el proceso histórico que instituyó el sufragio universal, y el sentido de esta ley fundamental como un producto acabado del

<sup>119</sup> Las cursivas son mías. Citado en Jorge Sayeg Helú, *El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México, 1808-1986*, México, FCE, 1991, p. 301.

<sup>120</sup> Zarco, *Historia...*, *op. cit.*, p. 619.

liberalismo democrático que logró ampliar los derechos políticos a todos los ciudadanos.

En el conjunto de las constituciones mexicanas de 1824 a 1847 inclusive, la ciudadanía fue una cualidad que prácticamente cualquier mexicano gozaba, puesto que sólo se requirió ser mayor de edad, vecino de la localidad en la que ejercía sus derechos y tener un modo honesto de vivir. Los mismos requisitos se exigieron en todas las leyes electorales desde 1812 hasta 1855 para desempeñarse como ciudadano, como elector primario o de parroquia y como elector secundario o de partido. La edad fue la única diferencia que se fijó entre el ciudadano elector de primer grado y de segundo grado o de partido.<sup>121</sup>

La permanencia del requisito de vecindad era una respuesta a la profunda fragmentación del país en los ámbitos social, económico y étnico. Como hemos señalado, la Constitución de 1824 estableció una doble soberanía y por tanto una doble representación de los ciudadanos ante la federación y ante sus estados o departamentos. La articulación entre la federación y los estados se llevó a cabo por medio del concepto de vecino, lo que dio a la ciudadanía una connotación territorial.

La pluralidad de derechos territoriales expresada en reglamentos y leyes particulares propias de cada entidad federativa dio a la vecindad una connotación distinta y

<sup>121</sup> Las diversas constituciones fijaron distintos requisitos de edad. Por ejemplo, la Constitución de 1842 estableció que para ser ciudadano bastaba con ser mayor de edad (21 años), pero para ser elector primario se requería contar con 25 años cumplidos y para ser elector secundario con 30 años. Noriega, *El constituyente...*, *op. cit.*, p. 147. En cambio, en la Convocatoria a la Nación para la elección de un Congreso Constituyente de 17 de octubre de 1855, se estableció que el elector de primer grado debía tener 21 años y el de segundo grado o de partido 25 años. Marcello Carmagnani y Alicia Hernández Chávez, "La ciudadanía orgánica mexicana, 1850-1910", en Hilda Sabato (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México/FCE, 1999.

particular en cada localidad. Por lo tanto, la vecindad no era susceptible de ser definida.<sup>122</sup> Pese a ello, se puede afirmar que el vecino era el que contaba con derechos políticos pues era él quien fijaba su domicilio en un pueblo con el ánimo de permanecer en él, y por ende estaba sujeto a las cargas y tributos inherentes a su estado.<sup>123</sup>

La ciudadanía fue "natural" u "orgánica" y no censataria, porque la condición de vecino y de ciudadano recaía en la calificación del "modo honesto de vivir", que representaba una combinación de virtudes como el prestigio, la honorabilidad, la riqueza y la estima en que se tenía a una persona. El responsable de llevar a cabo este juicio de valor sobre los habitantes de las localidades era el comisionado del ayuntamiento que empadronaba a los ciudadanos.

En el periodo 1824-1855 el sistema instituido fue la elección indirecta de segundo grado. En el primer nivel los ciudadanos elegían a los electores primarios. En el segundo, los electores primarios elegían a los de partido. El cuerpo electoral de segundo nivel se formaba con personas distintas a los electores primarios, pues estaba prohibido elegir entre el primer cuerpo de electores al del segundo nivel, no obstante que ambos reunieran requisitos similares.<sup>124</sup>

Diversas investigaciones sobre las elecciones efectuadas en los estados muestran que los electores primarios solían ser los vecinos de las localidades, mientras que la elección de los secundarios recayó en los notables. Ejem-

<sup>122</sup> *Ibid.*, p. 374.

<sup>123</sup> El vecino se diferenció de los forasteros y de los residentes en que no podía intervenir en los asuntos públicos como elector o elegible; los segundos tampoco participaban en los asuntos públicos y sólo fueron considerados residentes si permanecían en la localidad, pero la perdían al salir del lugar. Para mayores detalles cfr. *ibid.*

<sup>124</sup> *Ibid.*, p. 378.

plifican estas diferencias los resultados del proceso electoral de Querétaro en 1847. Los electores primarios, artesanos, labradores y comerciantes, eran quienes gozaban de la confianza de los ciudadanos en sus barrios y secciones electorales para designar mediante el voto secreto al elector de segundo grado. Los electores de partido eran, en su mayoría, comerciantes y hacendados.<sup>125</sup> Es posible que estas diferencias sociales se debieran a que la junta de electores secundarios se realizaba en la capital del estado y a que los fuertes gastos impedían asistir a los electores de escasos recursos. Acaso los notables estuvieron más interesados en participar en el segundo nivel porque podrían ser electos como diputados, a condición de que obtuvieran los dos tercios de los votos de la junta y contarán, además, con un capital (físico o moral), giro o industria honesta que les produjera los recursos con qué subsistir.<sup>126</sup>

Es así como jurídicamente no se estableció diferencia alguna entre los electores de primer nivel y los de segundo. Probablemente en un primer momento esto ayudó a limar asperezas en las relaciones sociales locales por el simple hecho de que todos los vecinos podían participar en política, pero el origen social impuso las distancias.

Marcello Carmagnani y Alicia Hernández Chávez proponen que las elecciones primarias se desarrollaban en el ámbito social en el que participaba, acorde con su rango, la vasta mayoría de la población masculina adulta en su calidad de ciudadanos y electores. En un segundo nivel, en el "ámbito político, que es una palestra artificial propia y exclusiva del rango superior de los ciudadanos", partici-

<sup>125</sup> Juan Cáceres Muñoz, "Poder rural y estructuras sociales en Querétaro", tesis doctoral del CEN de El Colegio de México, citado en Carmagnani y Hernández, *op. cit.*, p. 380.

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 381.

paban los electores tanto primarios como secundarios. De modo que el sistema doblemente indirecto fue a la vez causa y expresión de que se mantuviera un sistema de representación territorial que reforzaba en este ámbito el horizonte confederal. Fue también manifestación de un país socialmente muy jerarquizado que impidió el acceso a nuevos actores políticos en condiciones de una auténtica igualdad ciudadana.<sup>127</sup>

Con la instalación del Congreso Constituyente de 1856 se expresaba la demanda de un vasto sector formado mayoritariamente por los electores primarios que objetaban el sistema que distinguía entre ciudadanos y electores y, más aún, reforzaba las jerarquías al volver a distinguir entre electores primarios y secundarios.

Hasta ahora someramente se han revisado los requisitos exigidos a los ciudadanos para votar, pero al analizar las condiciones de elegibilidad de los candidatos a cargos de elección federal, se advierte una mayor jerarquización entre ciudadanos y funcionarios. Esta disparidad se debía a la proporción que guardaba un diputado frente a la población del estado o departamento que representaba, como puede observarse en el cuadro 1.2.

El cuadro 1.2 muestra una tendencia consistente a reducir la proporción de habitantes representados por un diputado (con la excepción de *Las siete leyes*, cuyo sentido notabiliarario ya se ha señalado). La única fuente que explícitamente indica las razones de esta tendencia es el voto particular de Mariano Otero. Para este legislador la Cámara de Diputados en "los mejores países constitucionales contaba con un gran número de legisladores porque sólo así representan todos los intereses y todas las opiniones".<sup>128</sup>

<sup>127</sup> *Ibid.*, p. 383.

<sup>128</sup> Otero, "Voto particular", *op. cit.*, p. 140.

*CUADRO I.2. Composición numérica de la Cámara de Diputados  
conforme a los textos constitucionales (1824-1847)*

	<i>Constitución de 1824</i>	<i>Siete leyes</i>	<i>Proyecto de Constitución de 1840</i>	<i>Proyecto de Constitución de la minoría de 1842</i>	<i>Bases orgánicas</i>	<i>Acta de Reformas</i>
Proporción de habitantes por un diputado	Uno por cada 80 000 habitantes o fracción de 40 000.	Uno por cada 150 000 habitantes o fracción de 80 000.	Uno por cada 100 000 habitantes o fracción de 80 000.	Uno por cada 70 000 habitantes o fracción de 35 000.	Uno por cada 70 000 habitantes o fracción de 35 000.	Uno por cada 50 000 habitantes o fracción de 25 000.

Las constituciones federales muestran una ampliación de los derechos políticos activos de los ciudadanos para evitar que la representación quedara limitada a una estrecha minoría de la población. Una segunda preocupación sobre la Cámara de Diputados se desprendía del hecho de que al elegir con base en la población de los estados o departamentos, los que alcanzaban mayor representación por estar más densamente poblados eran los del centro del país (México, Puebla y Guanajuato). A medida que se fueron creando nuevos estados (Guerrero, Hidalgo, Morelos, Aguascalientes, Sinaloa, etc.) se buscó que cada uno de ellos estuviera representado en el Congreso por lo menos con dos diputados.

A lo largo del siglo XIX se encuentra una tensión entre ampliar la representación aumentando el número de diputados de la cámara y establecer o suprimir importantes restricciones por medio de los requisitos de elegibilidad para los candidatos a la representación popular.

En el cuadro 1.3 se sintetizan los requisitos establecidos por las diversas constituciones para poder ser electo diputado federal.

Es notable la permanencia de los requisitos de nacimiento en el estado y de vecindad. Más aún, la Constitución de 1824 explícitamente señaló que debía preferirse la calidad de vecino sobre el natural, para garantizar un arraigo territorial de los diputados.

La comparación de los requisitos solicitados a los ciudadanos y electores con los exigidos para fungir como candidato a la cámara baja muestran un nuevo nivel de diferenciación, que se manifestó en una cuantiosa renta, excepto en las constituciones de 1824 y 1847 que no establecieron requisito censatario alguno. *Las siete leyes* y el proyecto de Constitución de 1840 añadieron que el origen del capital exigido podría ser físico o "moral" y con ello

CUADRO I.3. *Requisitos constitucionales de elegibilidad de los diputados (1824-1847)*

	<i>Constitución de 1824</i>	<i>Siete leyes</i>	<i>Proyecto de Constitución de 1840</i>	<i>Proyecto de Constitución de la minoría de 1842</i>	<i>Bases orgánicas</i>	<i>Acta de Reformas</i>
Edad	25 años.	30 años.	30 años.	25 años.	30 años.	25 años.
Renta	Sin requisito censatario.	Capital físico o moral de 1 500 pesos anuales.	Capital físico o moral de 1 500 pesos anuales.	Renta efectiva de 1 200 pesos anuales.	Capital físico o moral de 1 200 pesos anuales.	Se suprime el requisito censatario.
Vecindad	Se prefiere al vecino sobre el natural del estado.	Vecino o natural del departamento.	Vecino o natural del estado.	Vecino o natural del estado.	Vecino o natural del departamento.	Se suprime el requisito de vecindad.
Instancia que califica la elección	Autocalificación.	El Senado.	Autocalificación.	Supremo Poder Elector.	Autocalificación.	Autocalificación.

nuevamente se adoptó un juicio cualitativo no cuantificable en un salario o renta. El capital moral era el trabajo considerado útil para la sociedad; con esta precisión podían ser electos destacados juristas, médicos, ingenieros y maestros. Los responsables de calificar el "mérito moral" de los candidatos eran los electores secundarios, la misma lógica usada para que la población masculina adquiriera la ciudadanía, un juicio cualitativo que se llevaba a cabo en los estados o departamentos, con lo que se reforzaba el arraigo territorial de los representantes al Congreso de la Unión.

El proyecto de la minoría de la comisión de constitución de 1842 introdujo un importante cambio frente a la tradición constitucional: estableció que los candidatos debían contar con una renta efectiva, muy alta si se tiene en cuenta que se exigieron 1 200 pesos, mientras que a la población masculina mayor de edad sólo se le exigió una renta de 200 pesos para acceder a la calidad de ciudadano.

En este proyecto el sistema electoral era indirecto en dos grados; se establecía que los ciudadanos ejercían el poder electoral al reunirse en asambleas primarias para elegir electores secundarios (art. 13). Estos últimos, que contarían con 25 años y una renta efectiva de 500 pesos,<sup>129</sup> elegían a los altos funcionarios de la federación (presidente de la República, magistrados de la Suprema Corte de Justicia y congresistas de ambas cámaras) y elegían también a los miembros de la asamblea electoral de su estado. Los miembros de las asambleas electorales debían tener 25 años y una renta efectiva de 1 200 pesos (art. 14). Este sistema hacía que los miembros de la asamblea de los

<sup>129</sup> Es posible que los legisladores del proyecto de la minoría tuvieran en cuenta que era una renta alta para muchas localidades por lo que establecieron que "si en la sección no hubiera al menos diez individuos que tengan esta renta, bastará la mitad". (art. 13). Otero, "Voto particular de la minoría", *op. cit.*, p. 182.

estados fuesen los "pares" de los posibles candidatos, pues reunirían los mismos requisitos. La principal facultad de las asambleas electorales era calificar el proceso electoral al resolver las dudas sobre "las cualidades de sus propios miembros y sobre la validez de las elecciones" (art. 16).<sup>130</sup>

En estos primeros federales-liberales se puede descubrir un sentido no sólo notabiliario e incluso oligárquico, explicable porque creyeron que así el ejercicio de la soberanía popular podría llevarse a cabo dentro de "la más amplia libertad combinada con la conservación inalterable del orden" logrando que "todos los intereses y todas las opiniones sean representados en la misma proporción en que existen en la sociedad".<sup>131</sup>

El articulado del proyecto de la minoría nos permite mostrar que los federalistas no siempre impulsaron la ampliación de los derechos políticos en igualdad de circunstancias para todos los mexicanos, como ha afirmado la historiografía tradicional.

Las modificaciones introducidas en el tercer proyecto constitucional de 1842, producto de un compromiso entre los miembros de la mayoría y los de la minoría de la comisión, muestran una tensión entre el voto censatario y la ciudadanía orgánica. Este proyecto suprimió el requisito censatario para los electores secundarios y a cambio se les exigió que supieran leer y escribir.<sup>132</sup> La modificación si bien eliminó el sentido oligárquico, mantuvo su sentido notabiliario puesto que se calcula que alrededor de 80%

<sup>130</sup> *Ibid.*, p. 183.

<sup>131</sup> Otero, "Voto particular", *op. cit.*, p. 342.

<sup>132</sup> El nombre de Asamblea Electoral del Estado se cambió por uno que definía mejor sus facultades: Colegio Electoral de los Departamentos. Asimismo sus funciones y facultades se especificaron con mayor precisión en el artículo 23. Otero, "Voto particular de la minoría", *op. cit.*, p. 185.

de la población era iletrada. También preservó la exigencia de una renta de 1 200 pesos para ser candidato a diputado, pero, retomando la tradición constitucional, agregó que el capital podría ser físico o moral.

A lo largo del siglo XIX hubo una tensión entre el voto censatario y una tendencia hacia el sufragio universal. En favor del voto censatario se expresaron *Las siete leyes*, el Proyecto de la minoría de la comisión de 1842 y las *Bases orgánicas* de 1843. En estos tres ordenamientos jurídicos subyace un mismo supuesto: la ciudadanía y el derecho a votar y ser votado debían descansar en la “gente de razón”, en las personas que pudiesen tomar una decisión consciente e independiente. Las *Bases*, por ejemplo, establecieron que no podrían desempeñar cargos de elección popular las personas que tuviesen un impedimento “físico o moral, o excepción legal” (art. 20). Asimismo, se suspenderían los derechos ciudadanos a quienes se consideraba que no tenían un juicio independiente por estar sujetos a sus patrones, que era el caso de los sirvientes domésticos; tampoco podían votar las personas de las que se dudaba que pudieran ejercer un juicio “recto”: el ebrio consuetudinario, el tahúr de profesión, el vago y el dueño de casa de juegos prohibidos (art. 21).

El sentido notabiliarlo de los textos constitucionales señalados se expresa en el sistema indirecto en dos grados y en los requisitos asentados para la elegibilidad de los diputados, un doble filtro que aseguraba que la elección de los diputados recayera en los propietarios.

La tendencia en favor del voto censatario se descubre incluso en el *Acta de Reformas*, que suprimió el requisito de una renta prefijada. Esta supresión no se hizo porque fuese restrictivo para la mayoría de los mexicanos, sino porque resultaba difícil establecerlo. Otero, en su tan citado voto particular, señalaba:

La idea de exigir cierta renta, como necesaria para gozar los derechos de ciudadano, idea recomendada por algunos escritores de acreditado liberalismo y adoptada también en algunas de nuestras leyes constitucionales, no me parece conveniente porque nunca puede darse una razón que justifique mejor una cuota que otra; y principalmente porque estimando esa cuota como una garantía de moralidad e independencia para que fuera justa sería necesario variarla, respecto de las diversas profesiones y de las diferentes localidades de la República, lo cual se haría tan embarazoso que resultaría imposible.<sup>133</sup>

El *Acta de Reformas* también suprimió, por primera vez, el requisito de vecindad, pues según explicó Otero resultaba completamente inútil para garantizar el buen desempeño de la Cámara de Diputados. Para modificar la representación nacional se debía transformar al electorado educando a la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos y obligaciones. Los medios para llevar a cabo esta acción pedagógica se instituyeron en el artículo 2º, que estableció no sólo el derecho de los ciudadanos a votar en las elecciones populares sino también los derechos de petición, de reunión para discutir los negocios públicos y de pertenecer a la guardia nacional.<sup>134</sup> La transformación del electorado no era poca cosa, puesto que permitiría que por fin se sustrajeran “los negocios públicos del campo de los motines, para llevarlos al de las instituciones democráticas”.<sup>135</sup>

En otras palabras, la supresión de la vecindad como requisito de elegibilidad muestra una tendencia a superar la representación territorial y orientarla hacia una repre-

<sup>133</sup> Otero, “Voto particular”, *op. cit.*, p. 137.

<sup>134</sup> *Ibid.*, p. 152.

<sup>135</sup> *Idem.*

sentación nacional. Era una consecuencia lógica del intento de dotar al gobierno general de una esfera autónoma nacional, superando así la regionalización extrema en la que se asentaba el horizonte confederal. Otero esperaba que la transformación del federalismo fuera tan profunda que modificaría al ciudadano, de modo que una vez que superara su arraigo territorial se convertiría en ciudadano nacional.

Las condiciones de elegibilidad de los senadores fueron aún más restrictivas que las instituidas para los diputados, como se puede apreciar en el cuadro 1.4.

Las restrictivas condiciones de elegibilidad de los senadores se debían a las funciones que se otorgaron a la cámara alta. En el conjunto de los textos constitucionales el Senado se concibió como un cuerpo de notables que revisaba y moderaba los actos de la Cámara de Diputados. Era también el jurado de sentencia en los juicios políticos en contra de los altos funcionarios de la federación acusados por la representación popular. El Senado era la institución llamada a limar la conflictividad entre la representación popular y el presidente, al tiempo que daría estabilidad a la política interior y exterior del país; por ello debía ser “un cuerpo depósito de sabiduría y de prudencia, que modere el ímpetu de la democracia irreflexiva”,<sup>136</sup> representada por la Cámara de Diputados.

En todas las leyes fundamentales se aseguró la continuidad haciendo que el Senado no se renovara completamente en las elecciones federales como lo hacía la representación popular, sino por mitades o por tercios. Para garantizar “la prudencia” las *Bases orgánicas* y el *Acta de Reformas* introdujeron un nuevo requisito: una importante proporción de los senadores debía contar con experiencia previa de gobierno.

<sup>136</sup> *Ibid.*, p. 140.

CUADRO I.4. *Requisitos constitucionales para ser electo senador (1824-1847)*

	<i>Constitución de 1824</i>	<i>Siete leyes</i>	<i>Proyecto de Constitución de 1840</i>	<i>Proyecto de Constitución de la minoría de 1842</i>	<i>Bases orgánicas</i>
Edad	30 años.	35 años.	35 años.	35 años.	35 años.
Renta	Sin requisito censatario.	Capital físico o moral de 2500 pesos anuales.	Capital físico o moral de 2500 pesos anuales.	Renta efectiva de 3000 pesos anuales.	Renta efectiva de 2000 pesos anuales.
Vecindad	Se prefiere al vecino sobre el natural del estado.	Vecino o natural del departamento.	Vecino o natural del estado.	Vecino o natural del estado.	Se suprime el requisito de vecindad.
Experiencia previa de gobierno	Sin este requisito.	Sin este requisito.	Sin este requisito.	Sin este requisito.	La Cámara de Diputados postulará como senadores a los que se hubieran distinguido por sus méritos y servicios en la carrera civil, militar o eclesiástica.
Forma de elección	Elección a cargo de los electores secundarios.	La Cámara de Diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte forman listas por separado. Las juntas departamentales eligen de estas listas.	Electos por las juntas departamentales.	Elección a cargo de los electores secundarios.	Dos tercios de los senadores son electos por las asambleas departamentales. Un tercio es electo por una terna formada por la Cámara de Diputados, el Presidente, y la Suprema Corte de Justicia.
Instancia que califica la elección	Autocalificación.	Supremo Poder Conservador.	Autocalificación.	Supremo Poder Electoral.	Autocalificación.
Frecuencia de renovación	Por mitades.	Por tercios.	Por tercios.	Por mitades.	Por tercios.

Una mirada a los requisitos de elegibilidad señalados en el cuadro 1.4 permite responder a quiénes representaba el Senado. En todas las constituciones se mantuvo el principio de representación federal, es decir, los senadores representaban a los estados o departamentos.

En las constituciones más restrictivas, *Las siete leyes*, las *Bases orgánicas* y el *Acta de Reformas*, representaban a los notables del país; así, en estas leyes se descubre en el Senado una doble representación: una territorial y la otra notabiliaria.

La representación en las *Bases orgánicas* tuvo un cuádruple sentido: territorial, notabiliario, estamental y oligárquico. El primero se expresa en la representación de los estados. El sentido notabiliario se ilustra en la exigencia de que una porción de los senadores debía contar con una amplia experiencia de gobierno al haberse desempeñado como presidente o vicepresidente de la República, secretario de despacho, ministro plenipotenciario, gobernador, diputado o senador, diputado local o ministro de la Suprema Corte (art. 40).<sup>137</sup>

El sentido estamental se muestra en la exigencia de que algunos de sus miembros debían ser obispos o generales de división, con lo que se aseguraba la representación de las dos corporaciones mejor organizadas del país, lo cual sin duda es sobresaliente puesto que el resto de las constituciones que rigieron la República prohibieron explícitamente a los miembros del alto clero fungir como funcionarios de la federación.

En las *Bases orgánicas* había también un sentido oligárquico-territorial, pues estableció que en las ternas propuestas por las asambleas departamentales debía escogerse a los individuos de las siguientes "cuatro clases": agricul-

<sup>137</sup> "Bases orgánicas de la República Mexicana", en Felipe Tena Ramírez, *Le-  
yes fundamentales de México 1808-1987*, México, Porrúa, 1988, p. 412.

tores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes. A estos candidatos se les exigía una "propiedad raíz que no baje de 40 000 pesos" (art. 40).<sup>138</sup>

Los requisitos de elegibilidad de los senadores conjugaron claramente dos tendencias: una que reforzaba el sentido territorial al hacer del Senado el representante de los estados ante la federación exigiendo que el candidato fuera vecino o natural del estado o departamento y al establecer que la elección recayera en los electores secundarios; la otra apuntaba a que se estableciera un Senado notabiliario. Para garantizar que se eligieran los notables se combinaron los siguientes requisitos: una renta prefijada, experiencia previa de gobierno y la elección con base en una terna elaborada por los altos funcionarios de la federación de la que las asambleas departamentales elegían.

Debe enfatizarse que no hubo una correlación entre federalismo y sufragio universal, ni entre federalismo y ampliación de los derechos políticos activos. El mejor ejemplo lo brinda el Proyecto de Constitución de la minoría de la comisión de 1842, que fue el primer intento de expandir las facultades de la administración central creando un federalismo auténtico, pero también fue el que impuso mayores restricciones para que el ciudadano se desempeñara como senador pues exigió que contara con una renta efectiva de 3 000 pesos. El tercer proyecto constitucional introdujo una pequeña modificación que moderó el sentido oligárquico: estableció que para los candidatos que se hubiesen desempeñado como altos funcionarios de la federación bastaría que contaran con una renta de 1 200 pesos anuales.

En pocas palabras, las constituciones mexicanas vigentes entre 1824 y 1847 aseguraron que diputados y senado-

<sup>138</sup> *Idem.*

res cumplieran con una representación territorial y notabiliaria. La primera se garantizó a través del requisito de vecindad, y la segunda, por las restrictivas condiciones de elegibilidad y el sistema indirecto en segundo grado. Esto es cierto, incluso para la Constitución de 1824, que sólo fijó como requisito la edad de los congresistas, pero el sistema electoral propiciaba que la elección recayera en notables.

En los requisitos de elegibilidad de los senadores es posible descubrir una tensión entre representación territorial y nacional. La Constitución de 1836 fue la única que estableció una representación nacional pues no exigió el requisito de vecindad y, en cambio, impuso que los senadores fuesen mexicanos por nacimiento; ello fue posible porque no respondía a un sistema federal sino a uno unitario, mal llamado por la historiografía mexicana "centralista".

#### LAS CONDICIONES DE ELEGIBILIDAD DE LOS CONGRESISTAS EN EL NUEVO PACTO FEDERAL Y LA LEY ELECTORAL DE 1857

En el Congreso Constituyente de 1856 el debate en torno a las condiciones de elegibilidad de los diputados se centró en la representación territorial. La comisión propuso en su proyecto que debería exigírseles que fueran residentes del estado o territorio que representaran.

Un segundo grupo, representado por el diputado Moreno, propuso que se mantuviera el requisito de vecindad sobre el de residencia, "porque la primera es fija y permanente y la segunda variable y casual".<sup>139</sup> Las diferencias entre estos dos grupos eran importantes. La comisión se inclinaba por un criterio cuya aplicación podía fijarse en el derecho positivo. Los segundos defendían la tradición y con ella criterios de Antiguo Régimen, como el "modo ho-

<sup>139</sup> Zarco, *Historia...*, *op. cit.*, p. 519.

nesto de vivir”, fundamento sobre el cual el habitante adquiriría la calidad de vecino y, por tanto, de ciudadano.

Un tercer grupo, formado por los diputados Río, Zarco, Castillo Velasco, Mariscal, Prieto, García Granados e Ignacio Ramírez, propuso que se suprimiera el requisito de vecindad. Es el grupo que encabezó la tendencia en favor de que se instituyera una representación nacional.<sup>140</sup>

Las divergencias entre los grupos primero y segundo frente al tercero expresan dos conceptos distintos sobre el federalismo y sobre la función que el Congreso debía desempeñar. Para el grupo de Ramírez y Zarco el Legislativo debía ser una institución nacional. Prieto indicó que era necesario trascender el localismo en la representación puesto que el Congreso de la Unión “no tiene que ocuparse de intereses locales, sino de expedir leyes generales, de los objetos todos que expresa la Constitución”.<sup>141</sup>

Este tercer grupo mostró con agudeza que los diputados que buscaban mantener los requisitos territoriales hacían del congreso general el representante de “las sociedades” que conformaban el país. Por esta razón afirmaron que sus contrincantes querían “que el provincialismo se convierta en dogma político, y se pretenda que los intereses locales vengan a prevalecer sobre los intereses generales, y a frustrar el fin grandioso de la federación”.<sup>142</sup> Así, este grupo de federalistas y liberales insistió en que el congreso general sólo debía atender los intereses del conjunto de la federación. Pugnó también no sólo por establecer una representación nacional sino además porque se suprimiera su sentido notabiliario dejando a los electores en libertad “para que ellos llamen a la virtud y al talento don-

<sup>140</sup> “Exposición de motivos de la proposición pidiendo que se suprima el requisito de vecindad para ser electo diputado”, en *ibid.*, p. 571.

<sup>141</sup> Intervención de Guillermo Prieto, *ibid.*, p. 533.

<sup>142</sup> Intervención de Ignacio Ramírez, *ibid.*, p. 549.

de quiera que lo encuentren".<sup>143</sup> Además presentaron una razón partidista: era factible que cuando el Partido Liberal quisiera continuar la "revolución social" por medio de los congresos constitucionales podría encontrarse sin sus hombres más conocidos de mantenerse el requisito de vecino.<sup>144</sup>

Los grupos en favor de la representación territorial hicieron una defensa tenaz. La comisión aceptó modificar el proyecto para que en lugar de exigir la residencia se solicitara la vecindad, y con este primer compromiso defendieron la representación territorial mediante variados argumentos, entre los que destacan los siguientes:

Primero, debían retomar la tradición emanada de la Constitución de 1824: la vecindad debía preferirse al nacimiento, porque "un diputado se interesa más por el lugar en que vive, en que tiene su familia y sus medios de subsistencia, que por el lugar en que vio la luz primera".<sup>145</sup>

Segundo, la vecindad garantizaba que se instituyera un gobierno representativo porque los diputados llevarían al Congreso la voz y el voto de los intereses locales que resultaban indispensables al "legislar sobre impuestos, protección al comercio y a la industria, sobre contingente de sangre para remplazos en el ejército".<sup>146</sup>

Tercero, se temía que al suprimir el requisito de vecindad algunos estados no quedarán representados en el Congreso.<sup>147</sup>

<sup>143</sup> Intervención de Guillermo Prieto, *ibid.*, p. 533.

<sup>144</sup> Intervención de Francisco Zarco, *ibid.*, p. 558.

<sup>145</sup> Intervención de Santos Degollado, *ibid.*, p. 543.

<sup>146</sup> *Idem.*

<sup>147</sup> Santos Degollado señaló que ésta no era una situación hipotética sino que tal problema se había presentado en el mismo Congreso Constituyente de 1856. Colima había nombrado como diputado a Juan Bautista Ceballos, quien no era natural ni vecino de aquel territorio. "La suerte determinó que el señor Ceballos representase a Michoacán, y desde entonces quedó Colima sin persona que representase sus intereses." *Ibid.*, p. 545.

Tras este último argumento estaba la tradicional rivalidad entre los estados y la capital de la República, que era vista como la entidad en la que se concentraba la “riqueza” y la “ilustración” del país. Se acusaba a los capitalinos de “ejercer un monopolio inicuo de los cargos públicos, con notorio perjuicio de los estados”.<sup>148</sup> De continuar esa tendencia creían que se formaría “una especie de profesión o empleo permanente del cargo de diputados”,<sup>149</sup> que haría del Congreso una institución aristocrática.

Conviene explicar la relación entre la representación territorial y el equilibrio de poderes. Al discutirse los requisitos de elegibilidad de los diputados, el Congreso Constituyente ya había acordado que se establecería un sistema unicameral, es decir se suprimió el Senado que era el representante de los estados en el Poder Legislativo. Por este motivo, Olvera, miembro de la comisión, insistió en que era “importantísimo que fuera perfecta la representación de las localidades para que fueran atendidos sus intereses especiales”.<sup>150</sup> Este argumento imperó en el Congreso para aprobar el requisito de vecindad porque articulaba la residencia y la defensa de los intereses locales con el sistema unicameral.

El grupo que buscaba instituir una representación nacional no cesó en sus esfuerzos. Los diputados Anaya, Hermosillo y Zarco propusieron una adición que permitía ser electos diputados, además de los vecinos, a los residentes y naturales del estado que hiciera la elección.<sup>151</sup> La propuesta fue rechazada con el reiterado argumento de que “la

<sup>148</sup> Intervención de José María Mata. El diputado Moreno señaló que desde que el *Acta de Reformas* había suprimido los requisitos de residencia y vecindad “los cargos de diputado han sido el monopolio de los residentes en la capital, empeñados en centralizarlo todo, hábiles en la intriga y enemigos de la federación”. *Ibid.*, p. 520.

<sup>149</sup> Intervención de Santos Degollado, *ibid.*, p. 539.

<sup>150</sup> *Ibid.*, p. 526.

<sup>151</sup> La adición fue dividida en dos partes para su discusión y votación. La pri-

vecindad garantizaba un interés vivo en la localidad, pues es el lugar donde se tienen los bienes y a la familia".<sup>152</sup>

El artículo fue dividido para su discusión en varias partes; los resultados de la votación se sintetizan en el cuadro 1.5.

El cuadro muestra que gran número de diputados vacilaron entre instituir una representación territorial o una nacional. Las divergencias sobre este punto fueron tales que la comisión de dictamen se mostró dividida. Proclives a que se mantuviera un arraigo territorial fueron Olvera y León Guzmán, mientras que en favor de la representación nacional estuvo Castillo Velasco. En una primera votación del pleno sólo 25 diputados se inclinaron en favor de que los congresistas fueran representantes de la nación. Poco después, el grupo representado por Prieto, Zarco y Ramírez pidió a la asamblea que recapacitara y tuviera en cuenta que siendo liberales no podían limitar la libertad ni restringir la soberanía con el requisito de vecindad. El presidente del Congreso puso a votación si se aceptaba que se discutiera nuevamente el artículo, pero se registró un empate de 41 votos. Con un tecnicismo del reglamento se impidió la discusión y con ello se mantuvo el requisito de vecindad en la ley fundamental, haciendo que la ciudadanía fuera diferente de territorio a territorio y de estado a estado de la federación.

El grupo que estaba en favor de las libertades pactistas (Quijano, Ampudia y Zetina) propuso, sin que prosperara, que se exceptuara a los militares del requisito de vecindad.<sup>153</sup>

mera parte, relativa al nacimiento en la localidad, resultó un empate en la primera votación con 40 votos a favor y 40 en contra. Se volvió a discutir y nuevamente se votó; el resultado fue 41 votos en contra y 38 a favor. La segunda parte de la adición fue rechazada por 59 votos frente a 23. *Ibid.*, pp. 565-567.

<sup>152</sup> Intervención de Santos Degollado, *ibid.*, p. 567.

<sup>153</sup> *Ibid.*, p. 558.

CUADRO 1.5. *Representación y grupos parlamentarios en el Congreso Constituyente de 1856-1857*

<i>Asunto debatido</i>	<i>Votos a favor</i>	<i>Grupo parlamentario</i>	<i>Votos en contra</i>	<i>Grupo parlamentario</i>
Primera parte del artículo 56: "Para ser diputado se requiere ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos y tener 25 años cumplidos el día de la apertura de sesiones".	Aprobado por unanimidad de 81 votos.			
Segunda parte del artículo 56: "Ser vecino del estado que hace la elección".	54	Por una representación territorial.	25	Por una representación nacional.
Tercera parte del artículo 56: "Y no pertenecer al estado eclesiástico".	71	Jusnaturalistas.	8	Pactistas.
Cuarta parte: "La vecindad no se pierde por ausencia ocasionada por desempeño de cargo publico, de elección popular".	Aprobado por unanimidad (79 votos).			
Votación de la propuesta a favor de suprimir el requisito de vecindad.	41	Por una representación territorial.	41	Por una representación nacional.

Varios legisladores combatieron la tercera parte del artículo, que prohibía a los miembros del clero desempeñarse como diputados. Paradójicamente utilizaron un argumento de corte jusnaturalista: aceptaron que en el pasado había sido necesaria la separación del clero en los procesos electorales para evitar su influencia negativa sobre el electorado, pero indicaron que como la Constitución ya había abolido sus fueros, los eclesiásticos eran iguales a todos los ciudadanos, de ahí que su exclusión resultara inútil además de que violaba sus derechos como mexicanos.<sup>154</sup>

Arriaga y Zarco explicaron que de haber sido aceptada la libertad de cultos, propuesta en el proyecto original, "la Constitución entonces no tendría que reconocer al sacerdocio; serían elegibles los ministros de todos los cultos, y a su conciencia quedaría aceptar o rehusar el cargo de diputado, si lo juzgaban o no compatible con su misión sacerdotal".<sup>155</sup> Con este argumento, el jusnaturalismo triunfó con 71 votos.

Es posible aventurar, como hipótesis, que el grupo que favoreció el sufragio directo era el mismo que pugnó por una representación nacional, ya que ambas demandas fueron encabezadas por Zarco y Ramírez. Probablemente la comisión de dictamen sirviera de instancia de mediación entre este grupo y el que defendía la tradición y que luchó porque se mantuviera el requisito de vecino y un sistema electoral indirecto en dos grados. Quizá los buenos oficios de la comisión lograron que en el texto constitucional se estableciera un compromiso instituyendo un sistema indirecto en un solo grado y a cambio se conservó el requisito de vecindad.

La ley fundamental, al ser producto de una serie de compromisos entre los diversos grupos político-doctrina-

<sup>154</sup> Intervención del diputado Castañeda, *ibid.*, p. 559.

<sup>155</sup> *Ibid.*, p. 563.

rios, registraba serias contradicciones que Zarco explicó agudamente: mantuvo el arraigo territorial de los diputados para garantizar la representación de los intereses locales, pero al mismo tiempo suprimió al Senado; la comisión de dictamen quería “igual fuerza parlamentaria de parte de todos los estados”, y adoptó como base electoral el número de ciudadanos y no las entidades políticas;<sup>156</sup> aunque introdujo el voto por diputaciones,<sup>157</sup> el Congreso quedaría controlado por los estados del centro de la República que eran los que contaban con una mayor población.

La tensión entre representación nacional y territorial volvió a expresarse en la Ley Orgánica Electoral de 12 de febrero de 1857 promulgada por el propio Congreso Constituyente. Naturalmente exigió las mismas condiciones de elegibilidad para los diputados que las que se habían establecido en la Constitución: ser vecino del estado, del Distrito Federal o territorio que lo eligiera, tener 25 años de edad y pertenecer al estado seglar. Para ser electo debía obtener la mayoría absoluta de votos. En caso de que un ciudadano fuera electo por dos o más distritos debía preferir la representación a la vecindad. Con esto último se llegó a un nuevo compromiso entre los legisladores que exigían una representación territorial y los que exigían una nacional.<sup>158</sup>

La Constitución mantuvo el arraigo territorial obligando al ciudadano a inscribirse en el padrón de su municipalidad donde manifestaba sus propiedades y la industria, profesión o trabajo con que subsistía (art. 33). Las referencias al ámbito municipal remiten a los intereses locales, al

<sup>156</sup> *Ibid.*, p. 555.

<sup>157</sup> El voto por diputaciones se explica en el siguiente apartado.

<sup>158</sup> “Ley Orgánica Electoral de 12 de febrero de 1857”, en Eduardo Castellanos Hernández y Fernando Zertuche Muñoz (coords.), *Legislación y estadísticas electorales. Enciclopedia Parlamentaria, op. cit.*, pp. 650-660.

tiempo que se conservó como requisito para acceder a la ciudadanía el modo honesto de vivir (art. 34), que implica una condición social, económica e incluso moral, que dependía de los criterios subjetivos que las autoridades locales aplicaran.<sup>159</sup>

#### UN PRESIDENCIALISMO DISMINUIDO Y UN CONGRESO ASAMBLEÍSTA COMO FRENOS AL DESPOTISMO

La supresión del Senado y las modificaciones introducidas en el sistema electoral —la supresión del elector secundario, el incremento del número de diputados por estado o territorio— condujeron a una redefinición de la división de poderes.

Cómo establecer un equilibrio de poderes en un país que contaba con una tradición despótica resultado de un doble problema: los límites difusos entre la soberanía de los estados y la de los poderes nacionales, y la tenue línea divisoria de las facultades que correspondían al Ejecutivo y al Legislativo. En otras palabras, ¿cómo reducir la conflictividad entre la administración central y los estados cuando uno de los poderes de la nación representaba los intereses de las localidades?

Ésta no era una problemática nueva. En las diferentes constituciones que se ensayaron en la primera mitad del siglo XIX hubo un serio intento por reducir la conflictividad entre las regiones y la administración central, ya fuese fortaleciendo al presidente o al Congreso. En términos generales, la llamada Constitución “centralista” fortaleció al Ejecutivo con el fin de imponer su autoridad a los departamentos. Mientras que en las “federales” se buscó fortale-

<sup>159</sup> Carmagnani y Hernández, “La ciudadanía...”, *op. cit.*, p. 384.

cer a la Cámara de Diputados, porque era la representante de la población en las regiones.

En el Acta Constitutiva de 1847 Mariano Otero propuso una serie de reformas —ya señaladas— para que fuera el Senado el que moderara la doble tensión: la de las regiones y la administración central y la de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Con este bagaje el Congreso Constituyente de 1856 debía encontrar un nuevo equilibrio de poderes que permitiera resolver esa doble conflictividad. No obstante, se les planteaba: ¿cómo fortalecer a la federación sin caer en el despotismo? ¿Cómo superar el despotismo que habían ejercido las legislaturas? ¿Cómo evitar la tiranía a la que habían tendido los presidentes mexicanos?

Para los miembros de la comisión la división de poderes era un sistema de límites recíprocos, frenos y contrapesos, entre sus tres órganos. Conforme a la doctrina liberal el equilibrio de poderes era el más importante de los frenos al despotismo.

El Congreso Constituyente discutió la conveniencia de introducir el Senado o establecer una asamblea unicameral. Las divergencias surgieron en el seno de la comisión que elaboró el proyecto de Constitución. Ponciano Arriaga y José María Mata se inclinaron por el sistema unicameral, mientras que Isidoro Olvera, León Guzmán y José María Castillo Velasco en favor de una segunda cámara. Pese a ello, el proyecto suprimió el Senado por dos razones: la primera atendía a la experiencia histórica inmediata: aseguraban que la cámara alta había propiciado que Antonio López de Santa Anna se convirtiera en dictador;<sup>160</sup> la segunda se refería a los requisitos que se exigirían a sus representantes que necesariamente serían distintos de los

<sup>160</sup> Zarco, *Historia...*, *op. cit.*, pp. 477 y 55.

requeridos a los diputados, ya fuesen edad, propiedades o cualquier otra calidad. Arriaga explicó que establecer una cámara alta contradecía los principios democráticos pues “basta cualquiera de estas diferencias entre la organización de la cámara popular y la segunda cámara para que ésta sea precisamente el refugio y el punto de apoyo de todos los intereses que quieren prevalecer con perjuicio del interés general”, y aclaraba que esos intereses eran “injustas prerrogativas” de origen colonial.<sup>161</sup>

De hecho, se trataba de una reacción a los senados notabiliarios instituidos con anterioridad, y en particular al *Acta de Reformas* de 1847. En el Congreso Constituyente de 1856 los grupos que se opusieron al establecimiento del Senado apelaron una y otra vez a un mismo argumento: la cámara alta era una institución que representaba a los sectores privilegiados del país; su función moderadora de la Cámara de Diputados imprimía una dinámica conservadora que obstaculizaba la “revolución social”.

El debate sobre el diseño institucional rebasó el recinto parlamentario y envolvió a la prensa.

José María Iglesias, desde el periódico *El Siglo XIX*, defendió al Senado como un órgano de moderación que evitaría que la Cámara de Diputados quedara subordinada al Ejecutivo o que entre ambos estallara una guerra sin cuartel; sostuvo también que convenía introducir una segunda cámara que revisara los actos de la representación popular para evitar que “la exaltación de pasiones” o “el espíritu de partido” se impusiera sobre la mayoría.<sup>162</sup>

Iglesias formaba parte de un grupo político que pro-

<sup>161</sup> Arriaga, “Proyecto...”, *op. cit.*, p. 544.

<sup>162</sup> Iglesias propuso en la prensa que el Senado no tuviera la facultad de formar leyes, sino únicamente fuera una cámara revisora. Iglesias, “Subsistencia del Senado. Artículo III y último”, *El Siglo XIX*, 14 de julio de 1856, en José María Iglesias, *Cuestiones constitucionales*. Compilación y estudio preliminar de Javier Moctezuma Barragán, México, UNAM, 1996, p. 149.

movía una nueva e importante función para el Senado: el control del presidente. El Senado permitiría madurar las leyes para que el Poder Legislativo pudiera “cumplir con su alta misión de defender los intereses sociales, haciendo imposible que la acción del Ejecutivo degenerare en despótica, como sucede frecuentemente cuando desaparece esta traba”.<sup>163</sup> El argumento puede parecer complicado, puesto que Iglesias soslayó un importante supuesto: la Cámara de Diputados podría ser fácilmente manipulada por el Ejecutivo y de ahí la necesidad de que una segunda cámara revisara sus actos.

En pocas palabras, el Senado aparecía entonces como garante de la armonía entre los poderes, siendo un órgano que controlaría al Ejecutivo y a la representación popular.<sup>164</sup>

El proyecto de Constitución fue presentado ante el pleno, que nuevamente discutió la conveniencia de instituir el Senado. Los diputados se dividieron en dos grandes grupos; los que se mostraban a favor de que se estableciera esta institución fueron encabezados por Francisco Zarco,<sup>165</sup> y los que estaban en contra fueron dirigidos por Ignacio Ramírez.<sup>166</sup>

Los diputados favorables al Senado defendieron esta institución porque permitía madurar las leyes, pues “cuando un negocio pasa por dos cámaras hay más tiempo de reflexionar y de comprender lo que puede ser inconveniente”.<sup>167</sup> La Cámara también representaría a los estados

<sup>163</sup> Iglesias, “Subsistencia del Senado. Artículo II”, *El Siglo XIX*, 14 de julio de 1856, *ibid.*, p. 140.

<sup>164</sup> Intervención de Francisco Zarco, en Zarco, *Historia...*, *op. cit.*, p. 584.

<sup>165</sup> Entre los diputados que estaban en favor de que se estableciera el Senado destacan León Guzmán, Francisco Zarco, Castillo Velasco, Isidoro Olvera y Guillermo Prieto.

<sup>166</sup> Los principales oradores que se manifestaron en contra del Senado fueron los diputados García Granados, Moreno, Gamboa, Cendejas y Díaz Barriga.

<sup>167</sup> Intervención de Isidoro Olvera, en Zarco, *Historia...*, *op. cit.*, p. 481.

en el Congreso y daría continuidad a la política interior y exterior del país.

En el sistema federal el Senado era una institución fundamental porque introducía en el Poder Legislativo la representación de los intereses de los estados, ya que cada entidad federativa, sin importar el número de habitantes con que contara, elegiría dos o tres senadores, según decidiera el Congreso Constituyente. Mientras que los diputados representaban los intereses directos de los ciudadanos del país, puesto que su elección se llevaba a cabo con base en la población que tenía cada entidad federativa.

En el desarrollo del debate también se destacó que el Senado permitiría dar continuidad a “los negocios internos” y a las relaciones exteriores del país porque la segunda cámara se renovarían por tercios, a diferencia de la Cámara de Diputados, que se renovaba completamente cada dos años; de este modo juzgaban que el Senado permitiría al Partido Liberal desarrollar una política estable.<sup>168</sup>

La posible supresión del Senado presentaba dos inconvenientes: anularía la representación de los estados y conduciría a que las entidades federativas tuvieran una representación muy desigual, ya que los estados más densamente poblados contarían con más diputados.<sup>169</sup> Los diputados proclives a que se instituyera la representación federal indicaron que “ven en el Senado un verdadero vínculo de unión, de igualdad y equilibrio entre todas las partes integrantes de la federación”.<sup>170</sup>

<sup>168</sup> Intervención de Zarco, *ibid.*, p. 484.

<sup>169</sup> *Ibid.*, p. 483.

<sup>170</sup> Zarco, 1987, p. 478. Iglesias defendió en la prensa este mismo argumento señalando que el Senado permitía establecer la igualdad de las partes integrantes de la República. Iglesias, “Subsistencia del Senado. Artículo III y último”, *op. cit.*, p. 145. También Isidoro Olvera defendió este mismo argumento. Zarco, *Historia...*, *op. cit.*, pp. 481 y 488.

Ante la insistencia de los opositores al sistema bicameral en el sentido de que se debía suprimir el Senado porque era una cámara que representaba los sectores sociales privilegiados, Zarco mostró que el problema se resolvería si los senadores fueran electos por los mismos colegios que nombrasen a los diputados; de esta manera ambas cámaras tendrían un origen popular.<sup>171</sup>

El grupo que se oponía al Senado sostuvo que el Congreso tenía dos funciones fundamentales: gobernar por medio de la generación legislativa y fungir como convención revolucionaria que cambiara las estructuras sociales del país. Introducir una cámara revisora que frenara al Congreso implicaba detener los "cuerpos que deben ser el vapor de la democracia, y detenerlos es oponerse a los progresos de la humanidad".<sup>172</sup> Insistiendo en la inconveniencia de una segunda cámara se señaló que el Senado era un abuso del sistema representativo que embrolla y convierte en un laberinto la formación de leyes cuando el representante del pueblo únicamente debe seguir el voto público sin necesidad de revisión.<sup>173</sup>

No obstante, el conjunto de los legisladores tuvo que reconocer que había aprobado que el país se constituyera como una federación y, sin embargo, al suprimirse el Senado, el principio federal quedaba sin representación en el Poder Legislativo. En consecuencia, había "fuertes dificultades para llenar el vacío que en la estructura constitucional dejaba la falta de aquella cámara".<sup>174</sup>

La falta de representación federal se trató de corregir con el voto por diputaciones; éstas se formaban con el conjunto de diputados que representaban una entidad fe-

<sup>171</sup> *Ibid.*, p. 495.

<sup>172</sup> Intervención de Ignacio Ramírez, *ibid.*, pp. 493-494.

<sup>173</sup> *Ibid.*, p. 491.

<sup>174</sup> Arriaga, *op. cit.*, p. 542.

derativa; el voto de cada diputación sería igual a uno; la cámara votaría por diputaciones cuando una de ellas así lo solicitara. Los impulsores del Senado preveían que este mecanismo se prestaría a “intrigas y combinaciones numéricas”, pues cuando se temiera una votación adversa se podría acudir al nuevo mecanismo instituido y el resultado del voto individual de los diputados sería distinto del voto por diputaciones, por lo que señalaron que el mecanismo serviría para “falsear el voto de la mayoría”.<sup>175</sup>

Al votar el Constituyente por el tipo de asamblea que se instituiría se mostró un espíritu de conciliación en el que prevalecieron los acuerdos coyunturales a costa de la coherencia constitucional. Una apretada mayoría integrada por 44 diputados, entre ellos los más renuentes a que se suprimiera el Senado, frente a 38, votaron en favor de una asamblea unicameral.<sup>176</sup>

El compromiso nació del siguiente argumento: el periodo para que la asamblea constituyente concluyera sus trabajos apenas era suficiente para decretar la ley suprema y aún faltaba expedir innumerables leyes orgánicas sin las cuales “diversos artículos constitucionales y no pocas garantías quedarían en calidad de letra muerta”.<sup>177</sup> Así, muchos diputados votaron bajo el entendido de que el sistema unicameral sería una fase transitoria, puesto que se confiaba que bastarían cinco años para reformar la Constitución y restablecer una segunda cámara.<sup>178</sup>

Castillo Velasco, en 1870, justificó el hecho de que se estableciera el sistema unicameral por el momento histórico que se vivía en 1857:

<sup>175</sup> Iglesias, “Subsistencia del Senado. Artículo II”, *op. cit.*, p. 120, y Zarco, *Historia...*, *op. cit.*, p. 478.

<sup>176</sup> Zarco, *op. cit.*, p. 493.

<sup>177</sup> *Ibid.*, p. 163.

<sup>178</sup> *Idem.*

La reforma hervía por todas partes. El Senado era considerado como el elemento conservador, y debía aparecer, en verdad, como una rémora para la reforma. Saliendo la República de una dictadura del Ejecutivo, nada era más natural que robustecer al Legislativo para debilitar aquel poder que siempre se había levantado sobre todos y que siempre había ejercido la dictadura en menor o mayor escala: pero siempre también, dominándolo todo.<sup>179</sup>

La cita anterior muestra la intensa corriente de opinión que luchó por evitar el despotismo, y por ende la dictadura, pero también señala una segunda idea: la necesidad de impulsar "la reforma". En el debate sobre la supresión del Senado es posible descubrir que la Cámara de Diputados se concibió como una convención revolucionaria a la manera de la Revolución francesa, que llevaría a cabo la transformación política del país, "la revolución social" que los liberales anhelaban y que así llamaban.

Creyeron que el Ejecutivo no sería capaz de llevar a cabo esta tarea y se la confiaron al Congreso; por esta razón, aunque el Constituyente consideraba que el establecimiento de un sistema unicameral era "una desviación de los buenos principios, se autorizaba por el alto interés nacional de llevar pronto al término deseado la reforma social del país", explicó León Guzmán.<sup>180</sup> Sin embargo, pocas veces se dejó en claro en qué consistía la reforma social; posiblemente pueda inferirse a partir de los principales problemas nacionales que el propio Guzmán diagnosticaba: "El poder y la influencia colosal del clero católico, la mala organización y los viciosos hábitos del ejército y el mal uso de la riqueza territorial".<sup>181</sup> Es probable que la re-

<sup>179</sup> Castillo Velasco, *op. cit.*, p. 119.

<sup>180</sup> Intervención de León Guzmán, Zarco, *Historia...*, *op. cit.*, p. 166.

<sup>181</sup> *Ibid.*, p. 160.

volución social implicara instaurar un nuevo orden liberal y que se esperara que un nuevo marco jurídico borrara los elementos corporativos de la sociedad.

Al discutirse la supresión del Senado se debatía el equilibrio de poderes. Pero debe destacarse, con Castillo Velasco, que en aquella época no se buscaba mantener el equilibrio; antes bien, "dar preponderancia a uno de los tres poderes".<sup>182</sup> Así, los legisladores de 1856 discutieron dos modelos antagónicos: por un lado estaba el polo de la libertad encarnado en lo general por el pueblo y en lo particular por su representante, el Congreso; en el otro extremo se encontraba el polo de la autoridad encarnado por el Ejecutivo federal. La tensión entre los dos polos resultaba necesaria para el funcionamiento del sistema representativo, pues la libertad no podría existir sin un orden y el orden sin libertad se convertía en despotismo.

El grupo que siguió a Ignacio Ramírez sostenía que la soberanía popular era ejercida por los diputados, y por lo tanto, identificaron el Poder Legislativo con el pueblo; de ahí que llamaran al Congreso, "la representación nacional". Pretendieron incluso que en el Legislativo residía la soberanía nacional. En cambio veían al Ejecutivo como un poder que tendía a la tiranía, por lo que la preponderancia debía darse al Congreso.

El grupo parlamentario presidencialista, que era el que abogaba por el Senado, indicó con razón que este modelo se sustentaba en un importante equívoco: el Congreso Constituyente es el único órgano que de manera extraordinaria asume la soberanía, pero una vez promulgada la Constitución aquélla regresa al pueblo; por lo tanto el Poder Legislativo no era identificable con la soberanía nacional. Por el contrario, formalmente el pueblo confiaba su

<sup>182</sup> Edouard Laboulaye citado por Castillo Velasco, *Apuntamientos...*, *op. cit.*, pp. 113-116.

representación al conjunto del poder supremo formado por los tres poderes y no sólo por uno de ellos. Si uno fuera el representante de la nación es evidente que se sobrepondría a los otros, conduciendo “a la pérdida de la libertad y al extravío de las instituciones”;<sup>183</sup> en consecuencia, el Congreso tampoco representaba por sí solo a la República.

Aquellos que abogaban por el Senado aceptaron de manera provisional que se instituyera una asamblea unicameral, pues estaban inconformes con las restricciones impuestas al presidente. Pese a ello creyeron que efectivamente la Constitución había alcanzado el equilibrio de poderes con las facultades otorgadas a la Suprema Corte de Justicia y en especial con las controversias que podrían promoverse ante el Poder Judicial, recurso que permitía evitar la invasión de competencias entre los poderes federales y entre éstos y los estados (arts. 101 y 102).

Estaban convencidos de que por medio de las aportaciones americanas a la teoría constitucional —el juicio de amparo y las controversias promovidas ante el Poder Judicial— la carta magna garantizaba que no fuesen “posibles los conflictos de poder a poder, ni la supremacía o preponderancia de uno sobre los otros”.<sup>184</sup> De manera que estos artículos eran vistos como la clave para evitar los “choques o colisiones” que podrían presentarse entre los estados y la federación y, así, superar el horizonte confederal, al tiempo que permitirían superar la conflictividad entre el presidente y el Congreso por vías institucionales, pues la Suprema Corte se convirtió en la fuente de control de la constitucionalidad.

Este grupo presidencialista consideraba que en el centro de la tensión generada entre el polo de la libertad y el

<sup>183</sup> Castillo Velasco, *op. cit.*, p. 113.

<sup>184</sup> *Ibid.*, p. 170.

polo de la autoridad se ubicaba el Poder Judicial,<sup>185</sup> cuya misión era moderar ambos poderes vigilando las instituciones y el cumplimiento de la ley. La Suprema Corte, con las facultades que se le confirieron, se convirtió en la garante de la Constitución y a través de la elección de sus funcionarios los constituyentes quisieron asegurar la independencia de este tercer poder.

El que se estableciera un sistema unicameral implicaba el triunfo del modelo asambleísta, pero su aceptación bajo el compromiso de que se reformaría la Constitución para reintroducir el Senado expresa que se había consolidado la posibilidad de la perfectibilidad del sistema a través de futuras reformas constitucionales.

La estructura institucional otorgó al Congreso un franco predominio sobre el presidente de la República y una gran autonomía en su labor legislativa, que puede observarse en las facultades que se le confirieron (anexo 2).

El Congreso se elegía cada dos años (art. 52), calificaba las elecciones de sus miembros (art. 60), podía decidir por iniciativa propia sus sesiones extraordinarias, hasta el punto de reunirse permanentemente (art. 74, fr. II). Las opiniones de los diputados eran inviolables y jamás podrían ser recriminados por ellas (art. 59). El Congreso podía juzgar a los altos funcionarios que por su ineptitud, descuido u omisión entorpecieran la marcha de las instituciones (arts. 103 a 108). El presidente de la República podría ser juzgado por traición a la patria, violación a la carta magna, delitos graves del orden común, e incluso por ataque a la libertad electoral.

<sup>185</sup> El Poder Judicial de la federación se depositó en la Suprema Corte de Justicia, en los tribunales de distrito y en los de circuito (art. 90). La Suprema Corte se formaba con 11 ministros, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general (art. 91). Estos cargos duraban seis años y solamente se podía renunciar a ellos por una causa grave calificada por el Congreso (art. 95).

El Congreso contaba con las competencias clásicas: legislar y aprobar *el contingente de sangre* y patrimonio que los ciudadanos debían dar para sostener el Estado con su participación en las fuerzas armadas y con el pago de impuestos. Por estos motivos la Cámara de Diputados ratificaba los altos grados militares del ejército de la federación e intervenía en el reclutamiento de tropa. Asimismo, el Legislativo dedicaba, preferentemente, la mitad de sus periodos de sesiones a examinar y votar el presupuesto federal del año siguiente, a decretar las contribuciones para cubrirlo, a revisar la cuenta pública del año anterior que presentara el Ejecutivo (art. 68), y a aprobar los empréstitos públicos. Con estas facultades el Congreso cuidaba que las contribuciones no llegaran a ser tan excesivas que ahogaran la iniciativa individual y vigilaba que el Ejecutivo regresara a los ciudadanos sus impuestos en forma de servicios públicos.<sup>186</sup>

Entendiendo al Congreso como el representante del pueblo, también le tocaba aprobar la concesión de méritos y condecoraciones a los mexicanos que destacaran, vigilar a los representantes del país en el extranjero a través de la ratificación de puestos diplomáticos,<sup>187</sup> calificar a los hombres que desearan convertirse en mexicanos mediante la concesión de naturalizaciones y formar nuevos territorios y entidades federativas (art. 72).

La principal misión del Poder Ejecutivo era promulgar

<sup>186</sup> El celo por defender los recursos de los ciudadanos frente a las arbitrariedades del presidente llevó a Guillermo Prieto a proponer al Congreso Constituyente que los empleados superiores de Hacienda sólo pudieran ser removidos por el Congreso. Esta propuesta fue desechada casi por unanimidad. Zarco, *Historia...*, *op. cit.*, p. 733.

<sup>187</sup> El proyecto original de la Constitución proponía que sería facultad del Ejecutivo dirigir las negociaciones diplomáticas conforme a la instrucción que recibiera del Congreso federal. La asamblea, por 78 votos contra uno, acordó otorgar en este aspecto una mayor independencia al Ejecutivo. *Ibid.*, p. 734.

y ejecutar las leyes que expidiera el Congreso de la Unión, “proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia” (art. 85 fr. 1), por lo que estaba capacitado para nombrar y remover a los empleados de la Unión. Entre las funciones que explícitamente le confirió la Constitución estaba la de mantener el orden interno de la República y conservar en ella la paz social para lo cual podía disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra y de la guardia nacional. El presidente tenía la responsabilidad de dirigir las relaciones con el extranjero, por lo que estaba facultado para declarar la guerra previa ley del Congreso de la Unión, conceder patentes de corso, dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados, así como habilitar puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.<sup>188</sup> En pocas palabras, el Ejecutivo en su conjunto estaba disminuido; sus facultades fueron de carácter indirecto y fungía como un regulador en la dirección política, de las relaciones exteriores y de la administración de justicia civil y militar en general<sup>189</sup> (véase anexo 3).

Las facultades legislativas del presidente estaban reducidas. Tenía capacidad de iniciativa, al igual que los diputados del Congreso y las legislaturas de los estados, pero se le negó el veto. A cambio, la Constitución dispuso que los secretarios de Estado pudieran tomar parte en las discusiones del Congreso e hizo del Ejecutivo una suerte de instancia revisora del *iter legis*, como se detalla más adelante.

La debilidad del Poder Ejecutivo entrañaba un grave problema: el sistema político no tenía una clara definición de su régimen debido a que tenía algunos rasgos asam-

<sup>188</sup> José María del Castillo Velasco, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, México, Taller de la Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres, 1874, t. 1, p. 76.

<sup>189</sup> Alicia Hernández Chávez, *La tradición republicana del buen gobierno*, México, Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México/FCE, 1993, p. 58.

bleístas, parlamentaristas y presidencialistas. El calificativo ha sido ampliamente discutido por los juristas mexicanos; algunos lo califican como un sistema semiparlamentario, otros prefieren llamarlo presidencialista débil o disminuido. Más allá de los calificativos, debe tenerse en cuenta que el Congreso Constituyente estaba consciente de haber introducido un sistema mixto para evitar el despotismo que tradicionalmente habían ejercido los ejecutivos fuertes. El cuadro 1.6 sintetiza los elementos que fueron fijados en la ley fundamental.

Conforme a la teoría politológica, bastan dos elementos para calificar el sistema mexicano como presidencialista: ambos poderes contaban con un origen propio e independiente, basado en procesos electorales separados. Estas características eran de suyo importantes porque formalmente permitían que en la campaña presidencial se debatieran los intereses generales de la nación y en el proceso electoral para la elección de diputados se discutieran los asuntos locales o sectoriales, de modo que se mantenían separados ambos procesos con lo que se aseguraba una total independencia de los poderes.<sup>190</sup>

Los constituyentes tenían claro que habían introducido un régimen mixto, pero lo hicieron para dar una mayor estabilidad política al país. El Ejecutivo era unipersonal, y por ende no se otorgó un poder propio a los ministros sino que se crearon ministerios "para evitar, en la medida de lo posible, que los cambios en el gabinete implicaran modificaciones en la dirección política".<sup>191</sup> En la medida en que el presidente era el responsable del Poder Ejecuti-

<sup>190</sup> Alicia Hernández Chávez, "La parábola del presidencialismo mexicano", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México/FCE, 1994, p. 9.

<sup>191</sup> Castillo Velasco, *Apuntamientos...*, *op. cit.*, p. 185.

CUADRO 1.6. *Elementos presidencialistas, parlamentarios y asambleístas en la Constitución de 1857*

<i>Elementos presidencialistas</i>	<i>Elementos parlamentarios</i>	<i>Elementos asambleístas</i>
<p>El Ejecutivo reúne las facultades de jefe de Estado y jefe de gobierno.</p> <p>Jefe de las fuerzas armadas</p> <p>El ejercicio del supremo poder ejecutivo era unipersonal puesto que se depositaba en un solo individuo a quien se le denominó “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” (art. 75)</p> <p>Ambos poderes tienen por origen la elección popular con lo que se pretendía asegurar su independencia.</p> <p>Los secretarios de gobierno no tenían autoridad propia sino que eran designados por el presidente y podían ser removidos discrecionalmente por éste.</p>	<p>Representación nacional.</p> <p>Obligación de los secretarios de Estado de dar cuenta al Congreso de la situación en que se encontraran sus respectivos ramos.</p> <p>El Congreso podía citar a los secretarios de Estado para que informaran sobre sus resoluciones o cuando se discutiera una ley o asunto relacionado con su secretaría.</p>	<p>Supremacía del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo. El Congreso contaba incluso con algunas facultades de índole administrativas.</p>

El Ejecutivo no estaba facultado para disolver el Congreso en caso de confrontación irreconciliable con la legislatura, ya que el Congreso tenía origen en la elección popular.<sup>a</sup>

Autoridad temporal para legislar mediante la previa aprobación del Congreso en ocasiones extraordinarias (art. 29).

Veto presidencial muy limitado; incluso el Congreso podía ignorar las sugerencias del presidente.

El único caso en que la Constitución otorgó a los secretarios de Estado una autoridad propia y no derivada de la del presidente fue ante la suspensión de garantías individuales (art. 29), que requería que el presidente actuara de acuerdo con su consejo de ministros y contara con la aprobación del Congreso; si éste no estaba reunido, con la aprobación de la diputación permanente, pero bajo la condición de que ésta citara inmediatamente al Congreso a sesiones extraordinarias.

El Congreso podía convocar a sesiones extraordinarias al punto de mantenerse reunido todo el año.

---

<sup>a</sup> La facultad del jefe de gobierno para disolver el Parlamento es una característica del sistema británico, el que se considera como el ejemplo típico del sistema parlamentario. Daniel Moreno, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1993, p. 383.

vo un voto de censura del Congreso no implicaba, por mandato constitucional, que el secretario responsable estuviera obligado a renunciar a su cargo. Pero, al mismo tiempo, se buscó que los secretarios de despacho tuvieran responsabilidad frente al Congreso por medio de los informes que le debían rendir.

Las facultades extraordinarias eran una atribución presidencial que había sido asentada en la mayor parte de las constituciones decimonónicas y que la comisión de dictamen retomó porque consideró que era necesario que el Ejecutivo pudiera actuar rápidamente para controlar las rebeliones. Ésta era la única ocasión en que el Ejecutivo asumía la facultad de legislar porque “conociendo los hechos puede estimar rápidamente las circunstancias que requieren de esta medida”; pero el Congreso debía autorizar al presidente para hacer uso de las facultades extraordinarias y una vez reinstalado el orden constitucional aquél debía ratificar o desaprobado las leyes o decretos expedidos.

Para los miembros de la comisión la experiencia histórica mostraba que cuando se habían otorgado facultades extraordinarias al presidente, las instituciones siempre habían sucumbido; por eso establecieron importantes precauciones: la Constitución fijaría los casos en que procedería; se requería el voto del Congreso y en todos los casos se garantizaría la vida de los hombres. En el momento de su aplicación se otorgaba a los secretarios de Estado responsabilidad, con lo que se creyó asegurar un sistema de frenos y contrapesos en el seno del Ejecutivo, puesto que los constituyentes consideraban que los ministros representaban al Congreso en el gabinete.<sup>192</sup> En la exposición de motivos del proyecto de Constitución Arriaga exclamaba: “¡Ojalá y todas estas precauciones sirvan

<sup>192</sup> *Idem.*

para poner un coto a las tiranías inútiles, las violencias excusadas!"<sup>193</sup>

Una importante corriente de opinión pugró por que el Congreso fuese el único representante de la voluntad popular y, por lo tanto, el encargado de dar la orientación política al gobierno; en la ley fundamental se expresó en los tintes asambleístas del sistema político mexicano.

Las características propias del sistema presidencialista implicaban que las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo necesariamente se movieran "a lo largo del eje cooperación-confrontación".<sup>194</sup> Juristas y políticos decimonónicos reconocían que las tensiones entre el Congreso y el presidente tenían origen en la misma división de poderes, debido a que en el sentido clásico de Montesquieu al legislar, administrar y juzgar, existían zonas limítrofes o zonas mixtas:

Primera. La formación de leyes, ya que tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo tenían facultad de iniciativa.

Segunda. El uso de las fuerzas represivas del Estado. El Ejecutivo se reconocía como el jefe nato de las fuerzas armadas de mar y tierra "para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación", pero sólo con aprobación del Congreso podía el presidente disponer que la guardia nacional fuese empleada fuera de sus respectivos estados o territorios. El Constituyente fue en especial cauteloso, de ahí que el Ejecutivo sólo podía exigir el servicio de la fuerza permanente y de la guardia nacional en caso de guerra extranjera.<sup>195</sup> La seguridad interior de los estados no era competencia del presidente, pero en caso de su-

<sup>193</sup> Arriaga, "Proyecto...", *op. cit.*, p. 540.

<sup>194</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, "El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática", en *Presidencialismo y sistema político...*, *op. cit.*, p. 44.

<sup>195</sup> Castillo Velasco, *Apuntamientos...*, *op. cit.*, p. 181.

blevación o trastorno interior el Ejecutivo prestaría auxilio siempre y cuando así lo solicitara la legislatura del estado y, si ésta no estuviera reunida, su Comisión Permanente (art. 116; atribución del Ejecutivo conocida como “auxilio federal”).

Tercera. La cuenta pública y el presupuesto federal. El presupuesto se formaba a partir de las necesidades financieras de la federación: el ejercicio de la justicia, el control sobre la policía y los militares, la representación exterior de la República y las necesidades de promover la cultura y el fomento del país.<sup>196</sup> Al establecer la carta magna que el presupuesto sería discutido, aprobado y controlado por el Congreso (art. 68) se instituyó que “el Congreso y el Ejecutivo serían corresponsales de la federación”.<sup>197</sup> Castillo Velasco explicó que esta facultad era fundamental porque el legislativo podía dificultar e incluso suspender las disposiciones del Ejecutivo: como el Congreso tenía la obligación de decretar todo gasto público, “también podía suprimirlos y con ello imposibilitar la ejecución que haya dispuesto el poder administrativo”.<sup>198</sup>

Estas tres zonas mixtas habrían de convertirse en las principales armas del Congreso para acotar al Ejecutivo. Los diputados podrían no aprobar iniciativas que fuesen fundamentales para el presidente o, por lo contrario, podrían aprobar proyectos de ley en contra de la voluntad e intereses del Ejecutivo; la representación popular tenía la posibilidad de negar al presidente el uso de las fuerzas armadas para la represión de sublevaciones y rebeliones; y podía modificar el presupuesto, no aprobarlo e incluso

<sup>196</sup> Marcello Carmagnani, *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, Fidecomiso Historia de las Américas/El Colegio de México/FCE, 1994, p. 57.

<sup>197</sup> *Idem.*

<sup>198</sup> Castillo Velasco, *Ensayo...*, *op. cit.*, t. I, p. 76.

abrir un juicio político en contra del secretario de Hacienda cuando la cuenta pública no coincidiera con el presupuesto aprobado el año anterior por el Congreso.

Así, la Constitución fortaleció la acción del Poder Legislativo precisamente como garantía de su supremacía, que se expresaba en las amplias facultades del Congreso aun en materia administrativa, incapacidad del Ejecutivo para convocar a sesiones extraordinarias del Congreso, veto presidencial limitado y en la supresión del Senado.

EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LEYES, NUEVA EXPRESIÓN  
DEL COMPROMISO ENTRE FEDERALISTAS Y CONFEDERALISTAS

El análisis del debate del Congreso Constituyente de 1856 en torno al *iter legis* brinda mayores luces sobre la relación que la ley fundamental estableció entre el Congreso y el presidente y en particular permite conocer las razones por las cuales se suprimió el veto presidencial y, por tanto, se instituyó un presidencialismo disminuido.

El derecho de iniciar leyes en el Congreso era únicamente competencia de instancias organizadas institucionalmente: el presidente de la Unión, los diputados del Congreso federal y las legislaturas de los estados (art. 65). En otras palabras, se impidió que hubiera iniciativas ciudadanas o de grupos políticos no organizados por el marco jurídico (logias masónicas, gremios, sociedades literarias y clubes políticos). De este modo se aseguró que las demandas sociales fueran canalizadas por las legislaturas y por el Congreso, garantizando que les dieran curso los órganos de representación constituidos por los notables y miembros del llamado Partido Liberal. La ley fundamental fijó que las iniciativas presentadas por las legislaturas o por las diputaciones pasaran “desde luego a

comisión" (art. 66), medida aprobada casi por unanimidad; ello dio preferencia a las demandas que tenían un origen territorial.

Las divergencias en el Congreso Constituyente se mostraron al discutir en lo general el artículo 70. La comisión de dictamen propuso que en la formación de leyes debían llevarse a cabo tres discusiones sucesivas. Entre la primera y la segunda mediarían ocho días, y la tercera cuando se conociera el parecer del Ejecutivo. El objeto de estas disposiciones, según el diputado Mata, era evitar que la Cámara de Diputados procediera con precipitación, crítica que habían hecho los defensores del Senado al sistema unicameral. La comisión también había propuesto que antes de votar se pidiera al Ejecutivo su opinión y que en caso de discrepancia volviera la iniciativa al Congreso. De esta manera se evitarían conflictos entre el Ejecutivo y la Cámara de Diputados.<sup>199</sup>

Ignacio Ramírez impugnó todo el mecanismo; le parecía que los congresos constituyentes que había tenido el país habían adoptado el método más sencillo: una sola discusión y el voto de la mayoría; ello permitía que el Congreso operara rápidamente y que funcionase como convención revolucionaria. Le parecía una contradicción que las legislaturas constitucionales estuviesen sujetas a tantos candados; pero lo que más le molestaba era que el Congreso, "desconfiando de sí mismo, vaya a pedir limosna de luces al Ministerio".<sup>200</sup>

Para Zarco el sistema propuesto era "lento, embarazoso, a propósito para que el Ejecutivo predomine sobre la asamblea". Al igual que a Ignacio Ramírez, le parecía humillante que no hubiera votación hasta que se conociera la opinión del presidente. Asimismo, atacó la propuesta

<sup>199</sup> Zarco, *Historia...*, *op. cit.*, pp. 590-591.

<sup>200</sup> Intervención de Ignacio Ramírez, *ibid.*, p. 617.

de la comisión porque “una ley que no agrade al Ejecutivo” necesitaría dos tercios de votos de los diputados; así, “un gobierno antiparlamentario que cuente con un tercio, frustrará las resoluciones de la asamblea y dará la ley al país, siendo mentira el sistema representativo”.<sup>201</sup>

Zarco puntualizó el nudo del problema. La comisión buscaba suavizar las posibles fricciones entre la Cámara de Diputados y el presidente; más aún teniendo en cuenta que se había suprimido el Senado, órgano que tenía por función moderar a la cámara baja. Para Zarco, que hubiera luchas entre el Congreso y el Ministerio era “la esencia del sistema representativo; de esto no hay que alarmarse, y tales luchas no deben parar en enemistades sino en cambios ministeriales en el sentido de la mayoría”.<sup>202</sup> Así, proponía que se estableciera un sistema parlamentario en el que los ministros tuvieran responsabilidad ante el Congreso, pero la propuesta fue desoída.

El debate se centró en la búsqueda de mecanismos de mediación entre el Congreso y el presidente. Pareciera que esta preocupación respondía a una cultura política que buscaba minimizar las fricciones acentuando en cambio el eje de cooperación entre estos dos poderes. Era, sin duda, una respuesta a la experiencia histórica en la que el enfrentamiento entre el Ejecutivo y la Cámara de Diputados había conducido en más de una ocasión a que el presidente declarara disuelto el Congreso.

Villalobos propuso que fuesen las legislaturas las que

<sup>201</sup> *Ibid.*, p. 590. García Granados objetó el proyecto en el mismo sentido que lo hizo Zarco, pero agregó que “tantas moratorias para la expedición de las leyes harán imposible la acción legislativa en casos urgentes, como son los de invasión extranjera, los de amnistías políticas y otros muchos que no pueden preverse”, *ibid.*, p. 593. “Diversos diputados objetaron que el proyecto atendía detalles puramente reglamentarios que no era conveniente establecer como preceptos constitucionales.” *Ibid.*, p. 594.

<sup>202</sup> *Ibid.*, p. 596.

mediaran entre la asamblea y el presidente.<sup>203</sup> Olvera, en cambio, instó al pleno a que recapacitara y volviera a estudiar la introducción del Senado, puesto que en el proceso de formación de leyes era donde más hacía falta como cámara revisora. Ante tan variadas objeciones y propuestas la comisión retiró todos los artículos relativos al *iter legis* para modificarlos.

El nuevo proyecto proponía que las iniciativas de ley siguieran los siguientes pasos: primero se elaboraría el dictamen de la comisión; segundo, la iniciativa de ley se sometería a dos discusiones. Una vez terminada la primera discusión se enviaría al Ejecutivo para que emitiera su opinión; tercero, conociendo la opinión del presidente, se aprobaría el proyecto de ley por mayoría absoluta de los diputados presentes.<sup>204</sup>

Con esta nueva redacción no se habían salvado las diferencias, que eran tan profundas que incluso la comisión se mostró dividida. León Guzmán se opuso porque juzgaba que se mantenía un cierto veto presidencial, con lo cual se continuaba dando al presidente una participación decisiva en la formación de leyes, y, en consecuencia, se alteraba "la perfecta división de poderes".<sup>205</sup>

En esta ocasión el principal problema que se discutió fue el veto presidencial. Mata explicó que la comisión lo había suprimido porque la asamblea lo había rechazado.<sup>206</sup> Por ello, la comisión había propuesto un mecanismo en el que la iniciativa sería nuevamente estudiada por la secretaría del ramo, la que podría proponer las modifi-

<sup>203</sup> Villalobos sostuvo que el método más apropiado sería el plebiscito porque apelaba directamente al pueblo; sin embargo el plebiscito tenía graves inconvenientes ya que era un método lento y agitaba al país entero; por lo que propuso la intervención de las legislaturas. *Ibid.*, p. 599.

<sup>204</sup> *Ibid.*, p. 604.

<sup>205</sup> *Ibid.*, p. 605.

<sup>206</sup> *Ibid.*, p. 611.

caciones necesarias para que ese proyecto de ley fuese aplicable y eficiente.

El diputado Aranda, buscando conciliar las posiciones divergentes, explicó los principios opuestos que animaron la discusión: había un grupo que abogaba por una cámara revisora para moderar los arranques de la Cámara de Diputados, y había otro que se inclinaba por que la cámara fuera expedita y “los demócratas más ardientes cifran sus esperanzas en la dictadura [legislativa]”. De modo que “unos quieren el veto absoluto, otros se niegan al simple informe de gobierno, otros se oponen al término fijo que para este informe se señala, sin reflexionar que si no hay un plazo determinado, el indefinido equivaldrá a absoluto”.<sup>207</sup>

El cuadro 1.7 sintetiza el debate en torno al proceso de formación de leyes.

El diputado Ruiz especificó las objeciones, lo cual permitió que se aprobara el artículo. Ruiz señaló que no siempre serían necesarias las dos discusiones. Deseaba que no se siguieran los mismos trámites cuando el Ejecutivo se mostrara a favor de la ley; la segunda discusión sería indispensable únicamente cuando hubiera oposición. Los plazos que mediarían entre las discusiones debían fijarse en el reglamento y no en la Constitución. El artículo fue aprobado por 49 votos contra 31. No obstante, en el Reglamento se fijó que se llevarían a cabo dos discusiones, excepto cuando los asuntos fueran urgentes o de obvia resolución (véase anexo 1).

Es posible avanzar nuevas conclusiones al revisar los nombres de los diputados que participaron en la discusión sobre el proceso legislativo. Entre los más destacados constituyentes se descubren dos grupos: uno a favor y otro en contra del veto presidencial.

<sup>207</sup> *Ibid.*, p. 615.

CUADRO 1.7. *El debate sobre el proceso de formación de leyes y los grupos parlamentarios*

<i>Artículo discutido</i>	<i>Texto constitucional aprobado</i>	<i>Votos a favor</i>	<i>Votos en contra</i>
Art. 65	El derecho a iniciar leyes compete: i. Al presidente de la Unión. ii. A los diputados al Congreso Federal. iii. A las legislaturas de los estados.	Aprobado por unanimidad.	
Art. 66	Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, las legislaturas de los estados o las diputaciones de los mismos pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados se sujetaran a los trámites que designe el reglamento de debates.	79	1
Art. 67	Todo proyecto de ley que fuere desechado por el Congreso no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.	78	1
Art. 68	El segundo periodo de sesiones se destinará, de toda preferencia al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente; a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior, que presente el Ejecutivo.	Aprobado por unanimidad.	
Art. 69	El día penúltimo del primer periodo de sesiones, presentará el Ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año próximo venidero y la cuenta del año anterior. Una y otra pasarán a una comisión compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo día, la cual tendrá la obligación de examinar ambos documentos y presentar dictamen sobre ellos, en la segunda sesión del segundo periodo.	Aprobado por unanimidad.	

Art. 70	Las iniciativas o proyectos de ley deberán sujetarse a los trámites siguientes:	49	31
	i. Dictamen de comisión.		
	ii. Una o dos discusiones, en los términos que expresan las fracciones.		
	iii. La primera discusión se verificará en el día que designe el Congreso, conforme a reglamento.		
	iv. Concluida esta discusión se pasará al Ejecutivo copia del expediente para que en el término de siete días manifieste su opinión, o exprese que no usa esta facultad.		
	v. Si el Ejecutivo fuere conforme se procederá, sin más, a la votación de la ley.		
	vi. Si dicha opinión discrepare en todo o parte, volverá el expediente a comisión, para que con presencia de las observaciones del gobierno examine de nuevo el negocio.		
	vii. El nuevo dictamen sufrirá nueva discusión, y concluida ésta se procederá a la votación.		
	viii. Aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes.		
Art. 71	En el caso de urgencia notoria, calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, el Congreso puede estrechar o dispensar los trámites establecidos.	57	24

---

Entre los que se opusieron al veto destacan los diputados Villalobos e Ignacio Ramírez, quienes estuvieron en contra de establecer el Senado y, al debatirse los límites de la soberanía de las entidades, mostraron su tendencia hacia el confederalismo. Zarco, liberal-federal, formó una alianza con este grupo para defender la representación directa del "pueblo" y con ella su soberanía.

En el polo opuesto estuvieron algunos de los miembros de la comisión (Olvera) y destacados tribunos (Prieto). Este grupo creyó que era indispensable establecer el Senado para evitar el despotismo del Legislativo, y cuando la propuesta fue rechazada intentó moderar al congreso unicameral con el veto presidencial; esto coincide con el que hemos llamado liberal-federal. De nuevo, debe hacerse hincapié en que se trata de tendencias, no de grupos compactos. Encontramos diputados que destacaron en la tribuna, como Zarco, quien defendió el Senado pero se mostró en contra del veto, o Prieto, quien, convencido defensor del veto y del Senado, votó con los confederalistas en favor de que algunas rentas de los estados no pasaran a la federación.

Es posible concluir que tanto en el debate de las facultades del Congreso y del Ejecutivo como al diseñarse los mecanismos de colaboración entre dichos poderes, subyace la misma tensión presente a lo largo de la primera mitad del siglo XIX: el enfrentamiento entre un horizonte federal y uno confederal.

Estas conclusiones fortalecen la hipótesis inicial de este trabajo: el pacto de 1857 fue un compromiso entre federalistas y confederalistas que se expresa en los siguientes aspectos:

Primero. El reconocimiento de las entidades como unidades preexistentes y anteriores a la Constitución, que es un elemento de origen confederal.

Segundo. El fortalecimiento de la esfera de la adminis-

tración pública federal a través de la expansión de las facultades de la federación, principio por el que lucharon los federalistas.

Tercero. La coalición jusnaturalista-federalista logró que la federación se erigiera como la garante de los derechos del hombre y el ciudadano.

Cuarto. El requisito de vecindad para los ciudadanos y para sus representantes se mantuvo como fruto del arraigo territorial de la tradición confederal, pero impidió que se instituyera una representación nacional y condujo a una hibridación del sistema electoral.

Quinto. El sistema unicameral, que representaría al mismo tiempo los intereses de los ciudadanos y los de los estados, fue un compromiso entre los grupos federal y confederal, e instituyó un presidencialismo disminuido.

#### CONCLUSIONES

La Constitución de 1857 fue analizada con base en el debate del Congreso Constituyente y bajo la perspectiva de que toda Constitución es a un tiempo respuesta a la experiencia histórica y proyecto a futuro. Vimos cómo se buscó, por un lado, evitar el despotismo personificado en la dictadura de Antonio López de Santa Anna y, por otro, cómo un programa pretendió instaurar un orden liberal que evitara que la autoridad se impusiera a la libertad. Revisamos cómo este doble sentido histórico y programático se expresa en cuatro elementos nodales: las garantías individuales, el federalismo, la representación política y el equilibrio de poderes, elementos estrechamente imbricados dado que la ley fundamental es un conjunto articulado, pero que en este capítulo revisamos por separado con objeto de conocer su desarrollo en la tradición constitu-

cional mexicana, sus continuidades en el seno de esta tradición y sus transformaciones hasta tomar en el Congreso Constituyente la forma de una solución única que pretendía asegurar la libertad de los individuos y de los estados dentro de un orden institucional capaz de garantizarlos.

El capítulo se estructuró con base en la tensión entre tradición y expansión de los principios liberales debido a que los constituyentes, o por lo menos los miembros de la comisión de Constitución, se veían a sí mismos como el punto de llegada de un proceso histórico y también como punto de partida hacia una revolución social que destruiría las prerrogativas del Antiguo Régimen subsistentes en el país.

En el apartado "La expansión de los derechos del hombre y el ciudadano como freno al despotismo" se muestra que la Constitución de 1857 expandió los derechos naturales hasta convertirlos en el sustento y justificación del orden liberal y federal. La federación se convirtió en su garante respondiendo así a una demanda que se observa desde la década de 1830, ya que los estados o departamentos no habían sido capaces de garantizarlos frente a las arbitrariedades de los poderes institucionales e informales.

En el apartado "El pacto federal como freno al despotismo y como compromiso con la tradición confederal" se mostró que, bajo el aparente consenso que se percibía en el Constituyente de 1856 para establecer un país federal, se encubría la tensión profunda de los diputados que tenían a un horizonte confederal y los que lo hacían a uno federalista.

En el primer horizonte, enraizado en la tradición constitucional mexicana, se expresaba la idea de que los estados eran preexistentes y por tanto les pertenecía la titula-

ridad de la soberanía y sólo delegaban ciertos atributos a la federación, y que, en consecuencia, esta esfera de gobierno debía contar con facultades mínimas.

Los federalistas sostuvieron que la noción de la preexistencia de las entidades equivalía a “elevar a éstas indebidamente al alto rango de naciones enteramente soberanas e independientes, sin vínculo de unión, sin dependencia entre sí”, y pugnaron porque se reconociera a los poderes federales una esfera política y administrativa propia.

El sistema federal que concibió el Constituyente fue un doble freno al despotismo. Al reconocer a la federación como garante de los derechos del hombre, sus poderes se constituyeron en un freno al despotismo de las legislaturas de los estados y de los gobernadores y, al instituir a los estados como entidades preexistentes y soberanas, se creó un freno jurisdiccional al poder presidencial.

Una de las dificultades más serias que enfrentó el Constituyente fue asegurar la convivencia de ambas soberanías y establecer los medios de cooperación entre los estados y la federación. El control de la constitucionalidad, función fundamental, producto de una larga búsqueda para lograr la obediencia de los estados a la federación en los ramos que compartían, se otorgó al Poder Judicial. La mayoría coincidió en que se necesitaba un poder regulador sobre el Congreso y el Ejecutivo porque la Cámara de Diputados no podía ser imparcial al calificar sus propios actos, y porque el presidente terminaría por superponerse a la representación popular. Sólo el Poder Judicial podría asumir el control de la constitucionalidad al vigilar el respeto a las garantías individuales, la soberanía de los estados y la esfera de la autoridad federal.

En el apartado “La democracia como freno al despotismo y la expansión de la ciudadanía” se destacó que el principal punto de articulación entre el sistema represen-

tativo y el federalismo se encuentra en que ambos fueron pensados como frenos al despotismo porque la soberanía popular era la que constituía los poderes de la Unión y los de los estados.

Los miembros de la comisión de dictamen estaban firmemente convencidos de la capacidad de transformación social que tendría el voto para construir una sociedad regida por ciudadanos que vivieran en un Estado de derecho y que sería el fundamento del orden institucional.

El temor a caer en la dictadura demagógica dividió al Constituyente. El pleno construyó una solución de compromiso al establecer un sistema electoral indirecto en primer grado (que sustituyó al sistema doblemente indirecto que había prevalecido desde 1824), pero mantuvo el requisito de vecindad que dio a la ciudadanía una connotación territorial y conservó una diferenciación social entre vecinos y no vecinos y entre electores primarios y secundarios.

En el Constituyente de 1856 el debate en torno a las condiciones de elegibilidad de los diputados se centró en la representación territorial, se suprimió todo requisito censatario (que habían caracterizado a las constituciones anteriores) pero triunfó la tradición manteniendo el requisito de vecindad a pesar del grupo que pugnó por que los diputados fueran los representantes de la nación y no de los estados.

El apartado "Un presidencialismo disminuido y un Congreso asambleísta como frenos al despotismo" mostró que el Constituyente, al diseñar las facultades que se otorgarían a los poderes federales, discutió un doble problema: cómo reducir los conflictos entre la administración central y los estados cuando uno de los poderes de la nación representaba los intereses de las localidades y cómo garantizar que el Ejecutivo no invadiera los otros dos poderes.

Encontraron la solución en un sistema unicameral como respuesta a los senados notabiliarios que habían fungido en el país durante la primera mitad del siglo XIX. Dieron amplias facultades al Congreso imprimiéndole tintes parlamentaristas y asambleístas en respuesta a que la mayoría consideraba que la representación nacional era una asamblea soberana, que siendo "los representantes del pueblo no podría admitir freno alguno", pues su misión era defender los intereses sociales y controlar al presidente de la República.

En este capítulo también se mostró que el Constituyente no estuvo dominado por los dos grupos compactos antagónicos: liberales jacobinos y moderados, consagrados por la historiografía tradicional, sino que se integró a un amplio espectro de posiciones: pactistas, jusnaturalistas, confederalistas y federalistas, cuyo voto obedecía a volátiles alianzas basadas en coincidencias temáticas; ello se debió a que la organización de las sociabilidades políticas respondía a una pluralidad de asociaciones, que iban desde las tertulias literarias, la prensa y las logias masónicas hasta los clubes políticos en los que imperaban la asociación localista y parroquial, en las que se difundían y debatían los principios liberales como una doctrina difusa y un horizonte cultural. Sólo que, a diferencia de las sociabilidades de Antiguo Régimen, la participación en estos grupos de opinión descansaba en el individuo y no en una representación corporativa-estamentaria.

La forma de organización política que dominaba en la sociedad mexicana se expresó en el Constituyente, de manera que era imposible consolidar el triunfo de una posición sobre otra. Imperó en cambio el compromiso que dio al país un marco institucional presidencialista y un federalismo reconfigurados por la tradición y por la experiencia histórica mexicana.

## II. LA INGOBERNABILIDAD Y EL RESTABLECIMIENTO DEL SENADO COMO UN NUEVO PUNTO DE EQUILIBRIO ENTRE LOS PODERES Y ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS

**D**URANTE LA REPÚBLICA RESTAURADA (1867-1878) México vivió bajo un clima de ingobernabilidad, que se expresó en una débil institucionalización de las organizaciones y procesos políticos, en la falta de legitimidad de las estructuras políticas y en las frecuentes rebeliones y sublevaciones.<sup>1</sup>

La ingobernabilidad fue producto de la enconada lucha de los actores políticos para consolidar un orden liberal y un Estado de derecho en un nuevo marco institucional.

El escenario político se dividió en dos polos: los grupos gobiernistas, que eran federalistas-presidencialistas, pugnaron por restablecer el Senado al que veían como una institución que permitiría superar la ingobernabilidad. En el otro extremo estaban los grupos asambleístas-confederalistas, que defendieron el sistema unicameral.

El debate parlamentario para restablecer el Senado en

<sup>1</sup> Antonio Annino señala acertadamente que los términos gobernabilidad e ingobernabilidad no tienen una definición precisa. Gobernabilidad es un neologismo para designar el conjunto de condiciones que hacen posible gobernar un país, o para subrayar la capacidad de las autoridades constituidas (y en nuestro caso las federales), para hacerse obedecer sin recurrir, más que en casos excepcionales, al uso de la fuerza. Antonio Annino, "Ciudadanía 'versus' gobernabilidad republicana en México. Los orígenes de un dilema", en Hilda Sabato (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México/FCE, 1999, p. 62.

México duró siete años, y en tan largo tiempo las competencias proyectadas para esta cámara fueron cambiando. Al principio se creyó conveniente instituir una cámara que moderara los conflictos entre el presidente y el Congreso; después se vio que podría controlar al Ejecutivo y con ello garantizar que no se instaurara una dictadura. Por último, los grupos gobiernistas también lucharon por hacer del Senado el encargado de conciliar los conflictos entre la federación y los estados.

Este capítulo revisa el desarrollo del debate parlamentario, la representatividad de la segunda cámara, su práctica política, así como las últimas tentativas en 1877 para suprimirla.

LA DEMANDA LEGISLATIVA POR REFORMULAR LAS RELACIONES  
ENTRE EL PRESIDENTE Y EL CONGRESO:  
LA CONVOCATORIA DE 1867

Tras derrotar a las fuerzas armadas del Segundo Imperio, en julio de 1867, el gobierno provisional de Benito Juárez se estableció en la ciudad de México y de manera inmediata buscó fortalecer el poder presidencial; por ende, trató de suprimir los elementos asambleístas del sistema político mexicano.

El breve lapso en que la Constitución de 1857 había estado en vigor mostró que era posible que una legislatura con mayoría opositora impidiera al Ejecutivo gobernar, e incluso la ley fundamental permitía que los diputados dieran un golpe de Estado al presidente, tal y como la experiencia lo había demostrado.<sup>2</sup> La demanda legislativa

<sup>2</sup> En 1861 el diputado Ignacio Altamirano censuró la política del Ejecutivo ante la inminencia de una guerra extranjera y por la lentitud con que se aplicaban las Leyes de Reforma. Poco después, 51 diputados exigieron que Juárez

para redefinir la relación entre el Ejecutivo y el Congreso y las resistencias que presentaron los grupos asambleístas son el tema de este apartado.

El gobierno provisional promulgó la *Convocatoria para la elección de supremos poderes del 14 de agosto de 1867*, que proponía que los ciudadanos al votar por los electores también votaran en un plebiscito varias reformas constitucionales.<sup>3</sup> Sebastián Lerdo de Tejada, en calidad de secretario provisional de Relaciones Exteriores y Gobernación, envió una circular a los gobernadores en la que explicaba la importancia de cada una de las reformas.

La primera reforma buscó restablecer el Senado en México.

La segunda intentó corregir el artículo 71 constitucional que permitía a la representación popular ignorar las sugerencias que presentara el presidente para modificar una iniciativa de ley; por esta razón proponía en el plebiscito facultar al presidente de la República con veto suspensivo en las primeras resoluciones del Poder Legislativo.<sup>4</sup>

La tercera propuso que los secretarios de Estado presentaran su informe al Congreso por escrito, en lugar de hacerlo verbalmente, para evitar que se continuaran dando discusiones personales entre un "ministro" y los diputados, puesto que "todos pueden recordar en México algunas escenas deplorables en que han padecido a la vez la dignidad y el crédito del Legislativo"; pero lo que más interesaba al gobierno era reforzar el sentido republicano

renunciara a la presidencia, pero 52 diputados solicitaron que el presidente continuara en su cargo. Martín Quiñarte, *Relaciones entre Juárez y el Congreso*, México, Cámara de Diputados, 1977, pp. LXXXI-LXXXVII.

<sup>3</sup> "Convocatoria para la elección de los supremos poderes", en Humberto Hiriart Urdanivia y Mario V. Guzmán Galarza, *Documentos básicos de la Reforma*, México, Cámara de Diputados, vol. IV, 1982, p. 86.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 93.

haciendo del jefe de gobierno el único responsable del Poder Ejecutivo.<sup>5</sup>

Con la cuarta reforma el Ejecutivo quería restringir las atribuciones de la Comisión Permanente del Congreso para convocar a sesiones extraordinarias ya que la diputación permanente podía citar a sesiones extraordinarias con el voto de siete diputados, lo que permitía —según Lerdo— que el Congreso se reuniera por “motivos ligeros o de sólo interés particular”.

La última reforma del plebiscito propuso determinar constitucionalmente la forma de nombrar al encargado provisional del Ejecutivo en caso de que faltaran simultáneamente el presidente de la República y el presidente de la Suprema Corte de Justicia, porque la carta magna no preveía el caso en que ambos magistrados faltaran.

El Ejecutivo sabía que el Congreso de la Unión no aprobaría estas medidas diseñadas precisamente para restringir sus facultades. Así, el gobierno provisional convocó al plebiscito como un mecanismo extraconstitucional con el que el presidente se propuso evitar que en la discusión de las reformas intervinieran la representación nacional y las legislaturas de los estados. No obstante, la ley fundamental establecía que toda iniciativa que tuviera por objeto reformarla o adicionarla debía aprobarse por dos terceras partes de los diputados presentes en el Congreso y por la mayoría de las legislaturas de los estados.

El secretario de Gobernación, Sebastián Lerdo de Tejada en su circular, dedicó un largo espacio a la necesidad de reintroducir el Senado porque consideraba que “el Ejecutivo carece de autoridad propia frente al Legislativo. Esto puede oponer muy graves dificultades para el ejercicio normal de las funciones de ambos poderes”. Enseñi-

<sup>5</sup> *Idem.*

da explicó que el Constituyente había establecido “en lugar de un congreso una convención” para llevar a cabo la reforma social del país.

El secretario de Gobernación reprodujo el principal argumento que sostuvieron José María Iglesias y varios diputados para defender la introducción del Senado en el Constituyente: una segunda cámara podía moderar a la tan poderosa Cámara de Diputados. La originalidad de Lerdo radica en que afirmó que las Leyes de Reforma habían concluido la revolución liberal; por lo tanto el sistema unicameral debería cambiarse.<sup>6</sup>

En respuesta a la circular de Lerdo, la mayor parte de los gobernadores se comprometieron a publicar la Convocatoria y a apoyar el plebiscito en sus estados, excepto el general Juan N. Méndez, León Guzmán y Domingo Rubí, gobernadores de Puebla, Guanajuato y Sinaloa, respectivamente.<sup>7</sup> La prensa y varios ayuntamientos<sup>8</sup> también se opusieron a las reformas y, en particular, a que se estableciera una segunda cámara ya que la consideraban una estrategia para dividir al Poder Legislativo y por lo tanto debilitarlo. A pesar de la importancia de este argumento, la incipiente oposición se aglutinó en favor de que no era posible reformar la Carta Magna a través de un plebiscito. De esta manera las reformas que conducirían a fortalecer el presidencialismo en México se condenaron por los medios y no por las consecuencias que generarían sobre el sistema político.

La Convocatoria rompió la alianza de guerra que los

<sup>6</sup> Lerdo de Tejada, “Circular sobre la ley de convocatoria”, en Hiriart Urdaniva y Guzmán Galarza, *op. cit.*, pp. 91-92.

<sup>7</sup> “Respuesta de León Guzmán a la Ley de Convocatoria de Juárez (1867)”, en *ibid.*, pp. 93-94.

<sup>8</sup> Entre los ayuntamientos que protestaron destacan los de Puebla y Sinaloa. Manuel González Oropeza, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM, 1987, p. 34.

diversos grupos liberales (el llamado Partido Liberal) habían suscrito para enfrentarse al Segundo Imperio. La élite política se dividió entre los que se inclinaban por un Ejecutivo disminuido y los que preferían su fortalecimiento. Las divergencias se expresaron en el proceso electoral de 1867 para elegir a los tres poderes federales. Contendieron por la presidencia de la República Benito Juárez y Porfirio Díaz, este último postulado por el entonces recién creado Partido Liberal Constitucional, cuyo programa atacó el plebiscito.

Cabe insistir en que no existían en aquellos días partidos políticos en un sentido moderno, sino que en vísperas de las elecciones presidenciales se organizaban clubes de ciudadanos y éstos citaban a convenciones que en la prensa emitían su plataforma electoral y proponían a un candidato (hombre fuerte del momento) que la suscribía. Este mecanismo dio por resultado alianzas entre grupos muy heterogéneos que respondían a factores coyunturales y que difícilmente eran capaces de formular y sostener un programa político concreto. Por comodidad en este trabajo al distinguir los grupos políticos contendientes se utilizará el nombre de su líder, como lo ha hecho la historiografía generada sobre el tema.

Díaz aglutinó a su alrededor las bases militares de la Guerra de Intervención, a periodistas, abogados y ex diputados constituyentes que se oponían al fortalecimiento del Ejecutivo. Estos últimos veían al general oaxaqueño como un garante de la Constitución,<sup>9</sup> honesto, y su

<sup>9</sup> Ignacio Ramírez explicó por qué habían elegido a Díaz para encabezarlos: "...al escogerle hemos visto al ciudadano más digno y no al hombre necesario. No aspira nuestro caudillo a formar una dinastía, ni pudiera imponernos jamás una Convocatoria. Él y nosotros no veremos en los puestos públicos una especulación personal sino un semillero de reformas". *El Correo de México*, 10 de diciembre de 1867, citado en David R. Maciel, *Ignacio Ramírez: ideólogo del liberalismo en México*, UNAM, s. p. i., p. 109.

falta de ambiciones intelectuales lo hacía aparecer manipulable.<sup>10</sup>

En los comicios celebrados en julio de 1867 Juárez resultó electo presidente constitucional, pues continuaba siendo el líder que contaba con mayor prestigio por su tenaz lucha contra los conservadores y en contra del Segundo Imperio, y entonces era visto como una garantía de estabilidad.<sup>11</sup>

En las mismas elecciones se eligieron diputados para formar la IV Legislatura Constitucional, en la que ganaron escaños representantes de ambos grupos políticos. Bajo un clima todavía polarizado por el plebiscito, el 13 de diciembre de 1867 los diputados José Rafael Alas y Nicolás Lemus (ambos identificados con Díaz) propusieron al pleno que el Congreso no escrutara los votos emitidos sobre el proyecto de reforma, porque si había de modificarse la Constitución debía hacerse por medios institucionales.<sup>12</sup>

Con este acuerdo parlamentario se pospuso la discusión de las reformas impulsadas por el Ejecutivo. A primera vista parecía un triunfo de la oposición; sin embargo, es posible, como aventura Laurens B. Perry, que no se llevara a cabo el escrutinio del plebiscito porque el gobierno temía que los resultados fueran adversos. De hecho, la prensa informó que 897 votos habían sido en favor de las

<sup>10</sup> Laurens B. Perry, *Juárez and Díaz: Machine Politics in México*, De Kalb, Northern Illinois University Press, 1979, p. 49.

<sup>11</sup> Maciel, *op. cit.*, p. 105.

<sup>12</sup> La asamblea acordó publicar esta resolución en un manifiesto. La redacción del manifiesto quedó a cargo de la Comisión de Puntos Constitucionales pero fue Francisco Zarco quien lo escribió, aunque también lo firmaron Rafael Dondé y Ramón Alcaraz. Los tres diputados creían en la conveniencia de establecer una segunda cámara pero, según afirmaron, preferían ceñirse a los procedimientos constitucionales y no computar los votos del plebiscito. Daniel Cosío Villegas, *Historia moderna de México. La República Restaurada. Vida política*, México, Hermes, 1984, p. 195.

reformas; 2 352 en contra, y 6 500 no reconocían al Ejecutivo el derecho de reformar la Constitución.<sup>13</sup>

EL SENADO COMO SOLUCIÓN A LOS CONFLICTOS ENTRE EL PODER  
LEGISLATIVO Y EL EJECUTIVO Y COMO GARANTE DE LOS DERECHOS  
DEL HOMBRE Y EL CIUDADANO

El Ejecutivo sometió al Congreso un paquete de cinco reformas constitucionales que eran las mismas que contenía la Convocatoria.

La Comisión de Puntos Constitucionales de la V Legislatura decidió que presentaría dictámenes por separado. El primer dictamen apoyó irrestrictamente el restablecimiento del Senado. La comisión indicó —al igual que los defensores de la segunda cámara del Congreso Constituyente— que las deliberaciones del Poder Legislativo y el proceso de formación de leyes serían más prudentes porque el Senado revisaría los actos de los diputados, y en ese sentido sería una cámara revisora, pero también moderadora, porque atemperaba las pasiones partidistas de los representantes populares. El Senado ofrecía otra importante ventaja: daría mayor estabilidad a la política interior y exterior porque se renovarían con menor frecuencia que la representación popular.

La principal preocupación de la comisión dictaminadora —como para el Congreso Constituyente— era evitar el despotismo por medio del equilibrio de poderes. Mientras los legisladores de 1856 establecieron una asamblea unicameral para evitar que el Poder Ejecutivo deviniera en tirano, los comisionados consideraban que el Legislativo, depositado en una cámara única, era un poder despótico,

<sup>13</sup> *El Correo de México*, México, 28 de septiembre de 1867, citado en Perry, *op. cit.*, p. 43, n. 28.

tal y como una década atrás lo habían sostenido Olvera, Zarco y Prieto.<sup>14</sup>

Para fundamentar la necesidad de instituir el Senado en México los miembros de la comisión transcribieron la mayor parte de las lecciones 12, 13 y 15 de *Histoire des États Unis*, de Edouard Laboulaye, ya que a su juicio “todo cuanto está escrito en favor de la división del Poder Legislativo en dos cámaras está compendiado por M. Laboulaye”.<sup>15</sup>

La estrategia que siguieron los miembros de la comisión es interesante. Laboulaye escribió para un público francés al que le explicaba detalladamente el funcionamiento del sistema político norteamericano. En las citas transcritas por la comisión se puede leer una paráfrasis que ataca a los defensores mexicanos del sistema unicameral.

Laboulaye definió el “despotismo” basándose en Montesquieu; el déspota era un individuo que podía hacer las leyes como delegado de la nación, aplicarlas como juez y ejecutarlas como soberano. El déspota —agregaban los comisionados— es el hombre que “puede hacer todo sin tener que dar cuenta de sus acciones a nadie”. Los comisionados, siguiendo al historiador francés, buscaron mostrar que la asamblea unicameral era un poder que “no

<sup>14</sup> El dictamen apenas mencionó el debate que se desarrolló en el Congreso Constituyente sobre esta cuestión; se limitaron a señalar que Isidoro Olvera, Francisco Zarco y Guillermo Prieto habían señalado razones “más eficaces y concluyentes que las alegadas por los impugnadores de esta institución; por consiguiente, la comisión abraza el restablecimiento del Senado”. “Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales sobre la iniciativa dirigida al Congreso por el Ejecutivo en 13 de diciembre de 1867”, en Hugo Castro Aranda, *Manual del Senado: leyes, reglas y procedimientos relativos al Senado de la República*, México, Suma/Senado de la República, XLVIII Legislatura, 1971, pp. 245.

<sup>15</sup> *Ibid.* Manuel Dublán para promover el Senado tradujo y publicó esta obra en 1870. Para una sucinta biobibliografía de Laboulaye véase Charles Hale, *La transformación del liberalismo en México*, México, Vuelta, 1991, pp. 139-142.

teniendo nada que restrinja la facultad que tiene de hacer leyes, es necesariamente un poder ilimitado, y un poder ilimitado es, por definición, un poder despótico".<sup>16</sup>

Quizá la parte más interesante del dictamen sea la crítica hecha a los fundamentos del sistema unicameral. Los dictaminadores explicaron los "sofismas" en los que se fincaba la asamblea única; por este motivo recurrieron de nueva cuenta al historiador francés, y con él señalaron que los gobernantes liberales confundían la nación con la representación popular: así "como la nación es soberana asumimos que sus representantes deben serlo". Sin embargo, los representantes eran mandatarios, y su mandato se lo daban sus electores, y desconociendo este principio la Cámara de Diputados "usurpaba el poder".<sup>17</sup> El resultado era que en México se vivía en un estado de "usurpación y anarquía", que podría evitarse dividiendo el cuerpo legislativo para que pudieran reinar "el espíritu consecuente y la moderación" que representaban los senadores.

Los comisionados, como prueba de la veracidad de los argumentos del teórico francés, señalaron las frecuentes violaciones a las garantías individuales que se habían registrado desde 1861 y sostuvieron que la historia mexicana confirmaba plenamente sus planteamientos: el país había vivido bajo la anarquía y la usurpación. Si se adoptara el Senado —afirmaban los comisionados—, "la dictadura será menos frecuente entre nosotros".<sup>18</sup>

Los comisionados, a través de largas citas del texto de Laboulaye, explicaron que el Senado no sería un cuerpo estamental, oligárquico ni vitalicio porque estos peligros

<sup>16</sup> "Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales sobre la iniciativa dirigida al Congreso por el Ejecutivo en 13 de diciembre de 1867", *op. cit.*, p. 247.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 248.

<sup>18</sup> Benito Juárez: *documentos, discursos y correspondencia*, (Selección y notas de Jorge L. Tamayo, México, Secretaría del Patrimonio Nacional, t. 14, 1970, pp. 419-420.

podrían evitarse aprendiendo de la experiencia norteamericana: en los Estados Unidos ambas asambleas eran electas por el pueblo y renovadas frecuentemente.<sup>19</sup> Los comisionados insistían en que querían una asamblea moderadora, “que fuese una garantía para el pueblo y para las relaciones exteriores [pero] sobre esto no era posible remitirse al sufragio universal, que hubiera enviado una cámara animada por las mismas pasiones que la Cámara de Representantes”. A cambio propusieron que se aceptara el sistema norteamericano en el que los senadores eran electos por la legislatura de cada estado.<sup>20</sup>

La comisión dictaminadora buscó reforzar el origen popular de la segunda cámara, de modo que estableció los mismos requisitos para la elección de los senadores que los que se exigían para desempeñarse como diputado; solamente se aumentó la edad de 25 a 30 años para garantizar que los senadores contaran con mayor experiencia. De hecho, el esfuerzo para fortalecer el origen popular del Senado era una respuesta al *Acta de Reformas* de 1847, que había instituido una cámara notabiliaria.<sup>21</sup>

El dictamen menciona en las conclusiones, sin ninguna explicación previa, que la introducción del Senado obligaba a reformar el procedimiento del juicio político. La Constitución de 1857 en su texto original estableció que en los juicios políticos la Cámara de Diputados fungía como tribunal de acusación y la Suprema Corte de Justicia dictaba la sentencia; la reforma proponía que esta atribu-

<sup>19</sup> “Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales sobre la iniciativa dirigida al Congreso por el Ejecutivo en 13 de diciembre de 1867”, *op. cit.*, p. 248.

<sup>20</sup> *Ibid.*, pp. 257 y 260-261.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 260. En este punto los comisionados se separaron de las opiniones del historiador puesto que éste proponía que en Francia se estableciera un Senado que estaría conformado, en una parte, por senadores elegidos por cada departamento, otros representarían “los grandes cuerpos del estado”, y otros más “la industria, las letras, las artes”. *Ibid.*, p. 256.

ción de la Corte la desempeñara el Senado, por lo que los comisionados concluían que “su jurado de sentencia sería más numeroso”.

El debate en lo general se inició el 16 de abril de 1870. La oposición presentó dos poderosos argumentos en contra de la instauración del Senado. Primero, que toda reforma constitucional debería ser fruto de la experiencia y la necesidad pero no podía evaluarse la Constitución de 1857 porque había estado en vigor menos de cinco años, y faltaban innumerables leyes orgánicas por promulgar.<sup>22</sup>

El grupo gobiernista respondió que los principios eran más importantes que la experiencia y dividir el Poder Legislativo en dos cámaras permitía asegurar “las garantías de libertad, que debe estar siempre cubierta de todo poder ilimitado”.<sup>23</sup> El Legislativo no era un poder sin limitación alguna, sino que el Poder Judicial le imponía ciertos obstáculos para impedir que expidiera disposiciones inconstitucionales; éstos eran: el derecho de amparo para los particulares (art. 102); la facultad de la Suprema Corte para resolver las controversias relativas a las leyes y actos de cualquier autoridad que violaran las garantías individuales o que restringieran la soberanía de los estados (art. 101). Es decir, la Corte debía evitar que las atribuciones de la federación invadieran las competencias de los estados o que éstos invadieran las de la federación.<sup>24</sup> Un tercer lími-

<sup>22</sup> Intervención de José Fernández, V Legislatura, sesión del 16 de abril de 1870, en Roberto Casillas (ed.), *La restauración del Senado*, México, Senado de la República, 1985, p. 80. El mismo argumento lo presentaron Nicolás Lemus en la sesión del 18 de abril de 1870, y el diputado Ojeda en la sesión del 22 de abril de 1870, *ibid.*, p. 61.

<sup>23</sup> Intervención de Rafael Martínez de la Torre, V Legislatura, sesión del 23 de abril de 1870, *ibid.*, p. 166.

<sup>24</sup> Para algunos politólogos la importancia de los artículos 101 y 102 radica en que “en la Constitución se plasmó, desde entonces, la transacción o solución

te al Congreso estaba contenido en el artículo 117, que señalaba que todas las facultades no expresamente concedidas a los funcionarios federales quedaban reservadas a los estados.<sup>25</sup>

El segundo argumento de la oposición fue de corte nacionalista: el sistema político mexicano era producto de su propia historia, por lo que “tenemos nuestros usos peculiares, nuestro carácter peculiar y nuestras necesidades también peculiares, y no debemos ir a buscar a extraños países las instituciones que pueden hacernos felices”.<sup>26</sup> En efecto, la Comisión estudió el sistema político de otros países cuyos senados servían como un cuerpo moderador de las fricciones entre el Legislativo y los otros poderes de la Unión (Brasil, Chile, Venezuela, Ecuador, Estados Unidos, Inglaterra, la Confederación Suiza y la Confederación Germánica).

La comisión propuso que la Cámara de Diputados debería integrarse por jóvenes, así sería por “naturaleza” un cuerpo de renovación de los funcionarios y un polo impulsor de innovación política. El Senado, en cambio, integrado por hombres maduros,<sup>27</sup> resistía la innovación y

de equilibrio entre la soberanía de los poderes federales y estatales y la supremacía de la Constitución”. Ignacio Marván Laborde, “Sistema político y sistema constitucional en México”, México, CIDE, 1997 (documento de trabajo, División de Estudios Políticos, 60), p. 18. No obstante, en el capítulo anterior se ha propuesto que en estos dos artículos se fincaban el control de la constitucionalidad, como facultad definitoria de la Suprema Corte, pero este freno no fue suficiente, por lo que se buscó restablecer el Senado, como se trata de mostrar en este capítulo.

<sup>25</sup> Intervención de Agustín Fernández, V Legislatura, sesión de 19 de abril de 1870, en Roberto Casillas, *op. cit.*, p. 120.

<sup>26</sup> Intervención de Nicolás Lemus, V Legislatura, sesión del 18 de abril de 1870, *ibid.*, p. 160.

<sup>27</sup> El Senado formado por hombres de edad avanzada (por lo menos mayores de 30 años) se creía que era una garantía puesto que “el espíritu de conservación se desarrolla con los años; las experiencias de la vida enseñan la prudencia; el conocimiento del mundo y de los hombres destruye las ilusiones,

por ello protegería a las instituciones “con un interés conservador”; por lo tanto, la división del Poder Legislativo “en dos asambleas constituidas por principios diferentes, debe representar estos dos órdenes de intereses y tendencias”.<sup>28</sup>

El diputado juarista Rafael Martínez de la Torre sintetizó los argumentos comunes a estas experiencias históricas: la división del Poder Legislativo en dos asambleas, con derechos iguales, asegura la madurez de las deliberaciones, protege a las asambleas deliberantes contra el arranque de las pasiones políticas, suaviza los choques, el frotamiento del Poder Legislativo y de la administración.<sup>29</sup> En suma, el establecimiento del Senado se concebía como un freno a la ingobernabilidad.

En realidad la conformación del Congreso era otra. La mayor parte de los congresistas se había desempeñado en otras legislaturas y, según señalaba el diputado porfirista Eleuterio Ávila, la Cámara estaba lejos de ser un cuerpo dominado por jóvenes; apenas se encontraban entre cuatro y seis diputados menores de 30 años en cada legislatura.<sup>30</sup> No podía ser de otra manera, puesto que la legitimidad de los congresistas como representantes de la nación descansaba en su experiencia en el Constituyente de 1856, en su participación en la Revolución de Ayutla, y en la Guerra de Tres Años, factores que los identificaban como liberales y patriotas probos.

A la oposición preocupaba que el Senado sirviera de instrumento del Ejecutivo para controlar al Congreso; así

inspira una justa desconfianza, alumbrando en fin, sobre los peligros de sacrificar el bien presente a un mejor posible que se espera realizar”. Intervención de Rafael Martínez de la Torre, V Legislatura, sesión del 23 de abril de 1870, *ibid.*, p. 200.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 201.

<sup>29</sup> *Ibid.*, pp. 211-218.

<sup>30</sup> Intervención de Eleuterio Ávila, V Legislatura, sesión del 23 de abril de 1870, *ibid.*, p. 185.

lo expresó Nicolás Lemus, para quien la segunda cámara sería “un hospital en el que se encuentre asilo a los vejestorios políticos”, entre quienes es posible que “cunda la corrupción, porque no es tan fácil dominar y corromper a 150 diputados, como sería conquistable el voto favorable de 26 senadores”.<sup>31</sup>

La particularidad del caso mexicano surgía de la experiencia inmediata que reconocía las innumerables ocasiones, aun en el periodo constitucional, en que la Cámara había sobrepasado sus atribuciones convirtiéndose en un “poder despótico”: había aprobado que se le otorgaran facultades extraordinarias al Ejecutivo y aprobado la suspensión de garantías individuales para reprimir diversas rebeliones.

El dictamen prácticamente no mencionó un problema que era grave: en el Congreso no estaba representado el principio federal. Sin embargo, esta problemática fue ampliamente desarrollada en el debate.

Rafael Dondé, miembro de la comisión dictaminadora, explicó al pleno que la Constitución de 1857 consignó dos principios fundamentales: el principio popular y el principio de los estados de la federación. El primero estaba representado por la Cámara de Diputados; el segundo se encontraba sin representación, a pesar de que la Constitución consideraba soberanos a los estados. Para Dondé, los estados tenían

circunstancias propias y especiales que los colocan en situaciones no comunes é iguales a los demás [...] estos derechos que parecen oponerse y acabar con el equilibrio de la Unión, se combinan haciéndose que en la formación de las leyes intervengan la representación igual de los estados y la

<sup>31</sup> Intervención de Nicolás Lemus, V Legislatura, sesión del 18 de abril de 1870, *ibid.*, p. 65.

representación proporcional, el Senado y la Cámara de Diputados.<sup>32</sup>

Esta doble representación era el sustento del modelo federal; de acuerdo con éste, el equilibrio constitucional permite conciliar “el principio de la unidad de la comunidad política con la autonomía de sus partes”.<sup>33</sup> La Cámara de Diputados representa al pueblo de la federación en una medida proporcional al número de electores, mientras que el Senado se elige por los ciudadanos de cada uno de los estados con un número igual de representantes independientemente de la población con que cuenten. De esta manera se solucionaba el problema de representación de los estados pequeños frente a los densamente poblados, lográndose un equilibrio en dicha representación.<sup>34</sup>

Ezequiel Montes, vocero de la comisión, dio un vuelco definitivo al debate al sostener que el Senado como moderador de la Cámara de Diputados lograría controlar al Ejecutivo en defensa de las garantías individuales. Esta misma idea —como se ha indicado— se encontraba en el dictamen.

Montes hizo una profunda autocrítica al ejercicio del Poder Legislativo. Fue contundente al demostrar que las diversas legislaturas habían delegado todo el Poder Legis-

<sup>32</sup> V Legislatura, sesión del 18 de abril de 1870, *ibid.*, p. 69.

<sup>33</sup> Lucio Levi, “Confederación”, en Norberto Bobbio, Nicola Mateucci y Gianfranco Pasquino (coords.), *Diccionario de política*, vol. 1, México, Siglo XXI Editores, 1998, p. 635.

<sup>34</sup> A falta de esta representación federal el voto de los estados pequeños sufría de una constante subrepresentación. Para ilustrar este desequilibrio Ezequiel Montes inquiría: “¿Qué significa el voto del estado de Colima comparado con el voto del estado de Jalisco? Significa uno comparado con veintiuno”. Así concluía: “Son pues los estados pequeños unos satélites de los estados grandes”. V Legislatura, sesión del 25 de abril de 1870, en Casillas, *op. cit.*, p. 223. La importancia del principio federal también fue largamente explicada por José María Aguirre de la Barrera en la sesión del 18 de abril de 1870, *ibid.*, pp. 51-59.

lativo en el presidente al concederle facultades extraordinarias y con esto la supresión de garantías individuales.<sup>35</sup> Los principales oradores juaristas insistieron en el mismo argumento: los congresistas habían “ensanchado” su poder sobre los límites constitucionales.<sup>36</sup>

Los diputados reconocieron que el Poder Legislativo efectivamente no había sido capaz de defender las libertades individuales ni la soberanía de los estados, funciones primigenias que correspondían a la Cámara de Diputados. Más aún, las facultades extraordinarias con las que en varias ocasiones se había investido al Ejecutivo federal habían establecido una dictadura, aunque ésta fuera por tiempo limitado. Con este argumento pudo votarse en lo general el dictamen. La mayoría gobiernista logró imponerse y la Legislatura aprobó el proyecto de ley por 115 votos a favor y 49 en contra.

#### EL SENADO: DE CÁMARA REVISORA A COLEGISLADORA

La función colegisladora del Senado se definió en el debate en lo particular. Narrar el *iter legis* resulta complicado porque la discusión en lo particular duró cuatro años, se elaboraron tres dictámenes diferentes,<sup>37</sup> la oposición en-

<sup>35</sup> V Legislatura, sesión del 23 de abril de 1870, *ibid.*, pp. 172-173.

<sup>36</sup> V Legislatura, sesión del 18 de abril de 1870, *ibid.*, p. 57.

<sup>37</sup> La discusión de las facultades que corresponderían a cada una de las cámaras fue un proceso complejo porque en sucesivos momentos se presentaron tres dictámenes distintos. El primero lo elaboró la Comisión de Puntos Constitucionales de la V Legislatura, lo presentó ante el pleno el 24 de diciembre de 1869 y algunos artículos fueron discutidos y votados. El segundo dictamen fue redactado por la VI Legislatura —a instancias del Ejecutivo— y presentado al Congreso en primera lectura el 25 de octubre de 1872. Pero los diputados porfiristas Felipe Buenrostro y Peña y Ramírez solicitaron que se retirara y se discutiera el elaborado por la V Legislatura, puesto que ya se había aprobado la erección del Senado. Efectivamente así se hizo, pero el debate en la VI Legislatura

sayó diversas tácticas dilatorias mientras que los sucesivos miembros de las comisiones de dictamen y los distintos presidentes del Congreso buscaron evitar la discusión y apurar la aprobación de la reforma constitucional con innumerables “chicanas”.<sup>38</sup>

Los diputados porfiristas tuvieron que aceptar que se estableciera el Senado, pero en el debate de las facultades que le corresponderían intentaron que fuese una institución débil.<sup>39</sup> La oposición explicó, en voz del diputado Peña y Ramírez, que deseaba

subordinar lo que llaman elemento federal a la democracia, y la comisión pretende sacrificar enteramente la democracia con el predominio absoluto del elemento federal. Y en esta disyuntiva, y en esta distancia tan inmensa que nos separa, no puede haber punto de contacto entre nuestras aspiraciones y mucho menos identificarse nuestras ideas.<sup>40</sup>

Estas divergencias se expresan en el debate del artículo 70, que estableció la función colegisladora del Senado.

El dictamen propuso que la formación de leyes y decretos podía comenzar indistintamente en cualquier cámara,

no pudo concluirse debido a la “larga y empeñada discusión a que dio lugar”; por esto, al establecerse la VII Legislatura la comisión presentó un nuevo dictamen en octubre de 1873.

<sup>38</sup> Para mayores detalles véase mi tesis doctoral “El Congreso de la Unión y las transformaciones del liberalismo y el federalismo mexicanos, 1867-1910”, México, CEH/El Colegio de México, 2001.

<sup>39</sup> El diputado porfirista Roberto Esteva propuso un nuevo dictamen, pero no fue debatido por el pleno. El artículo 63 letra D proponía que “para el caso imprevisto de una cuestión de preeminencia que surgir pudiera en el porvenir, queda entendido que el Congreso, poderdante de la Nación, tiene la primicia sobre el Senado, representante de los grandes cuerpos confederados”. VI Legislatura, sesión del 10 de octubre de 1872, en Casillas, *op. cit.*, pp. 349-359.

<sup>40</sup> Intervención de Peña y Ramírez, VII Legislatura, sesión del 12 de octubre de 1872, *ibid.*, p. 361.

con excepción de los relativos a contribuciones o impuestos, los que debían iniciarse en la Cámara de Diputados.<sup>41</sup>

Para el diputado porfirista Peña y Ramírez el dictamen era “monstruoso” porque en todas las iniciativas interveniría el Senado, y la Cámara de Diputados sólo contaría con el derecho con que antes de la reforma contaba cualquier diputado.<sup>42</sup>

Gracias a la intervención de Peña y Ramírez la comisión aceptó que el artículo fuera reformulado para que únicamente la Cámara de Diputados pudiera iniciar la formación de leyes y decretos relativos a la cuenta pública, los presupuestos de ingresos y egresos de la federación, los proyectos sobre empréstitos, contribuciones o impuestos y el reclutamiento de tropas.<sup>43</sup> El artículo fue aprobado por 96 contra 53 votos.<sup>44</sup>

La VII Legislatura (1873-1875) debatió el artículo 72 constitucional, es decir, las facultades que corresponderían a cada una de las cámaras.<sup>45</sup> El debate se inició el 4 de octubre de 1872 con un Congreso prácticamente controlado por el Ejecutivo; la oposición apenas sumaba entre 19 y 23 diputados; aunque este grupo resultó poco numeroso, era muy compacto y actuó agresivamente.<sup>46</sup>

<sup>41</sup> VII Legislatura, sesión del 12 de octubre de 1872, *ibid.*

<sup>42</sup> Intervención de Peña y Ramírez, VII Legislatura, sesión del 12 de octubre de 1872, *ibid.*

<sup>43</sup> Intervención de Manuel Sánchez Mármol, VII Legislatura, sesión del 12 de octubre de 1872, *ibid.*, p. 366. En el dictamen de 1869 el reclutamiento de tropa, no era una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados; sin embargo, esta facultad sí estaba contenida en el dictamen de la VI Legislatura, pero nuevamente fue suprimido en el dictamen presentado por la VII Legislatura. Fue integrado en el texto final del reformado artículo 70 de la Constitución.

<sup>44</sup> VII Legislatura, sesión del 12 de octubre de 1873, *ibid.*, pp. 347 y 366.

<sup>45</sup> La VI Legislatura discutió y aprobó el artículo 70, e inició el debate del artículo 71 y 72; la VII Legislatura concluyó el debate de estos últimos artículos.

<sup>46</sup> En las elecciones para formar la VII Legislatura aproximadamente 40 porfiristas ganaron escaños, pero este grupo se dividió entre los que preferían una solución armada y los que creían que la oposición debía mantenerse en los cau-

La comisión dictaminadora<sup>47</sup> explicó los principios que siguió para establecer las competencias de cada una de las cámaras y asegurar que fueran colegisladoras y de igual jerarquía. A la de diputados correspondían los asuntos de “interés popular”; al Senado “aquella facultad en que predomine el interés federal”, y al conjunto del Congreso de la Unión las facultades que afectaren ambos intereses.<sup>48</sup>

El principio aparentemente resultaba obvio: la representación popular era la única que podía decidir sobre el contingente de sangre y el monto de los bienes con los que los ciudadanos tenían que contribuir para sostener al Estado. En cambio, al Senado, como representante del conjunto de la federación, competía ratificar los tratados internacionales, vigilar a los representantes del país en el exterior y conceder naturalizaciones a los extranjeros que desearan convertirse en mexicanos.

Nicolás Lemus mostró que la aplicación de estos criterios no era tan sencilla. Por ejemplo, el dictamen señalaba que sería facultad del Senado “establecer las bases bajo las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar estos mismos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional”. Lemus preguntaba con qué se pagarían los créditos si no era con las rentas de la federación; por esta razón consideraba que

ces institucionales. Al iniciarse la discusión en lo particular de la ley, 19 diputados porfiristas abandonaron el Congreso y tomaron las armas en la rebelión de La Noria. Cosío Villegas, *La República...*, *op. cit.*, p. 283. Posiblemente el fraccionamiento del grupo porfirista explique por qué Justo Mendoza, destacado líder de la oposición, al desempeñarse como vicepresidente del Congreso bloqueó cada una de las propuestas de los opositores.

<sup>47</sup> La comisión dictaminadora en esta ocasión se formó con el incondicional lerdista Manuel Montiel y Duarte, el jurista Juan A. Mateos y el juarista Rafael Dondé, quien se había desempeñado en la misma comisión durante la V Legislatura.

<sup>48</sup> Intervención de Díaz González, VII Legislatura, sesión de 23 de octubre de 1873, en Casillas, *op. cit.*, p. 425.

debería ser una facultad de la Cámara de Diputados, “la cámara de representantes del pueblo”. El diputado porfirista presentó otro ejemplo: los aranceles eran los derechos que se debían pagar al comprar mercancías extranjeras en las aduanas marítimas y fronterizas; según Lemus, “estos derechos vienen a dar el resultado de que se aumente el precio de las mercancías, y por lo mismo es una contribución que se impone al pueblo mexicano, y ¿a quién corresponde el establecimiento de contribuciones? A la cámara de representantes”.<sup>49</sup>

La oposición solicitó una moción suspensiva para que la comisión volviera a presentar el artículo 72. Pero el presidente del Congreso no llamó a que se votara la moción.<sup>50</sup>

Con un muy menguado debate se aprobaron las facultades del Senado. Sus competencias como institución moderadora eran revisar los actos legislativos de la Cámara de Diputados y aprobarlos por simple mayoría, u oponerse a ellos por el voto de dos tercios de sus miembros presentes.

Las facultades exclusivas del Senado como cuerpo de representación federal estarían vinculadas a normar las relaciones con otros países (en particular aprobaría los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebrara el Ejecutivo, y ratificaría los nombramientos que éste hiciera de los ministros, agentes diplomáticos o cónsules); el Senado tendría injerencia directa en las fuerzas armadas al ratificar los nombramientos de los oficiales superiores del ejército y de la armada nacional, al aprobar el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras extranjeras por más de un mes.<sup>51</sup> En

<sup>49</sup> Intervención de Nicolás Lemus, VII Legislatura, sesión del 18 de octubre de 1873, *ibid.*, pp. 406-407.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 407.

<sup>51</sup> El diputado Díaz González señaló que se había entrevistado con la comisión dictaminadora para que entre las facultades del Senado se incluyera “con-

lo que se refiere a cargas impositivas federales, ratificaría también a los empleados superiores de Hacienda. El artículo 72 fue aprobado por 136 votos contra 14.<sup>52</sup>

El artículo 71 estableció los procedimientos que debían seguirse para la formación de leyes, otorgando una amplia participación al Ejecutivo.

Resultaba de vital importancia que el presidente quedara facultado con veto suspensivo en las primeras resoluciones del Congreso porque el conjunto de las reformas constitucionales propuestas desde la Convocatoria tenía por objeto reformular las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso, fortaleciendo el sistema presidencial. Sin embargo, la Comisión de Puntos Constitucionales de la V Legislatura lo rechazó. A cambio, la comisión elaboró un sistema en el que formalmente las dos cámaras y el Ejecutivo serían instancias revisoras.<sup>53</sup>

El nuevo proceso para la formación de leyes era el siguiente: un proyecto que se aprobaba en la cámara de origen pasaba a discusión a la otra cámara. Si ésta lo aprobaba pasaría al Ejecutivo, quien, si no tuviera observaciones que hacerle, lo publicaría inmediatamente.

La fracción C del artículo 71 estableció que el proyecto de ley o decreto que fuera desechado todo o en algunas de sus partes por la cámara revisora sería devuelto con observaciones a la cámara de origen; cuando éste fue-

ceder la estación de escuadras de otra potencia por más de un mes en las aguas de la República"; afirmó que los comisionados habían aceptado que se otorgara esta competencia al Senado pero al presentarse al pleno no se había incluido. Intervención de Díaz González, VII Legislatura, sesión del 23 de octubre de 1873, *ibid.*, p. 425. La propuesta fue nuevamente recogida por la comisión dictaminadora e integrada en la reforma constitucional.

<sup>52</sup> Intervención de Díaz González, VII Legislatura, sesión del 20 de octubre de 1873, *ibid.*, p. 415.

<sup>53</sup> "Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales sobre la iniciativa dirigida al Congreso por el Ejecutivo en 13 de diciembre de 1867", *op. cit.*, p. 261.

ra modificado y aprobado por mayoría de votos volvería a la cámara revisora y después pasaría al Ejecutivo. Además, indicó que una iniciativa de ley rechazada no podría discutirse hasta un año después. Sin discusión alguna, el artículo fue aprobado en votación económica.<sup>54</sup>

El Congreso, con el afán de defender su autonomía, negó el veto suspensivo al presidente. Paradójicamente era posible que el Poder Legislativo quedara reducido al inmovilismo porque la cámara revisora (ya fuese el Senado o los diputados) podría prolongar la discusión de ciertas leyes casi por tiempo indefinido. Por su parte, el Ejecutivo podía rechazar el proyecto de ley, aunque éste hubiese sido aprobado en ambas cámaras, para someterlo nuevamente a discusión en la cámara de origen.<sup>55</sup> En pocas palabras, el presidente podría bloquear las iniciativas parlamentarias que se opusieran a sus políticas. De esta manera los legisladores de la VII Legislatura trataron de evitar que se repitiera la experiencia de *La Liga*, alianza de la oposición que dominó la V Legislatura y que pudo promulgar una nueva ley electoral ignorando las sugerencias de Juárez.

Las facultades que estaban íntimamente relacionadas con el control del Ejecutivo quedaron al conjunto del Congreso de la Unión. Los diputados calificarían las renunciaciones del presidente de la República y de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia. La Cámara de Diputados podía erigirse en jurado de acusación de los altos funcionarios que pudieran ser procesados por los delitos comunes, "delitos oficiales, faltas u omisiones que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública"

<sup>54</sup> VII Legislatura, sesión del 23 de octubre de 1870, en Casillas, *op. cit.*, pp. 367-368.

<sup>55</sup> Intervención de Justo Mendoza, VII Legislatura, sesión del 27 de noviembre de 1874, *ibid.*, p. 521.

(art. 103).<sup>56</sup> El Senado dictaría la sentencia (art. 105). Los diputados lograron que se respetara la independencia del Congreso al establecer que el presidente no podría hacer resoluciones al Congreso cuando éste se hubiera erigido en jurado de acusación (art. 71, fr. H). Estas reformas no fueron discutidas y se aprobaron en votación económica.<sup>57</sup>

La reforma de 1874 anuló la posibilidad de que el Poder Legislativo pudiera dar un golpe de Estado dentro de la institucionalidad al presidente de la República; sólo se le podría formar causa por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común (art. 103).

Los otros altos funcionarios de la Unión quedaron formalmente bajo la estrecha vigilancia de la Cámara de Diputados. Sin embargo, para deponerlos la posible oposición debía contar con la mayoría absoluta de los diputados y de los senadores. Esta posibilidad resultaba francamente remota puesto que el presidente y los gobernadores durante la República Restaurada lograron mantener el control, aunque no absoluto, del aparato electoral federal. Entre 1867 y 1874 los juicios políticos fueron frecuentes, pero siempre se absolvió o exoneró a los acusados gracias a que el Ejecutivo contó con una mayoría parlamentaria gobiernista.

En este apartado se ha visto que la oposición se cohesionó por su oposición al Senado, la defensa de las garantías individuales y la defensa de la soberanía de los estados; de hecho defendió el modelo que había implantado la Constitución de 1857. Gobiernistas y porfiristas vieron en el Senado una cámara revisora que frenaría a la Cáma-

<sup>56</sup> Los altos funcionarios eran los senadores, diputados, magistrados de la Suprema Corte, secretarios de despacho, gobernadores y presidente de la República. Los gobernadores, además, podían ser procesados por infracción a la Constitución y a las leyes federales (arts. 103, 104 y 105 constitucionales).

<sup>57</sup> VI Legislatura, sesión del 23 de octubre de 1873, en Casillas, *op. cit.*, p. 474.

ra de Diputados. Ambos grupos respondían a una falsa paradoja: creían que el sistema unicameral conducía irremediabilmente al conflicto de poderes y que en un polo se encontraba la tiranía presidencial y en el otro el despotismo del Legislativo.

La comisión dictaminadora, apoyada por los grupos gobiernistas, creyó ver una posible salida a la disyuntiva que se le planteaba con la introducción del Senado porque limitaba a la Cámara de Diputados, pero también creía que ejercería un mayor control sobre el Ejecutivo, minimizando así la posibilidad de que se instaurara una dictadura presidencial.

El porfirista León Guzmán, en un folleto titulado *El sistema de dos cámaras y sus consecuencias*, fue uno de los pocos críticos que salvaron esta falsa paradoja. El jurisperito señalaba que los hábitos y costumbres de origen monárquico y centralista habían creado una obediencia pasiva al gobierno federal, por lo que proponía "dar impulso al principio federativo, llevarlo hasta su último desarrollo. El medio de lograr esto es infiltrarlo en la vida del gobierno nacional, por medio de una segunda cámara que sea el representante directo y activo de los estados".<sup>58</sup> Esta posibilidad estaba abierta, ya que formalmente el Senado acentuaba la colaboración de los estados en el Congreso permitiendo que éste se fortaleciera con la introducción del Senado; pero no fue así, como se verá en el capítulo III.

El debate parlamentario permite descubrir otra importante diferencia entre opositores y gobiernistas. Los primeros señalaban que el país se regía por un sistema confederal, mientras que los segundos buscaban fortalecer el federalismo. Los distintos vocablos son significativos.

<sup>58</sup> León Guzmán, en *León Guzmán*, compilación y estudio preliminar de Manuel González Oropeza y Antonio Martínez Báez, México, Senado de la República, LII Legislatura, 1978, p. 136.

Los porfiristas respondían a la tradición pactista de la Constitución de 1824, la que reconocía a los estados como entidades anteriores a la federación. Mientras que los diputados que estaban en favor de que se instaurara el Senado respondían a un horizonte netamente federal, en el que la soberanía de los poderes federales era superior a la de los estados. Bajo la confrontación de estos dos horizontes subyacía un segundo ámbito de conflicto: el que enfrentaban los estados y la federación.

#### EL SENADO COMO ÓRGANO DE CONCILIACIÓN DE LOS CONFLICTOS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS

El gobierno federal en la República Restaurada enfrentó dos ámbitos de conflictos: los que se suscitaban entre poderes y los que se registraban entre los estados y la federación. Para los impulsores del Senado ambos podrían solucionarse con la instalación de una segunda cámara.

En el apartado precedente se ha insistido en que el Senado serviría para moderar la Cámara de Diputados y evitar la precipitación en el proceso de formación de leyes, con lo que se esperaba minimizar los conflictos entre poderes. Se ha indicado también que durante la V Legislatura (1869-1871) el Congreso reconoció que había sido incapaz de ejercer un estrecho control sobre el Ejecutivo para evitar que éste extendiera su esfera de acción; en consecuencia, el presidente pudo sobrepasar sus límites con el recurso de las facultades extraordinarias y gracias a que contó con la mayoría parlamentaria que se las concedió. El Senado nuevamente parecía una solución para que “la dictadura fuese menos frecuente entre nosotros”.<sup>59</sup> Sin

<sup>59</sup> Tamayo, *op. cit.*, pp. 419-420.

embargo, los congresistas nada dijeron sobre un grave problema: el Ejecutivo estaba obligado a pacificar al país cuando un estado se rebelaba en contra de la federación. En este apartado se analiza la manera en que se fueron construyendo soluciones institucionales a la conflictividad entre la federación y los estados.

La carta magna preveía que en algunos casos sería necesario instituir una dictadura temporal a fin de pacificar al país, para lo cual estableció dos mecanismos: la suspensión de garantías individuales (art. 29) y el auxilio federal (art. 116), ambas facultades del Ejecutivo y que se conocían genéricamente como intervención federal.

El presidente de la República prestaba el auxilio federal a las autoridades constituidas en caso de sublevación o trastorno interior, siempre y cuando lo solicitara la legislatura o el gobernador del estado afectado.

Ante una intervención extranjera la suspensión de garantías se justificaba porque en este caso la principal finalidad del pacto federal era precisamente proteger a los estados miembros. El Ejecutivo federal también podía suspender el conjunto de las garantías individuales o algunas de ellas cuando se presentaban conflictos armados entre grupos de poder o una rebelión en contra de las autoridades estatales o federales.

Declarar en estado de sitio una entidad política rebelde era una interpretación del artículo 29 constitucional, ya que implicaba la suspensión de garantías individuales, la supresión de las autoridades electas y la designación de una persona nombrada por el presidente de la República para que asumiera el mando político y militar.

Las facultades extraordinarias que permitían la suspensión de garantías individuales se establecieron con dos restricciones: debían ser aprobadas por el Congreso o en su defecto por la Comisión Permanente, y solamente

se extenderían por tiempo limitado. Los presidentes Juárez y Lerdo cumplieron rigurosamente con ambos requisitos.

El principal mecanismo que utilizó el gobierno juarista para someter las insurrecciones y pronunciamientos que se suscitaron en los estados fue la suspensión de garantías, tal como muestra el cuadro II.1.

CUADRO II.1. *Principales decretos y circulares relacionados con la suspensión de garantías individuales (1870-1872)*

<i>Fecha</i>	<i>Decreto o circular</i>
22 de enero de 1870	Decreto de suspensión de las garantías constitucionales que declara vigente la ley del 11 de diciembre de 1861.
15 de febrero de 1870	Circular del Ministerio de Hacienda que manda hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria de los sublevados contra el gobierno.
30 de marzo de 1870	Decreto que sanciona a los sustraídos de la obediencia del gobierno.
9 de abril de 1870	Ley que suspende algunas garantías para plagiarios y salteadores.
2 de diciembre de 1871	Decreto que otorga facultades extraordinarias al Ejecutivo.
17 de mayo de 1872	Decreto que declara que continúa vigente la ley de 2 de diciembre de 1871 sobre facultades extraordinarias.
27 de julio de 1872	Decreto que concede amnistía general por delitos políticos.
2 de agosto de 1872	Decreto que declara que se levanta el estado de sitio del estado de Zacatecas.

La ley que suspendió garantías a salteadores y plagia-rios y que se mantuvo vigente de 1869 a 1871 permitió la ejecución sumaria de los sospechosos, incluso presos políticos. La severa ley de 1870 que declaró vigente la del 11 de diciembre de 1861 suspendió gran parte de las garantías individuales.<sup>60</sup> En 1870 en Zacatecas estalló la llamada Rebelión del Norte; la entidad quedó bajo estado de sitio durante dos años. Era urgente encontrar una solución a los conflictos entre la federación y los estados; más aún si se tenía en cuenta que los diputados federales solían estar implicados en las sublevaciones, como quedó demostrado en dicha rebelión.<sup>61</sup>

El gobierno juarista tuvo que enfrentar el desprestigio por el abuso de facultades extraordinarias. La oposición juzgaba que Juárez impedía el ejercicio de la democracia obstaculizando el desarrollo de los principios constitucionales y de las instituciones, pues desanimaba al pueblo a defender siempre la libertad y debilitaba “la dignidad del hombre”.<sup>62</sup>

El Ejecutivo, en su informe a la nación, explicó que su gobierno se había visto obligado a lidiar “entre dos peligros: por un lado el de tolerar desórdenes cuando se pide su remedio y por otro el de violar la independencia de los

<sup>60</sup> Esta ley, también conocida como Ley de 22 de enero de 1870, estableció que las propiedades de las personas podían ser ocupadas sin consentimiento; los militares podían exigir bagaje, alojamiento y servicio personal a los particulares; restringió la libertad de imprenta, y normó los juicios políticos. La ley se reproduce íntegra en Hiriart Urdanivia y Guzmán Galarza, *op. cit.*, pp. 154-156.

<sup>61</sup> La Rebelión del Norte fue encabezada por prestigiosos militares: Francisco Antonio Aguirre y Pedro Martínez en San Luis Potosí, y el diputado federal Trinidad García de la Cadena en Zacatecas; también participaron los diputados federales porfiristas Justo Benítez y Manuel Zamacona. Los sublevados el 15 de diciembre de 1869 desconocieron la legislatura y el gobierno del estado de San Luis Potosí, y “sometieron a prisión a sus miembros”.

<sup>62</sup> León Guzmán, *op. cit.*, p. 81.

estados";<sup>63</sup> como solución a esta disyuntiva, en septiembre de 1870 Juárez sometió a la representación popular una iniciativa para elaborar la ley orgánica del artículo 116.

La iniciativa intentó regular detalladamente la intervención federal en caso de sublevación o trastorno interior y en caso de conflicto de poderes; este último se presentaba cuando en una entidad federativa el gobernador desconocía a la legislatura local o cuando ésta desconocía a aquél; ninguno de los dos casos estaba previsto en la Constitución.

El proyecto de ley propuso que la federación interviniera de manera inmediata en caso de conflicto de poderes que hubieran llegado a las armas, pero con la condición de que tanto la legislatura como el gobernador lo solicitaran; también normaba la sustitución de los ejecutivos estatales: los gobernadores podrían ser removidos cuando el Congreso, en su papel de Gran Jurado, emitiera un fallo de responsabilidad en su contra; el presidente de la República podría restaurar el orden constitucional mientras los diputados emitían su fallo.<sup>64</sup>

La iniciativa fue rechazada en una apretada votación

<sup>63</sup> "Discurso pronunciado por el presidente de la República en la apertura de la VI Legislatura de la Unión", en Tamayo, *op. cit.*, t. 15, p. 306.

<sup>64</sup> El proyecto de ley era una respuesta al conflicto interno que se suscitó en el estado de Jalisco en 1868. Entonces el Congreso federal abrió un juicio político en contra del gobernador Ramón Gómez Cuervo debido a que aplicó una ley que condenaba con la pena de muerte a todo aquel que fuera sorprendido en actos delictivos. La Cámara de Diputados lo encontró culpable por lo que la Suprema Corte de Justicia debía dictar la sentencia; la corte lo absolvió porque en el país no había leyes orgánicas que normaran la responsabilidad de los funcionarios. Mientras tanto, en Jalisco las reacciones favorecieron a Gómez Cuervo, quien nuevamente se hizo cargo de la gubernatura en febrero de 1869. El congreso local otorgó al gobernador una licencia para que atendiera su defensa, decretó que someterlo a juicio por haber cumplido con la ley contra ladrones y plagarios, aprobada por la propia cámara, era tanto como negarle a los diputados facultades para expedirla. José María Muriá, *Breve historia de Jalisco*, México, Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México/FCE, 1994, p. 314.

de 90 diputados a favor y 94 en contra debido a que el Ejecutivo la sometió a la Cámara de Diputados cuando ésta se hallaba dominada por una coalición parlamentaria llamada *La Liga* o *La Fusión*, formada por los grupos lerdistas y porfiristas, aliados para contender en las elecciones presidenciales de 1872.

Los legisladores temían que la iniciativa sirviera para excluir de la contienda electoral a los estados que se oponían a la reelección de Juárez como presidente de la República.<sup>65</sup> Así, el auxilio federal quedó sin reglamentación alguna mientras se mantuvo vigente la Constitución de 1857.

*La Liga* se negó a otorgar facultades extraordinarias al presidente y se negó también a suspender garantías individuales en los estados sustraídos del orden constitucional, lo que condujo a una franca ingobernabilidad.<sup>66</sup> Por su parte el grupo porfirista presentó una iniciativa en mayo de 1871 para impedir al presidente que declarara “en estado de sitio ningún estado de la Federación, ni una parte de cualquiera de ellos, sin especial autorización del Congreso para cada caso”. Resulta evidente que esta ley hubiera impedido a Juárez reprimir las sublevaciones en contra de su gobierno. Pero el proyecto de ley fue desechado ya que no tenía ninguna base en cuanto que la Constitución no permitía al Congreso declarar el estado de sitio.<sup>67</sup>

La competida campaña electoral permitió establecer las diferencias proyectuales de los grupos de la oposición. Al formarse *La Liga* los intelectuales porfiristas (León Guz-

<sup>65</sup> Intervención de Ezequiel Montes, V Legislatura, sesión del 26 de abril de 1871, *Diputados*, vol. iv, 1871, p. 438.

<sup>66</sup> Para mayores detalles véase Frank A. Knapp, *Sebastián Lerdo de Tejada*, Xalapa, Universidad Veracruzana, 1962, pp. 238 y 244.

<sup>67</sup> La iniciativa fue presentada por la diputación de Nuevo León integrada por García Guerra, Dávila y Treviño. Intervenciones de Pérez Gallardo y Joaquín Alcalde, VII Legislatura, sesión del 9 de noviembre de 1875, *Diputados*, vol. i, 1875, pp. 548 y 560.

mán, José María Mata y Zamacona) fundaron la Asociación Democrática Constitucionalista, que al proclamar “la observancia inviolable de la Constitución” condenaba los intentos del gobierno juarista para fortalecer el presidencialismo. Como una alusión directa, en contra del Senado, indicó que “defendía la autonomía de los estados y el libre ejercicio de la soberanía en su régimen interior”.<sup>68</sup>

El programa lerdista, dado a conocer por la redacción del periódico *El Siglo XIX*, postuló los mismos principios pero condenó enérgicamente “toda maniobra que tienda a trastornar el orden público, a subvertir las instituciones o a derribar a los funcionarios constituidos por la ley”.<sup>69</sup>

La coalición lerdista-porfirista se rompió cuando los porfiristas se sublevaron en noviembre de 1871 con el Plan de la Noria, no sin antes llevar a cabo complicadas negociaciones.<sup>70</sup>

Para continuar el debate sobre el restablecimiento del Senado fue necesario que el gobierno contara con la mayoría parlamentaria. Mientras *La Liga* estuvo en funciones el presidente Juárez en repetidas ocasiones solicitó al Con-

<sup>68</sup> Es de notarse que 27 diputados de la Legislatura pertenecieron a la Asociación Democrática Constitucionalista, pero tres destacados porfiristas se negaron a suscribir sus principios: Justo Benítez, Nicolás Lemus y Justo Mendoza. La asociación también postuló que la representación ciudadana debía ser plural y demandaba que se impulsara la instrucción pública gratuita que formara ciudadanos conocedores de sus derechos y obligaciones; asimismo exigía que se revitalizaran las milicias cívicas como una forma de reimpulsar los mecanismos de representación municipal.

<sup>69</sup> El programa lerdista enfatizaba la necesidad de extender la seguridad pública, el derecho a la propiedad y el impulso a las mejoras materiales. Para reactivar la economía proponían reducir el gasto público, impulsar el crédito nacional, amortizar la deuda externa, rematar las obras públicas a los particulares e impulsar la inmigración. “Programa de la nueva redacción de *El Siglo XIX* del 1º de enero de 1871”, en Tamayo, *op. cit.*, t. 14, pp. 784-785.

<sup>70</sup> Para mayores detalles sobre las negociaciones véase el capítulo 2 de Luna Argudín, “El Congreso...”, *op. cit.*, y Perry, *Juárez and Díaz...*, *op. cit.*, pp. 165 y ss.

greso que retomara la discusión sobre las reformas constitucionales pendientes, pero el Congreso se negó a hacerlo. De manera que se pudo avanzar en la discusión hasta el segundo periodo de sesiones de la VI Legislatura, una vez que se restableció la alianza entre juaristas y lerdistas.

Es probable que ante el rechazo del Congreso por reglamentar el artículo 116 constitucional se decidiera que al Senado se le diera una nueva competencia: la intervención federal.

#### EL SENADO COMO GARANTE DE LA UNIÓN

La VI Legislatura (1871-1873) reconoció la necesidad de que un poder federal restableciera el orden constitucional cuando los representantes de los poderes públicos se hubieran sublevado contra la federación. El diputado Gumersindo Enríquez propuso que fuese la cámara federal porque era una situación excepcional que interesaba “a la federación toda, de que el Senado es representante”.<sup>71</sup>

El diputado Martínez de la Torre explicó en qué consistía la reorganización de un estado o el restablecimiento del orden constitucional. Una localidad —dijo— en la que faltaren los poderes constituidos sería un estado “sin organización política, sin Constitución, [que] vendría repentinamente a caer en la anarquía, y con ella en la guerra civil”, sería una localidad que volvería “a su estado primitivo”, y la función del Senado sería darle “una primera autoridad que de alguna manera viniera a cumplir las leyes del estado”.<sup>72</sup> Resultó un argumento, quizá de origen

<sup>71</sup> Intervención de Gumersindo Enríquez, VII Legislatura, sesión del 23 de octubre de 1873, en Casillas, *op. cit.*, p. 427.

<sup>72</sup> Intervención de Martínez de la Torre, VII Legislatura, sesión del 24 de noviembre de 1873, *ibid.*, p. 444.

pactista, que sirvió de explicación y sustento a la intervención senatorial en los estados, pero sin decidir aún cuáles serían sus límites.

En la VII Legislatura (1873-1875) la Comisión de Puntos Constitucionales sometió a discusión el texto del dictamen que previamente había sido rechazado por la VI Legislatura. Éste precisaba que las facultades del Senado serían

dirimir, oyendo al Ejecutivo, en la forma y término que señale la ley, toda cuestión que ocurra entre dos estados o entre los poderes de un estado respecto a su régimen interior. La resolución del Senado será ejecutada por el presidente de la República, sin que pueda hacerse observaciones sobre ella.<sup>73</sup>

Los diputados nuevamente rechazaron el dictamen porque permitía intervenir al Senado en asuntos internos de los estados, aunque éstos no afectaran los de la federación.<sup>74</sup>

La comisión lo reelaboró bajo los siguientes términos:

Declarar cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado. El nombramiento del gobernador se hará por el Ejecutivo federal, con aprobación del Senado, y en sus recesos por la Comisión Permanente, y dicho funcionario no podrá ser electo gober-

<sup>73</sup> "Dictamen que modifica el de diciembre de 1869 y redactado el 25 de octubre de 1871 por la V Legislatura", en VI Legislatura, sesión del 3 de abril de 1872, *ibid.*, p. 274.

<sup>74</sup> Intervenciones de Gumersindo Enríquez, VII Legislatura, sesiones del 23 de octubre de 1873 y del 24 de noviembre de 1873, *ibid.*, pp. 426-427 y 448-449.

nador en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que expidiere.<sup>75</sup>

Conviene puntualizar las diferencias que mediaban entre los dos textos presentados por la comisión. El primero hubiera convertido al Senado en un juez *suprapartes*, con la capacidad de resolver los conflictos; pero podría violar la soberanía de los estados. El segundo texto otorgó al Senado una facultad mínima que se limitaba a declarar que el Ejecutivo podría nombrar un gobernador provisional —como había explicado Martínez de la Torre—, una primera autoridad que hiciera cumplir las leyes del estado. El diputado Emeterio Gil propuso que se especificara en el texto que el Senado intervendría cuando hubiesen desaparecido el Ejecutivo y el Legislativo, puesto que de otra manera impediría la intervención del Senado si continuaba funcionando el Poder Judicial. La comisión aceptó la propuesta.<sup>76</sup>

En el debate no participó la oposición y es posible que ni siquiera haya asistido a las sesiones. La discusión se llevó a cabo fundamentalmente entre el diputado Enríquez y el comisionado Dondé. Enríquez explicó que la Constitución sólo debía establecer principios generales y no consignar casos específicos, pues terminaría convirtiéndose en un instrumento ineficaz porque era imposible prever cada una de las circunstancias que podrían presentarse en el futuro. Dondé explicó que el derecho constitucional daba la razón a Enríquez, pero la comisión se veía obligada a reducir las facultades del Senado y ofrecer, así, una propuesta conciliadora que aceptara el pleno.<sup>77</sup> El proyecto de ley fue aprobado en votación económica.

<sup>75</sup> VII Legislatura, sesión del 24 de noviembre de 1873, *ibid.*, p. 435.

<sup>76</sup> *Idem.*

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 450.

La legislación diferenció la desaparición de poderes del conflicto entre poderes. En el primer caso la nueva ley podría aplicarse únicamente cuando hubieran desaparecido el Poder Ejecutivo y la legislatura constitucional de un estado, porque si no fuera así cualquiera de los poderes podría restituir los faltantes.<sup>78</sup> No obstante, se omitió decir que el Poder Judicial hubiese podido reconstituir al estado. La facultad del Senado consistía en evaluar el conflicto, declarar si habían desaparecido poderes y autorizar al presidente de la República para designar un gobernador provisional con la aprobación del Senado.

Esta facultad tendió a favorecer al Ejecutivo federal porque era evidente que éste nombraría a una persona que le fuese leal, e incluso por el solo hecho de asumir la gubernatura bajo esas circunstancias quedaría subordinado al presidente y al propio Senado. La cámara federal también quedó obligada a resolver los conflictos de poderes cuando alguno de ellos lo solicitara o cuando se hubiera interrumpido el orden constitucional por un conflicto armado. En ambos casos el Senado dictaba su resolución sujetándose a la Constitución general y a la del estado. La Suprema Corte de Justicia perdió competencia debido a que la carta magna originalmente había hecho de la Corte el árbitro de las tensiones entre la administración central y los estados, puesto que era el único poder que formalmente sería ajeno al conflicto.

Los legisladores quedaron atrapados en una paradoja: el Senado, como representante del conjunto de la federación, era el garante del orden constitucional en los estados, lo que hubiese implicado un fortalecimiento del Congreso; sin embargo, en el caso mexicano robusteció al presidente porque la ambigüedad con la que la ley fue

<sup>78</sup> Intervención de Rafael Dondé, VII Legislatura, sesión del 24 de noviembre de 1873, *ibid.*, p. 434.

redactada otorgó al Ejecutivo una amplia discrecionalidad en su aplicación.

En abril de 1874 se remitieron las reformas a las legislaturas para que fueran ratificadas conforme al artículo 127 constitucional. El 30 de octubre 18 de las 27 legislaturas las habían aprobado.<sup>79</sup>

Las 11 legislaturas que se abstuvieron eran aquellas en las que el poder central tenía una débil influencia y/o estaban dominadas por los porfiristas; negarse a ratificar la reforma constitucional era la última resistencia que podían presentar los opositores fijando su posición, aunque sabían de antemano que la mayoría las había aprobado de manera informal y sin valor jurídico desde octubre de 1872.<sup>80</sup>

El 30 de octubre de 1874 el Congreso hizo la declaración correspondiente y señaló que la reforma comenzaría a regir el 16 de septiembre de 1875, una vez que se llevaran a cabo las elecciones para senadores.<sup>81</sup>

#### GRUPOS Y PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS, UN BREVE BALANCE

En los apartados precedentes se ha señalado que en repetidas ocasiones el Ejecutivo ejerció su influencia en el debate parlamentario. Primero lo hizo para que se discutiera la iniciativa en el pleno, solicitando a las legislaturas de los estados y a los gobernadores que “ejercieran su legi-

<sup>79</sup> Las legislaturas que emitieron su voto aprobatorio fueron Aguascalientes, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

<sup>80</sup> Intervención de Felipe Buenrostro y Peña y Ramírez, VI Legislatura, sesión del 7 de octubre de 1872, en Casillas, *op cit.*, p. 317.

<sup>81</sup> “Dictamen final declarando aprobadas las reformas por el órgano constituyente firmado por Isidro Montiel y Duarte, Rafael Dondé y Juan A. Mateos”, en VII Legislatura, sesión del 30 de octubre de 1874, *ibid.*, pp. 458-459. Se reproduce también en Tamayo, *op. cit.*, t. 14, pp. 440-442.

CUADRO II.2. *Grupos parlamentarios por legislaturas*  
(1867-1873)

<i>Legislatura</i>	<i>Voto gobiernista</i>	<i>Voto de la oposición</i>	<i>Voto independiente</i>
IV Legislatura	68	40	
V Legislatura (bajo la coalición juarista-lerdista)	67-74	39-43 porfiristas	11
V Legislatura (bajo <i>La Liga</i> )	70-83 juaristas	43-44 lerdistas 40-49 porfiristas	23
VI Legislatura (bajo <i>La Liga</i> )	98 juaristas	52 porfiristas 62 lerdistas	0
VI Legislatura (bajo la coalición juarista-lerdista)	96 juaristas y lerdistas	53 porfiristas	0
VII Legislatura	115 juaristas y lerdistas	14 porfiristas	34

tima influencia".<sup>82</sup> Después, en el transcurso del debate, el mismo Lerdo compareció ante el Congreso para defender la iniciativa. Asimismo, las diversas comisiones —como ellas mismas lo reconocieron— buscaron la asesoría y concertaron informalmente el dictamen con el secretario de Gobernación antes de presentarlo al pleno.

La influencia que el Ejecutivo ejerció entre 1867 y 1871 condujo a que los porfiristas señalaran insistentemente que éste controlaba el Congreso. En el Plan de la Noria (1871) indicaron que la representación nacional se

<sup>82</sup> "Circular de Juárez a los gobernadores proponiendo la creación del Senado de marzo 3 de 1870", en Tamayo, *op. cit.*, pp. 405-407. Las respuestas de cada uno de estos gobernadores se reproducen en *ibid.*, pp. 389 y ss.

había convertido en “una cámara cortesana, obsequiosa y resuelta siempre a seguir los impulsos del Ejecutivo”.<sup>83</sup>

En el cuadro II.2 se puede apreciar que la mayoría parlamentaria siempre fue gobiernista, excepto por el breve periodo en que funcionó *La Liga*.

Los votos de la oposición en la IV y V Legislaturas aproximadamente coinciden. El “núcleo duro” de la oposición estaba formado por los incondicionales de Díaz, quienes defendieron el modelo instituido en la Constitución de 1857 y respondían a un horizonte confederal. Entre ellos cabe señalar a Nicolás Lemus, Joaquín Baranda y Justo Mendoza.

En el cuadro II.2 se tomó, para la VI Legislatura (1871-1873), el testimonio de Ezequiel Montes, quien señala que al reunirse la Legislatura como colegio electoral para calificar las elecciones presidenciales se contabilizaron en favor de Juárez incluso las votaciones dobles y los votos de los suplentes; por esta razón el voto juarista aparece tan alto.<sup>84</sup>

En la VI Legislatura se observa una creciente disminución de la presencia de la oposición en la Cámara, de manera que para la VII Legislatura (1873-1875) el Ejecutivo controlaba el Congreso y así logró que se restableciera el Senado y que se aprobara la facultad que mayor resistencia había enfrentado: la desaparición de poderes.

El voto independiente fue más numeroso en la V Legislatura, mientras funcionó *La Liga*, posiblemente debido a los diversos intereses que animaban a los grupos coaligados. En la VII Legislatura el voto independiente estuvo formado por los indecisos de la coalición gubernamental y por ex juaristas inconformes con la administración de

<sup>83</sup> “Plan de la Noria”, en Álvaro Matute, *op. cit.*, p. 314.

<sup>84</sup> “Carta de Ezequiel Montes a Porfirio Díaz [agosto 20 de 1871]”, en Tama-  
yo, *op. cit.*, t. 15, pp. 221-222.

Lerdo. Había dos grupos de diputados independientes. Uno de ellos estaba identificado con el grupo porfirista pero, más que seguir una disciplina de partido, votó conforme a su conciencia; entre ellos cabe destacar la participación de los connotados ex constituyentes Ezequiel Montes y Guillermo Prieto.<sup>85</sup> Otro grupo de diputados independientes estaba formado por lo menos de siete diputados; entre éstos sobresale el juarista Gabriel Mancera, quien votó en contra del Senado y en general se mostraba reacio a toda medida que fortaleciera al Ejecutivo, pero no pertenecía al grupo porfirista.

Los datos que arroja este cuadro parecieran indicar que el restablecimiento del Senado pudo llevarse a cabo por el control que ejerció el Ejecutivo sobre el Congreso, tal como los porfiristas lo señalaron en su Plan de la Noria; de ser así habría que preguntarse para qué sirvió el Congreso.

Para poder responder a esta interrogante conviene señalar algunas características de la dinámica parlamentaria que se expresan en el debate sobre el restablecimiento del Senado.

La Comisión de Puntos Constitucionales era la más importante comisión dictaminadora ya que, como su nombre lo indica, era la encargada de dictaminar toda reforma a la carta magna y cuidar que las modificaciones que se introdujesen no contradijeran el resto de los preceptos constitucionales. La comisión también resultó fundamental en su labor de concertación entre el Legislativo y el Ejecutivo y entre los diversos grupos parlamentarios. Conforme a su propio testimonio, la comisión de la V Legislatura (1869-1871) se entrevistó con el secretario de Gobernación, quien posiblemente le expuso las características

<sup>85</sup> Otros diputados porfiristas no tan destacados como aquéllos, pero que votaron en favor del Senado, fueron Eduardo Castañeda y Jesús Castañeda Chávez.

de la ley y respondió a preguntas y cuestionamientos específicos. Simultáneamente, los miembros de la comisión se entrevistaron con un grupo limitado de congresistas favorables a la iniciativa. Las negociaciones con la oposición se iniciaron integrando a un miembro identificado con el grupo porfirista pero proclive a la instauración del Senado, lo que se ilustra con la participación de Ezequiel Montes, quien se desempeñó en la comisión dictaminadora de la V Legislatura.

A lo largo de los siete años que median entre la publicación de la Convocatoria y la promulgación de las reformas constitucionales en 1874 se dio un paulatino acercamiento entre la posición original expuesta por el Ejecutivo y las resistencias de la oposición, debido a las razones siguientes:

Primera. Desde 1867 había una importante corriente de opinión que coincidía con el presidente en el sentido de que una asamblea unitaria en un país federal era “una desviación de los buenos principios”;<sup>86</sup> el federalismo sólo podría concretarse con una cámara federal que representara a los estados.

Segunda. Muchos diputados estaban convencidos de que el sistema unicameral conduciría irremediablemente a “una guerra sin cuartel entre los poderes Legislativo y Ejecutivo”;<sup>87</sup> por este motivo connotados porfiristas, como León Guzmán y Ezequiel Montes, fueron tenaces defensores del restablecimiento del Senado.

Tercera. Un nutrido grupo de diputados gobiernistas favoreció el fortalecimiento del poder presidencial y lo

<sup>86</sup> Castillo Velasco, *Apuntamientos...*, *op. cit.*, p. 166. Esta corriente de opinión se manifestó desde las sesiones del Congreso Constituyente en 1856; véase el capítulo I de este trabajo, y cfr. Iglesias, “Subsistencia del Senado. Artículo III y último”, *op. cit.*

<sup>87</sup> Iglesias, “Subsistencia del Senado. Artículo III y último”, *op. cit.*, p. 149.

impulsó con una medida adicional: limitación de las facultades del Congreso para convocar sesiones extraordinarias, medida que había demandado el Ejecutivo desde la Convocatoria.<sup>88</sup> Los mejores representantes de esta tendencia fueron el juarista Gabriel Mancera y el lerdistas Manuel Romero Rubio.

Cuarta y la más importante. El Congreso atemperó las iniciativas del Ejecutivo; así, fue capaz de desempeñarse efectivamente como un órgano de concertación y negociación entre los distintos intereses políticos: rechazó el veto presidencial y la ley orgánica del artículo 116 constitucional, defendió las facultades de la Cámara de Diputados como representante popular y limitó las atribuciones del Senado en materia de intervención federal.

De manera sintética se puede señalar que el Senado se presentaba como una solución a la ingobernabilidad porque se integraría como un cuerpo colegislador que permitía la maduración de las leyes que se promulgaran, pero que también limitaba a la Cámara de Diputados. Los legisladores aprobaron que se estableciera una segunda cámara al fusionar las demandas federalistas y jusnaturalistas, así el Senado ayudaría a controlar al Ejecutivo para evitar que el país se gobernara con facultades extraordinarias y con ello la suspensión de garantías individuales.

Al Senado se le facultó para resolver "las cuestiones políticas" que surgieran entre los poderes de un estado o cuando el orden constitucional se interrumpiera por un conflicto de armas. Los impulsores del Senado indicaron que esta institución, como representante de los estados, tendría la legitimidad para solucionar cada uno de estos

<sup>88</sup> La VII Legislatura aprobó un nuevo procedimiento para convocar a un periodo extraordinario: la Comisión Permanente, formada por 14 senadores y 15 diputados, podría convocar a un periodo extraordinarios sólo con el voto de dos terceras partes de sus miembros.

conflictos ya que a la segunda cámara competía garantizar que se mantuviese el pacto federal.

HACIA UNA NUEVA REPRESENTATIVIDAD EN UN DOBLE  
MOVIMIENTO: DE LA VOTACIÓN DIRECTA A LA INDIRECTA  
Y DE LA REPRESENTACIÓN TERRITORIAL A LA NACIONAL

El 12 de noviembre de 1874 la Comisión Especial de Ley Electoral presentó al pleno la Ley Orgánica para la Elección de Senadores. La comisión estaba integrada por los porfiristas más connotados: Justo Mendoza, Emeterio Robles Gil, Gumersindo Enríquez, Roberto Esteva y Esteban Cházari.<sup>89</sup>

En 14 artículos fundamentales y tres transitorios la iniciativa estableció la elección indirecta para elegir senadores. La legislatura del mismo estado que representaban fungía como colegio electoral para computar los votos y calificar las elecciones; éste era el procedimiento que había propuesto la comisión dictaminadora de la V Legislatura y estaba inspirado en la experiencia norteamericana. Con una larga cita de la *Histoire des États Unis*, de Laboulaye, el dictamen explicaba que los senadores no debían ser electos por sufragio universal directo ya que se formaría una cámara federal “animada por las mismas pasiones que la cámara de representantes”, lo que le impediría desempeñarse como una instancia moderadora de la representación popular.<sup>90</sup> El diputado Roberto Esteva presentó un voto particular<sup>91</sup> en el que propuso que cada una de

<sup>89</sup> Es probable que esta comisión se le entregara al grupo porfirista como parte de la política de conciliación nacional que en ese momento emprendía Lerdo.

<sup>90</sup> “Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales sobre la iniciativa dirigida al Congreso por el Ejecutivo en 13 de diciembre de 1867”, en Castro Aranda, *op. cit.*, pp. 260-261.

<sup>91</sup> Éste es un procedimiento que permitía a uno o varios miembros de la co-

las entidades normara las elecciones.<sup>92</sup> Por su parte, la oposición de la VII Legislatura se inclinó por la elección directa de los funcionarios federales.<sup>93</sup>

La comisión especial de la VII Legislatura explicó que se había sujetado a la Constitución, que establecía que la elección debía ser indirecta en primer grado, por lo que le había “parecido muy natural que los colegios que eligen diputados sean los que eligen senadores”.<sup>94</sup>

El proyecto fue aprobado en lo general por 116 votos a favor y seis en contra.<sup>95</sup> Es posible que el voto de la oposición fuera escaso porque la mayor parte de los diputados porfiristas buscaron mantener sus posiciones en los estados con el objeto de que se eligieran sus candidatos al Senado; para ello contaban con el control de los electores de Oaxaca, Michoacán, San Luis Potosí y Guanajuato.

El conjunto de los estados norteros y algunos otros fueron los afectados por el sistema indirecto, ya que habían introducido en sus constituciones la elección directa de los altos funcionarios, excepto del presidente de la República, buscando así suprimir la intervención de los electores en los comicios debido a que éstos se habían constituido en un grupo cerrado que aseguraba el acceso de los candidatos oficiales y su continua reelección.

misión disentir frente a la posición de la mayoría. Un dictamen para presentarse ante al pleno era necesario que estuviera firmado por la mayoría de los miembros de la comisión. El dictamen solía presentarse anexando el voto particular.

<sup>92</sup> Cabe señalar que en el voto particular de Esteva se mantenía el requisito de ser vecino del estado o distrito en que se hiciera la elección y no pertenecer al estado eclesiástico. Voto particular de Roberto A. Esteva, VII Legislatura, sesión del 12 de noviembre de 1874, en Casillas, *op. cit.*, pp. 500-501.

<sup>93</sup> Intervención de M. Necochea, VII Legislatura, sesión del 13 de octubre de 1873, *ibid.*, p. 373.

<sup>94</sup> El mismo argumento lo repitió Gumersindo Enríquez en la sesión del 20 de noviembre de 1874, *ibid.*, p. 506.

<sup>95</sup> Voto particular de Roberto A. Esteva, VII Legislatura, sesión del 12 de noviembre de 1874, *ibid.*, pp. 500-501.

Al discutirse la ley electoral en lo particular se expresó una nueva dificultad: cómo evitar que las legislaturas de los estados controlaran las elecciones. El diputado Estanislao Cañedo propuso que los colegios electorales expidieran una suerte de credencial a los candidatos electos para presentarse a la cámara federal; ésta calificaría las elecciones y “de esa manera se pondrá un término, un hasta aquí a los abusos que cometan las legislaturas”.<sup>96</sup> De modo que las legislaturas únicamente ratificarían los comicios (arts. 2º, 3º, 5º y 8º).<sup>97</sup> La escasa confianza por la falta de transparencia en los comicios condujo a que tanto el ejecutivo estatal como la legislatura ratificaran la elección.

La misma ley señaló la manera en que debía integrarse el primer Senado. En su artículo primero transitorio indicó que las legislaturas votarían por un primer senador propietario y uno suplente, y luego por un segundo senador propietario y uno suplente; estos últimos serían los que saldrían de la cámara federal al renovarse este cuerpo por mitades, por lo que su mandato sólo duraría dos años.<sup>98</sup>

La ley orgánica introdujo dos importantes modificaciones que no fueron discutidas por el pleno: ratificó el voto activo del estado eclesiástico, reforma que ya había

<sup>96</sup> Intervención de Estanislao Cañedo, VII Legislatura, sesión del 20 de noviembre de 1874, *ibid.*, p. 507.

<sup>97</sup> El procedimiento para elegir senadores fue el siguiente: los colegios electorales, tras nombrar diputados, elegían senadores (art. 1º). El presidente del colegio electoral debía extender un acta por duplicado (art. 2º), una para el gobierno del estado, la otra para la legislatura. Enviaba una tercera acta a los senadores propietario y suplente electos (art. 3º). La legislatura verificaba el cómputo y emitía la declaración correspondiente. En los estados donde hubiera dos cámaras, ambas debían publicar la declaración (art. 5º). La legislatura levantaba un acta por triplicado. Los senadores electos (propietario y suplente) tendrían una copia que les serviría de credencial. La tercera copia se enviaría a la comisión permanente del Congreso federal para que el Senado calificara las elecciones de sus miembros (art. 8º).

<sup>98</sup> “Decreto sobre elección de senadores del 15 de diciembre de 1874”, en Castellanos Hernández y Zertuche Muñoz, *op. cit.*, pp. 685-687.

sido aprobada por la IV Legislatura (1867-1869), y suprimió el requisito de vecindad para la elección de los senadores.

Estas reformas respondían a la realidad imperante del país. La primera era fruto de una política de conciliación nacional con el fin de dejar atrás las divisiones generadas por la Guerra de Reforma. Con la segunda se reconocía que los diputados rara vez eran vecinos del estado por el cual habían sido electos. Esta reforma debe destacarse en toda su importancia pues era un cambio cualitativo en la representación ya que trascendió la representatividad territorial y tendió a una representatividad nacional. No obstante, esta vieja demanda que se había expresado desde el Congreso Constituyente para la elección de diputados federales, tenía un grave inconveniente: los senadores no representaban a un conjunto de ciudadanos sino a un estado en particular.

#### LA INTEGRACIÓN DEL PRIMER SENADO

El Senado debía integrarse por una mayoría gobiernista y por experimentados parlamentarios para desempeñar las tres funciones básicas que los presidentes Juárez y Lerdo de Tejada y los legisladores gobiernistas habían tratado de conferirle: espíritu de conservación, moderación de la Cámara de Diputados e instrumento de intervención federal. Cabe preguntarse ¿cómo se integró? ¿Qué peso obtuvo la oposición? ¿Amplió la representación? ¿En qué medida?

Muchos de los senadores ya se habían desempeñado como diputados en la República Restaurada. A la cámara alta se integraron gobiernistas como Juan José Baz, Ramón Fernández, José Higinio Núñez, José Luis Rojas y Juan Sánchez Azcona. Con excepción de Baz y Sánchez

Azcona, posiblemente a los otros se les premiaba por su lealtad pero, de hecho, no se habían distinguido por su trabajo parlamentario.

A la vida parlamentaria regresaban algunos juaristas como José Fernández y Gabriel Mancera, lo que permitió que en el Senado se formara una coalición juarista-lerdista. A la cámara federal también ingresaron los tres principales líderes de la oposición, que indudablemente contaban con bases políticas propias: Nicolás Lemus, Justo Mendoza y Manuel Zamacona.

El análisis de la entidad federativa que los senadores representaban aporta mayores datos. En Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Oaxaca, Tabasco, Yucatán y Zacatecas se advierte un claro patrón: se eligieron dos senadores sin experiencia parlamentaria federal previa pero guiados por un tercer senador que se había desempeñado de manera continua como diputado juarista o lerdista desde 1868.<sup>99</sup> Es posible afirmar que en los estados controlados por gobernadores lerdistas, sus senadores fueron también gobiernistas, lo que permitió que se abrieran espacios de representación con la integración de un nuevo personal político.

En los estados con importantes bases porfiristas como Michoacán,<sup>100</sup> Oaxaca,<sup>101</sup> Guanajuato<sup>102</sup> y San Luis Po-

<sup>99</sup> Sirva de ejemplo el caso de los representantes por el Distrito Federal. El experimentado Ignacio Alatorre, juarista y diputado en la VI y VII Legislaturas, tuvo como compañeros de curul a los noveles Manuel Aspiroz, Manuel Carmoña y Valle y Miguel Negrete.

<sup>100</sup> Por Michoacán se eligió a Justo Mendoza y al juarista Ramón Fernández.

<sup>101</sup> Los senadores que representaban a Oaxaca eran el hermano menor del presidente de la República, Ángel Lerdo de Tejada; el juarista Manuel Goytia, diputado en la V y VII Legislaturas y los noveles Pascual Finochio y Fidencio Hernández.

<sup>102</sup> Guanajuato, que se había convertido en el principal estado porfirista, tuvo por representantes a Nicolás Lemus, Pedro Galván, así como al juarista José Fernández y a José de la Luz Rosas; este último no contaba con experiencia parlamentaria previa.

tosí,<sup>103</sup> por cada senador de la oposición se integró un leal lerdista.

Hidalgo,<sup>104</sup> México y Puebla (caracterizados por sus exacerbados conflictos regionales), Sinaloa (que vivía en un estado de guerra permanente)<sup>105</sup> y Sonora (sujeto a fuertes tensiones entre los poderes estatales)<sup>106</sup> registraron

<sup>103</sup> Resulta especialmente interesante el caso de San Luis Potosí, que envió como representante al inexperto Beningno Arriaga y a Pedro Díez Gutiérrez; el principal mérito de este último consistía en ser hermano de Carlos, militar de la Reforma y porfirista connotado. Pero con ellos se integraba el prestigioso militar de Ayutla y de la Guerra de Tres Años, Mariano Escobedo. Es probable que se le destinara al Senado por varios motivos: podría convertirse en líder gobiernista en la cámara alta y era leal a Lerdo, por lo que resultaba conveniente su permanencia en la ciudad de México en caso de que fuera necesario llamarlo al gabinete como en efecto sucedería en 1876, cuando el presidente lo designó secretario de Guerra y Marina.

<sup>104</sup> Hidalgo se constituyó en estado en 1869, año en que estalló una rebelión indígena en 40 comunidades que reclamaban restitución de tierras. Desde entonces hasta 1876 se vivió en un estado de violencia permanente a causa del enfrentamiento entre grupos regionales. Envío seis senadores, cuatro sin experiencia previa y dos juaristas probos: Gabriel Mancera, que se había desempeñado como diputado desde la V Legislatura, y a Cipriano Robert, que fue diputado en la V y VII Legislaturas.

<sup>105</sup> En Sinaloa, en 1873, las tensiones entre los poderes estatales llegaron a tal punto que el gobernador Eustaquio Buelna se vio obligado a trasladar la capital del estado de Mazatlán a Culiacán, con lo que debilitó a la oligarquía mazateca que controlaba la legislatura estatal. El estado se pacificaría hasta la primera gubernatura del general tuxtepecano Francisco Cañedo (1877-1880), quien reprimió violentamente a sus opositores y se desempeñó como gobernador hasta su muerte en 1909. Para mayores detalles sobre la conflictiva regional véase Sergio Ortega Noriega, *Un ensayo de historia regional. El noroeste de México 1530-1880*, México, INH/UNAM, 1993, pp. 194-196.

<sup>106</sup> En Sonora la administración constitucional del gobernador Ignacio Pesqueira (1867-1877) se caracterizó por su progresivo distanciamiento de los notables que controlaban la legislatura local, hasta llegar a una franca ingobernabilidad, por lo que Lerdo de Tejada envió a Ignacio Mariscal como su representante personal para conciliar el estado. La gestión lo llevaría a la gubernatura en 1877. Los seis senadores que representaron a Sonora se caracterizaban por su falta de experiencia legislativa federal; sin embargo, algunos como Carlos Pacheco, estaban identificados con gente notable de la región, que después serían connotados porfiristas.

un continuo recambio de sus representantes federales, por lo que llegaron a contar hasta con seis senadores en la VIII Legislatura (1875-1876). Muchos de ellos notables en su entorno regional, pero sin experiencia en cargos de representación federal.

En cambio Durango envió dos senadores y Nuevo León un solo representante; en ambas entidades se vivía bajo una alta conflictividad entre el estado y la federación.

En síntesis, el primer Senado estaba compuesto mayoritariamente por hombres que habían fungido como diputados en las legislaturas anteriores, quienes nuevamente controlaron los debates. Para los estados gobiernistas la Cámara se convirtió en un nuevo espacio de concertación en el seno de la élite que ya participaba del poder. En cambio, los estados que vivían bajo fuertes tensiones regionales enviaron al Senado individuos notables en su localidad, sin experiencia en cargos de representación federal, pero que pudieron articularse, por primera vez, con las élites políticas federales tanto gobiernistas como porfiristas, cambiando así la composición de las alianzas entre los poderes regionales y federales.

#### DEL AUXILIO FEDERAL A LA DESAPARICIÓN DE PODERES

Al instalarse la VIII Legislatura en septiembre de 1875 se preveía que el principal tema de debate sería la manera de enfrentar las revueltas y rebeliones de los estados. El presidente Lerdo en su discurso de apertura presentó un panorama del país poco alentador: Chiapas y Nuevo León enfrentaban sublevaciones contra sus gobiernos;<sup>107</sup> en

<sup>107</sup> Las sublevaciones chiapanecas eran consecuencia de la Guerra de Castas (1869-1873) en la cual los chamulas reivindicaron sus derechos sobre la tierra y en favor de mantener su cultura. El caso neoleonés se verá más adelante.

Michoacán una revuelta protestaba por la elevación de las Leyes de Reforma a rango constitucional.<sup>108</sup> Esta rebelión "cristera" se extendía rápidamente por el Bajío,<sup>109</sup> y el Ejecutivo federal, con facultades extraordinarias, la combatía.<sup>110</sup>

Poco después, el gobierno de Lerdo de Tejada se enfrentó al conflicto entre los poderes regionales y el gobierno federal, lo que obligó al Senado a desempeñar por primera vez sus funciones en materia de intervención federal.

En Nuevo León, el general Pedro Martínez se sublevó en agosto de 1875 con motivo de las elecciones locales. El secretario de Guerra, Ignacio Mejía, informó a la Cámara de Diputados que Carlos Fuero, comandante militar de la región, había solicitado el auxilio federal y que la entidad se declarara en estado de sitio. Lerdo giró instrucciones para que sostuviera al gobernador Francisco González Doria. En septiembre Fuero asumió los mandos político y militar, con lo que le fue posible disolver las fuerzas contendientes y desarmar ambos bandos.<sup>111</sup>

El conflicto entre Nuevo León y la federación se expresaba en una gran inestabilidad en el estado y en el fraccionamiento de los personajes notables de la región.<sup>112</sup>

<sup>108</sup> El pronunciamiento se inició con el Plan de Nuevo Urecho del 3 de marzo de 1875, suscrito por Abraham Castañeda y Antonio Reza; disponía la abolición inmediata de la Constitución de 1857, sus adiciones, reformas y leyes reglamentarias. Cosío Villegas, *La República...*, *op. cit.*, p. 776.

<sup>109</sup> Para el mes de octubre el conflicto armado se había extendido al Estado de México, Jalisco, Guanajuato y Querétaro. *Idem.*

<sup>110</sup> "Apertura de sesiones de la VIII Legislatura constitucional, 16 de septiembre de 1875", *Diputados*, 1897, vol. 1, pp. 80-81; véase también VIII Legislatura, sesión del 12 de noviembre de 1875, *Diputados*, 1897, vol. 1, p. 995.

<sup>111</sup> "Informe del ministro de Guerra, por acuerdo del Presidente, sobre los sucesos en Nuevo León", en VIII Legislatura, sesión del 20 de septiembre de 1875, *Diputados*, 1897, vol. 1, pp. 88-92.

<sup>112</sup> En 1872 fue gobernador del estado Narciso Dávila, quien desplazó a Gar-

que se acentuó con el triunfo electoral del porfirista Jerónimo Treviño en 1875. Pero éste no pudo desempeñarse como gobernador porque el Senado declaró desaparecidos los poderes; así Fuero se mantuvo como gobernador y comandante de las fuerzas militares hasta el triunfo de la rebelión de Tuxtepec.

En Jalisco se registró un auténtico conflicto de poderes con la instalación de dos legislaturas. El escenario estaba dividido entre los partidarios de Lerdo (grupo que se aglutinó en torno a éste desde 1867) y los de Ignacio Vallarta, connotado porfirista. En los comicios de 1876 para diputados locales resultó electa la fórmula vallartista, que instaló su legislatura. Los lerdistas, con el apoyo del comandante de la cuarta división militar, general José Ceballos, formaron una segunda cámara que se conoció como "fusionista", la que abrió un juicio político al gobernador y al presidente del Supremo Tribunal de Justicia del estado. La legislatura partidaria del gobernador lerdista solicitó el auxilio federal. Sin embargo, el encargado de Gobernación, con el pretexto de no distinguir cuál de los gobiernos jaliscienses era legítimo, solicitó al Senado la solución del conflicto.<sup>113</sup> Ante el avance militar tuxtepecano, el gobierno federal ordenó al general Ceballos que declarara en estado de sitio a la entidad y asumiera el mando políti-

za Ayala por su abierto juarismo; en 1872-1873 gobernó Eleuterio González; en 1873 Ramón Treviño; en el mismo año otra vez fue gobernador Eleuterio González; en 1874 Francisco González Doria, y en 1875-1876 Carlos Fuero se desempeñó como comandante militar y gobernador. José García Valero, *Nuevo León, una historia compartida*, México, Instituto Mora, 1989, p. 116.

<sup>113</sup> El historiador José María Muriá adelanta como posible explicación la fractura en el propio gobierno federal. Propone que el secretario de Guerra dio su apoyo al gobernador, mientras que el de Gobernación apoyó a la "cámara fusionista". Así, posiblemente Lerdo acudió al Senado para que éste zanjara las diferencias que se presentaban incluso dentro del gabinete. José María Muriá, *Jalisco. Textos de su Historia*, México, Instituto Mora, 1988, p. 323.

co y militar. Por su parte, el Senado resolvió el conflicto declarando la desaparición de poderes.<sup>114</sup>

El senador Ismael Salas, vocero de la oposición, señaló que en Jalisco y Nuevo León se había violado la soberanía de los estados, pues ambos contaban con una legislatura legítima que hubiera podido designar un gobernador provisional y reconstituir los poderes del estado. En otras palabras, los senadores porfiristas indicaron que la Cámara se había extralimitado en sus funciones: con la desaparición de poderes había anulado las elecciones locales, para lo cual simplemente no estaba facultado.<sup>115</sup>

La desaparición de poderes en Nuevo León y Jalisco siguió al estado de sitio, de modo que el Senado ratificó los hechos consumados; por este motivo estos dos casos se convirtieron en referente que la oposición utilizó para demostrar que Lerdo fortalecía el poder presidencial a costa de la soberanía de los estados. No obstante, los porfiristas no tomaban en cuenta que frecuentemente los estados solicitaba el auxilio federal, reconociendo así que requerían de la federación como mediadora. Ello sucedió en Jalisco, donde la legislatura lerdista demandó dicho auxilio, y en Sonora, estado en el que una rebelión desconoció los comicios celebrados en 1875 y los rebeldes pidieron al Ejecutivo federal que interviniera en el conflicto.<sup>116</sup>

<sup>114</sup> González Oropeza, *La intervención...*, *op. cit.*, p. 56.

<sup>115</sup> *Idem.*

<sup>116</sup> En las elecciones sonorenses de 1875 contendieron por la gubernatura García Morales y José J. Pesquiera, este último fue declarado gobernador por la legislatura y tomó posesión el 1° de septiembre. En respuesta se registró un levantamiento que nombró jefe a Francisco Serna y desconoció las elecciones de las autoridades gubernamentales, los diputados locales y los representantes al Congreso de la Unión, y solicitó al presidente Lerdo de Tejada que nombrara un gobernador interino que convocara a elecciones extraordinarias. El 27 de enero de 1876 el presidente Lerdo nombró al general Vicente Mariscal como comisionado para mediar entre los grupos sonorenses e impedir que la rebelión tuxtepecana se expandiera en el estado. Tras entrevistarse con el gobernador, el 14

Al iniciarse el año de 1876 Porfirio Díaz se levantó en armas con el Plan de Tuxtepec. El plan censuraba duramente dos aspectos del gobierno lerdistista: la violación sistemática del sufragio, que permitía el triunfo electoral de “sus candidatos oficiales”, y la violación de la soberanía de los estados.

Lerdo efectivamente controló los estados de Jalisco y Nuevo León declarándolos en estado de sitio. También es cierto que el gobierno central tuvo una participación decisiva en los procesos electorales y así le fue posible garantizar que el Congreso de la Unión se integrara con una mayoría gobiernista.

#### EL SENADO, UN MAL MENOR

El triunfo militar de Porfirio Díaz permitió que se restructuraran las alianzas políticas y que entre los diputados surgieran viejas exigencias de corte confederalista y asambleísta que demandaron se suprimiera el Senado. Por su parte el Ejecutivo intentó reglamentar el artículo 116 constitucional relativo al auxilio federal. En el presente apartado se estudia al Senado como un punto medio entre esos dos extremos.

El 23 de diciembre de 1876 el gobierno de Díaz convocó a elecciones para elegir presidente de la República, diputados federales y magistrados a la Suprema Corte.<sup>117</sup> La convocatoria abolió *de facto* la Cámara de Senadores y

de marzo Mariscal declaró a Sonora en estado de sitio y asumió los mandos político y militar. Gracida Romo y Cynthia Radding, *Sonora: una historia compartida*, México, Gobierno del Estado de Yucatán/Instituto Mora, 1989, pp. 86-93.

<sup>117</sup> La convocatoria señaló que los estados que estuvieran ocupados por “el enemigo” (los iglesistas) no tendrían derecho a votar. El 23 de enero de 1877 se lanzó una nueva convocatoria para que se celebraran elecciones en los estados de Jalisco, Campeche, Chiapas, Tabasco y Yucatán.

estableció que no podrían elegirse los diputados que declararon reelecto a Lerdo.<sup>118</sup> Con tales restricciones fue una difícil tarea integrar la cámara con legisladores experimentados pero sin una supuesta mácula lerdista o iglesista.<sup>119</sup>

El gobierno tuxtepecano se inició bajo un estado de invalidez jurídica. La reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874 estableció que el Poder Legislativo se depositaba en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, pero la cámara federal no había sido electa, lo que impedía restablecer el orden constitucional interrumpido por la rebelión de Tuxtepec.

A los diputados se les presentó otra faceta del mismo problema, según lo señaló Alfredo Chavero: que la legislatura no podía considerarse un congreso ya que no había un Senado en funciones.<sup>120</sup>

El problema fue zanjado con una solución *sui generis*. La Cámara de Diputados, en el periodo del 1° de abril al 16 de septiembre de 1877, se consideró una asamblea legislativa. La VIII Legislatura constitucional se consideró instalada el 19 de septiembre de 1877 con la instalación del Senado. Sus sesiones únicamente duraron un año, por lo que concluyeron el 16 de septiembre de 1878, cuando tomó posesión la IX Legislatura.

Una vez que la Cámara de Diputados decidió la duración de la legislatura, discutió su naturaleza. El horizonte federalista fue representado por Alfredo Chavero, García Granados, Coutolenc y tres diputados más (cuyos nombres no son especificados por la fuente), que insistieron en que la legislatura recién instalada era una asamblea

<sup>118</sup> "Convocatoria de 23 de diciembre de 1876", en VIII Legislatura, *Diputados*, 1877, vol. 1, pp. 5-7.

<sup>119</sup> La descripción de los diputados que integraron la Cámara puede consultarse en Luna Argudín, "El Congreso...", *op. cit.*

<sup>120</sup> Intervención de Alfredo Chavero, VIII Legislatura, sesión de 30 de abril de 1877, *Diputados*, 1877, vol. 1, p. 718.

revolucionaria.<sup>121</sup> Otro grupo parlamentario buscó aprovechar la oportunidad política que ofrecía el estado de invalidez jurídica en que se encontraba el gobierno para suprimir la segunda cámara.

Una vez instalada la “asamblea legislativa”, el 1º de abril de 1877, Díaz, en su carácter de jefe revolucionario, presentó su primer informe a la nación en el que expresó claramente que “el Gobierno después de un largo y maduro examen, se ha persuadido de que la revolución no ha suprimido la cámara federal”.<sup>122</sup>

El general oaxaqueño y su gabinete habían dado un notable giro entre la convocatoria a elecciones que únicamente llamó a los diputados —y con esto parecía que se suprimiría la segunda cámara— y esta nueva posición del Ejecutivo. El presidente buscó reinstalar la cámara colegisladora para restablecer el orden constitucional. Debieron de haber pesado las consideraciones que en su momento hicieron los impulsores del Senado: este cuerpo colegiado permitía introducir la representación de los estados en el Poder Legislativo y desarrollarse como una cámara colegisladora. Más aún, la experiencia inmediata había demostrado que si se integraba con una mayoría gobiernista, el Senado permitiría reducir los conflictos entre los poderes Legislativo y Ejecutivo y, sobre todo, resultaría un medio para pacificar a los estados. A estos controles Díaz no parecía dispuesto a renunciar.

La respuesta al informe a la nación estuvo a cargo de Juan Crisóstomo Bonilla, quien se mostró sorprendido de que el presidente señalara que el Plan de Tuxtepec no proponía la supresión del Senado.<sup>123</sup> De hecho, el Plan solamente lo mencionó en sus considerandos como fuen-

<sup>121</sup> *Idem* e intervención de García Granados, en *idem*.

<sup>122</sup> *Diputados*, 1877, vol. 1, p. 8.

<sup>123</sup> XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, *Los presidentes de México*

te de legitimidad de la revuelta, pero la abolición del Senado de ninguna manera fue una promesa.

El discurso de Bonilla expresaba una incipiente oposición que sostuvo que el triunfo del Plan de Tuxtepec era mucho más que un mero cambio de presidente: significaba la continuación de la Revolución de Ayutla y de la Revolución de la Reforma. En éstas el pueblo luchó contra la dictadura, el militarismo, los privilegios, y en contra “del Poder Central —afirmaba Bonilla—, que en cualquiera de sus formas es el símbolo de la monarquía absoluta”.<sup>124</sup>

Estas afirmaciones revelan una nueva articulación de los principios jusnaturalistas con las demandas de corte asambleísta, pues la rebelión tuxtepecana se concebía como parte de la lucha para suprimir cualquier privilegio con el fin de instituir en el país la igualdad de los ciudadanos ante la ley, y la asamblea unicameral aparecía como el mejor medio para impedir la expansión de la administración central.

Bonilla formaba parte de un grupo de legisladores, integrado por Ireneo Paz y Emilio Cantoy (apoyados por 14 diputados más), que concretó sus aspiraciones en una iniciativa de ley que propuso se suprimiera el Senado mediante una reforma constitucional.<sup>125</sup> A esta posición política la he llamado “constitucionalista” porque pugnó por retornar al equilibrio que se había establecido en el texto original de la carta magna.

En respuesta a la iniciativa, el Ejecutivo diseñó una doble estrategia. Por una parte, el 2 de abril de 1877 Protasio Tagle, entonces secretario de Gobernación, envió a

*ante la nación. Informes, manifiestos y documentos de 1821 a 1966*, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1966, vol. II, p. 16.

<sup>124</sup> *Diputados, op. cit.*, p. 16.

<sup>125</sup> VIII Legislatura, sesión del 24 de abril 1877, *Diputados*, vol. I, p. 677. La fuente no especifica el nombre de los otros 14 diputados.

la Cámara una comunicación exhortándola a que convocara a elecciones para senadores. Por otra parte, el 7 de abril el Ejecutivo presentó un proyecto de ley orgánica del artículo 116 constitucional que tenía por objeto acabar con los conflictos internos de los estados y entre las entidades y la federación; en otras palabras, tenía el mismo fin que la facultad senatorial de desaparición de poderes.

La iniciativa propuso que ante una sublevación en contra de los poderes de un estado, bastaba que su gobernador o su legislatura pidieran protección al presidente de la República para que éste impartiera los auxilios solicitados; si el trastorno era producto de un conflicto entre los poderes, el Ejecutivo federal apoyaría a la legislatura; en caso de que los poderes de un estado desconocieran la autoridad del presidente, éste quedaba autorizado para desconocer a las autoridades rebeldes y nombrar a un gobernador provisional.

Es importante destacar las bases institucionales de esta iniciativa. En primer lugar era el presidente de la República el que tenía el mandato constitucional de mantener el orden interno, por lo que resultaba incontrovertible su facultad para afrontar una rebelión que desconociera su investidura.

En segundo lugar, la Constitución de 1857, siendo un pacto entre las tendencias confederalistas y las federalistas, no había dejado en claro cuáles eran los límites de la soberanía de los estados y cuáles las facultades de la federación al enfrentar una sublevación.

En tercer lugar, la iniciativa retomó un principio assembleísta al señalar que el presidente, en caso de conflicto de poderes, apoyaría a la legislatura; en consecuencia, ésta se afirmaba como la principal —si no es que única— representante de la soberanía popular.

Pese a esta última concesión a los grupos assembleístas, la iniciativa, de haberse aprobado, hubiera fortalecido

enormemente el poder presidencial ya que atraía para sí una de las facultades del Senado, y lo que era más grave aún: en caso de conflicto de poderes se hubiese investido al presidente con facultades extraordinarias sin que el Congreso tuviera que aprobarlas. Además, al privilegiar a las legislaturas sobre los ejecutivos hubiese servido para desconocer a los gobernadores desafectos.

Ante el anuncio de que este proyecto de ley orgánica sería sometido a la deliberación del Congreso, su presidente, el diputado Bonilla, respondió a Díaz que la asamblea legislativa estudiaría si el proyecto de ley podría “combinarse con las facultades del Senado, si ellas debieran subsistir, para poner en armonía los derechos e intereses de los estados con los derechos e intereses de la federación”.<sup>126</sup>

Esta respuesta al informe presidencial del 1º de abril de 1877 sugería que la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo se desarrollaría sobre el polo de la confrontación, pero la iniciativa ni siquiera fue dictaminada por la Comisión de Puntos Constitucionales. Parece lícito suponer que si este proyecto hubiera sido promulgado, el Ejecutivo no habría insistido en que se instalara el Senado.

En vista de que un grupo de diputados había presentado una iniciativa para suprimir el Senado, la Comisión de Puntos Constitucionales presentó su dictamen. En éste se consideró que la segunda cámara había sido una fuente de tiranía ya que “los estados, lejos de encontrar en ella el apoyo de sus derechos y al defensor de sus libertades, como era de esperarse, encontraron un enemigo que atentaba contra sus autoridades, allanaba el camino para la más completa centralización del poder”. El dictamen citaba como ejemplo los casos de Jalisco y Nuevo León, para

<sup>126</sup> XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, *op. cit.*, vol. v, p. 16.

concluir que "el Senado es una terrible amenaza que pesa sobre los estados, y de seguro que para un gobernante tiránico no puede haber mejor instrumento".<sup>127</sup>

Por estos motivos el mismo dictamen propuso que se derogaran las fracciones 5ª y 6ª del artículo 72, letra B, es decir, lo relativo a la desaparición de poderes y la reconstitución de los estados.

El dictamen retomó las principales críticas que el Plan de Tuxtepec hiciera al Senado y afirmó que la segunda cámara había servido para neutralizar la acción legislativa impartiendo el veto a todas las leyes. Esta última acusación era inexacta. El Senado repitió las mismas prácticas políticas de la Cámara de Diputados ya que al estar controlado por una mayoría gobiernista apoyó las iniciativas del Ejecutivo, pero las moderó introduciendo en ellas importantes modificaciones. En el Senado, incluso, el grupo porfirista logró una representación ligeramente superior al obtener 8.92%, mientras que en la Cámara de Diputados el voto porfirista en 1875 fue de 7.94% y el voto global de la oposición llegó a 27.8%. Un año después la coalición porfirista-decembrista alcanzó 28.4 por ciento.

En pocas palabras, el dictamen refrendó la necesidad de introducir la representación estatal; aceptó la función colegisladora del Senado a pesar de que restringía las facultades de una cámara unitaria, pero haciendo eco a la argumentación constitucionalista-asambleísta los miembros de la comisión temían que la intervención federal fuera un instrumento tiránico para los estados.

El debate sobre la reforma a las facultades del Senado

<sup>127</sup> El dictamen fue elaborado y presentado por Alfredo Chavero y Atilano Sánchez. "Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales sobre la iniciativa presentada por el Ministerio de Gobernación sobre reformas a la elección de senadores y facultades que tiene el Senado para resolver cuestiones del régimen interior de los estados", en VIII Legislatura, sesión del 26 de mayo de 1877, *Diputados*, 1877, vol. 1, p. 701.

no se llevó a cabo. El diputado Bermúdez propuso que se discutiera después de que la promesa tuxtepecana de no reelección se convirtiera en ley.<sup>128</sup> La moción suspensiva fue aprobada.

El Congreso aprobó la reforma constitucional en abril de 1878 con una breve pero importante modificación: no se prohibió la reelección absoluta del presidente ni de los gobernadores; únicamente la consecutiva.

La no reelección era una nueva fórmula que venía a agregarse a otras dos panaceas por las cuales lucharon persistentemente los porfiristas: un federalismo débil y un sistema formalmente presidencialista pero con un ejecutivo disminuido. Este grupo "constitucionalista" estaba convencido de que las libertades públicas quedaban garantizadas por los gobiernos locales, y un vigoroso congreso serviría de contrapeso al presidente.

Juárez y Lerdo, y el mismo Díaz una vez que accedió a la presidencia de la República, defendieron el restablecimiento del Senado como una pieza clave en el aparato político puesto que permitía la canalización de las tensiones entre el Legislativo y el Ejecutivo y los conflictos en los estados en las instituciones. Por esta razón no es de extrañar que en las tres administraciones se encontrara un grupo gobiernista que apoyó el restablecimiento de la cámara federal, ya que identificaba el fortalecimiento del Ejecutivo con la salud pública, y un grupo "constitucionalista", que se cohesionó por su oposición al Senado, su defensa a las garantías individuales y a la soberanía de los estados.

<sup>128</sup> Intervención de Bermúdez, VIII Legislatura, sesión del 9 de mayo de 1877, *Diputados*, 1877, vol. 1, p. 811.

## LA INCOMPETENCIA DEL SENADO

La intervención del Senado para las diversas instituciones tanto estatales como federales involucradas en los conflictos ofrecía la posibilidad de ensayar nuevos procedimientos con los que se esperaba construir una nueva gobernabilidad, pero sus alcances y límites sólo podrían conocerse y establecerse precisamente con la práctica, misma que a continuación se revisa.

El 6 de mayo de 1878 el gobierno porfirista emitió su primera resolución relativa a la desaparición de poderes. La comisión dictaminadora —integrada por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación— indicó que buscaba dar una resolución que “contribuya a formar una jurisprudencia respetable, severa, desapasionada en la materia de estos juicios solemnes”.<sup>129</sup>

En efecto, la cámara federal debía ejercer sus competencias en un momento en que su legitimidad estaba en duda, pues apenas un año atrás la oposición de la Cámara de Diputados se había negado a que se reinstalara el Senado, y poco después propuso que se suprimieran sus facultades de intervención federal. El Senado estaba obligado a evaluar y dirimir “las diferencias ocurridas en la legislatura” poblana.

El conflicto estalló el 13 de abril de 1878 cuando se reunió la legislatura local en junta preparatoria al segundo periodo de sesiones y rechazó la credencial del diputado Pascual Lara Luna, porque simultáneamente se desempeñaba como diputado al Congreso de la Unión.<sup>130</sup> El mismo

<sup>129</sup> IX Legislatura, sesión del 6 de mayo de 1878, *Senadores*, 1878, vol. 1, p. 170.

<sup>130</sup> Los partidarios de Lara Luna objetaron que la Cámara de Diputados federal aún no se había ocupado de calificar su credencial e incluso cuando fuese admitido en esa cámara podría optar entre los dos cargos de elección. “Carta de

día por la tarde se reunieron siete diputados que llamaron a tres suplentes<sup>131</sup> y admitieron a Lara Luna como representante. En otras palabras, la legislatura había sido depurada de los miembros adversos al gobernador.<sup>132</sup>

En realidad el conflicto era mucho más complejo. El escenario político regional se encontraba dividido desde 1867 entre los llaneros, representados por José María Coutolenc, y los serranos, encabezados por Juan N. Méndez y Juan C. Bonilla; ambos grupos fueron tuxtepecanos y sus líderes tuvieron un papel clave durante la rebelión; posteriormente fueron electos al Congreso de la Unión.<sup>133</sup> Estos dos grupos tenían importantes divergencias en cuanto a sus proyectos, puesto que los llaneros tendían al federalismo y los serranos al confederalismo.<sup>134</sup>

Tras bambalinas no sólo estaba en juego el control de la legislatura sino que además se iniciaba la integración de las cúpulas regionales con las federales a través de concesiones ferrocarrileras, pues la diputación permanente

Juan C. Bonilla a Porfirio Díaz de abril 15 de 1878", en Alberto María Carreño (ed.), *Archivo del general Porfirio Díaz. Memorias y documentos*, t. 29, México, UNAM, 1960, p. 41.

<sup>131</sup> Los tres diputados propietarios removidos por este mecanismo fueron Cenobio Herrera, Vicente López Ovando y Silvestre Martínez. Guzmán, "Solicitud...", *op. cit.*, p. 210.

<sup>132</sup> Para consultar la versión del gobernador sobre estos mismos hechos véase la "Carta de Juan C. Bonilla a Porfirio Díaz de abril 15 de 1878", en Carreño, *op. cit.*, t. 29, pp. 41-43.

<sup>133</sup> Durante la rebelión de Tuxtepec Díaz nombró a Coutolenc gobernador y comandante militar del estado, y Juan N. Méndez fue designado general segundo en jefe del ejército constitucionalista. Poco después, con las elecciones de 1877, Bonilla y Coutolenc fueron electos diputados federales y Méndez senador de la República. En mayo de ese mismo año el general Bonilla asumió la gubernatura del estado.

<sup>134</sup> En este mismo capítulo se ha visto que, en el debate sobre la supresión del Senado, Coutolenc se inclinó por el restablecimiento de la segunda cámara. En cambio, Bonilla, desde un horizonte confederal, se mostró en favor de la independencia del Legislativo, por una mayor autonomía de los estados y en favor de la desaparición del Senado.

del congreso poblano se oponía a aprobar una concesión a favor del gobernador Bonilla para construir el camino de hierro de la ciudad de Puebla a Izúcar de Matamoros.<sup>135</sup>

León Guzmán, presidente del Tribunal Superior de Justicia del estado, el 15 de abril de 1878 envió una solicitud al Senado pidiendo la reconstitución del estado en los términos prescritos por la fracción 5ª del artículo 72 constitucional. Guzmán denunció que la instalación del Congreso fue “esencialmente viciosa, que su existencia es anticonstitucional y sus actos son de pleno derecho nulos”.<sup>136</sup> En lo que se refiere a Bonilla, Guzmán afirmó que el gobernador, por haber sido “cómplice de un atentado contra las leyes, ha dejado de serlo”.<sup>137</sup>

Guzmán, incansable promotor del establecimiento del Senado, explicó que se encontraba “en una terrible alternativa: o tiene que reconocer los poderes que cree usurpadores o los desconoce y resiste. Para lo primero no tiene conciencia; para lo segundo no tiene misión ni facultades. Su único recurso es, pues, poner los hechos en conocimiento del poder federal que tiene facultad para calificarlos”.<sup>138</sup>

La comisión dictaminadora explicó que conforme a la fracción 5ª del artículo 72 constitucional, el Senado podía declarar que habían desaparecido poderes cuando el Ejecutivo y el Legislativo fueran insubsistentes; por eso buscaron mostrar que el ejecutivo poblano no se encontraba acéfalo.

<sup>135</sup> “Carta de Juan Crisóstomo Bonilla a Porfirio Díaz de enero 29 de 1878”, en Carreño, *op. cit.*, t. 28, pp. 169-170.

<sup>136</sup> El congreso local llamó a los suplentes sin seguir los mecanismos marcados por el reglamento, por lo que se trataba de “una violación flagrante de los derechos de los propietarios”. Guzmán, “Solicitud...”, *op. cit.*, p. 211.

<sup>137</sup> “Dictamen de la Cámara de Senadores sobre el conflicto en la Legislatura de Puebla”, en León Guzmán, *op. cit.*, p. 171.

<sup>138</sup> Guzmán, “Solicitud...”, *op. cit.*, p. 211.

Desde la perspectiva estatal —afirmaban los comisionados— difícilmente podría declararse la insubsistencia del Poder Ejecutivo, ya que éste desaparece por muerte, renuncia, destitución o por enajenación mental. Las constituciones de los estados preveían el modo de sustituir la falta absoluta del gobernador en estos casos.

La federación podía considerar que había desaparecido el Poder Ejecutivo cuando se establecía por la vía de la usurpación o cuando el gobernador constituido perdía su legitimidad por infracciones al pacto federal o a la constitución del estado. En cada uno de estos casos el Senado, como representante de la federación, debía juzgar los hechos y ordenar la reconstitución del estado. La comisión dictaminadora del Senado consideró que el gobernador de Puebla no se había rebelado contra las instituciones ni violado la constitución estatal.

En lo que se refiere a la fracción 6ª del artículo 72 constitucional (que facultaba al Senado para evaluar los conflictos de poderes), resolvió que en cuanto ni la legislatura poblana ni el gobernador habían solicitado la intervención del Senado, éste se encontraba incapacitado para dictar una resolución.

Los miembros de la comisión señalaban que

el código de la Nación, al guardar silencio en casos como el actual, ha querido dejar intactas la soberanía e independencia de los estados, y engendrar en los individuos de la gran familia mexicana concordia inalterable y respeto profundo a la ley; condiciones esenciales para la vida de las democracias, virtudes cardinales para la marcha y engrandecimiento de las Repúblicas.<sup>139</sup>

<sup>139</sup> IX Legislatura, sesión del 6 de mayo de 1878, *Senadores*, 1878, p. 172.

Esta cita muestra las dificultades a las que se enfrentaba el Senado: ¿debía intervenir en un momento en que la legitimidad de la Cámara estaba en duda? ¿Su intervención sería calificada de violación a la soberanía de los estados? Para salvar estos escollos la comisión dictaminadora propuso la siguiente interpretación del texto constitucional: si “alguno de los dos poderes (Legislativo o Ejecutivo) sobrenada en un conflicto local, el Senado no será ya competente para injerirse en las cuestiones de ese Estado”.<sup>140</sup>

Las consecuencias de esta interpretación son importantes puesto que la cámara federal, al no intervenir, apoyaba al poder que tuviese mayor fuerza política y militar y de hecho ratificaba los hechos consumados. En otras palabras, el Senado otorgó un franco apoyo al gobernador. Pero, lo que aún era más grave, tal y como indicó el presidente del Tribunal, la fracción 6ª del artículo 72 resultaba “perfectamente inútil” ya que ningún poder estatal ni federal podía resolver el conflicto.

El 20 de mayo León Guzmán se inconformó con una nueva nota dirigida al Senado. El jurisconsulto explicó que la cámara federal no podía declararse incompetente, pues “ante la denuncia de que en un estado habían desaparecido poderes el Senado no podía negarse a ejercer sus facultades constitucionales”.<sup>141</sup> Guzmán insistió en que la cámara federal estaba obligada a aplicar la fracción 5ª del artículo 72 pues él había denunciado que los poderes existentes eran usurpadores; en consecuencia, los legítimos habían desaparecido. De esta manera —indicó el ex constituyente— había puesto al Senado en la disyuntiva de reconstruir el orden constitucional o declarar que los

<sup>140</sup> *Idem.*

<sup>141</sup> Guzmán, “Nota al Senado de la República”, en *León Guzmán, op. cit.*, p. 212.

poderes que él consideraba usurpadores eran legítimos. La argumentación del jurisconsulto era impecable pero la Cámara se mantuvo firme en su resolución.

Guzmán, en su calidad de presidente del Tribunal Superior de Justicia, continuó negándose a reconocer al gobernador y al congreso poblano, así como a despachar los asuntos que estos poderes promovían; por ese motivo fue consignado ante la legislatura del estado convertida en Gran Jurado, que resolvió el 22 de mayo que se formara causa en su contra.

Guzmán se amparó ante el juez de Distrito alegando incompetencia de origen, pues no podría ser juzgado por la misma legislatura que él había denunciado como usurpadora, ya que ésta no podría ser imparcial, "primera cualidad que debe tener todo juez"; de continuar el juicio político en su contra conduciría al "escándalo de que un alto funcionario era condenado por sus enemigos".<sup>142</sup> El 23 de agosto obtuvo el amparo que le concedió protección federal.<sup>143</sup>

Acaso a Guzmán se le concedió el amparo debido a que era uno de los jurisconsultos más prestigiados de la época<sup>144</sup> y había ayudado a construir la legalidad del gobierno tuxtepecano.<sup>145</sup> Es posible que el gobierno porfiris-

<sup>142</sup> Guzmán, "Amparo contra la Legislatura de Puebla", en *ibid.*, pp. 231 y 233.

<sup>143</sup> *Ibid.*, p. 237.

<sup>144</sup> Guzmán fue miembro del Congreso Constituyente y ministro juarista durante la Guerra de Reforma. En 1867 siendo gobernador interino de Guanajuato se negó a publicar la Convocatoria del 14 de agosto en su estado, fue miembro del Partido Liberal Constitucionalista, intelectual del grupo porfirista y promotor de la Asociación Democrática Constitucionalista, que intentó dar un proyecto político a la oposición pero rompió con Díaz cuando éste se levantó en armas con el Plan de la Noria.

<sup>145</sup> En 1876, siendo procurador general de la República apoyó a los decembristas con la intención de crear "un puente constitucional entre el gobierno de Lerdo y la revolución tuxtepecana". Fungió como mediador entre José María Iglesias y Porfirio Díaz, por lo que fue encarcelado por el gobierno de Lerdo. Le

ta efectivamente quisiera evitar el costo de un nuevo "escándalo" político. No obstante, la participación de Guzmán en el conflicto de poderes marcó el fin de su carrera política.<sup>146</sup>

Este conflicto de poderes ilustra una variada problemática:

Las tensiones y las prácticas informales que ensayaron los grupos políticos regionales. En este caso representados por Coutolenc y Méndez para controlar el espacio político.

El inicio de la confluencia de intereses entre la federación y los estados a través de concesiones de transportes y obras públicas, las que paulatinamente se convertirían en un nuevo recurso político. No es fortuito que mientras Guzmán denunciaba ante el Senado los conflictos en el congreso local, la legislatura bonillista autorizara a Méndez que, en su calidad de senador, solicitase al Ejecutivo federal la ansiada concesión para construir un ferrocarril. La concesión fue aprobada el 6 de mayo, el mismo día en que el Senado dio a conocer su dictamen. Inmediatamente se inició la construcción de las vías férreas con fondos del presupuesto de egresos del estado, pero la concesión fue traspasada en 1880 a la sociedad anónima Empresa del Ferrocarril de Puebla a Izúcar de Matamoros.<sup>147</sup>

resultó más difícil calificar el triunfo de Tuxtepec. Creía que la manera en que la revuelta se había consumado "había creado un abismo entre la administración y el orden constitucional" pero también afirmaba que "el régimen era legítimo (si no precisamente constitucional) dado el poder abrumador que el pueblo le dio a Díaz en las elecciones de 1877". Hale, *op. cit.*, p. 104.

<sup>146</sup> En 1879 Guzmán fue electo diputado al Congreso de la Unión; su credencial fue reprobada. En 1884 fue postulado candidato a la presidencia de la República, pero murió repentinamente. Corrió el rumor de que había sido envenenado. Para mayores detalles véase Juan Ignacio Ortega, *León Guzmán*, Toluca, Gobierno del Estado de México, 1978, pp. 25-41.

<sup>147</sup> José María Zamacona, "Reseña histórica de México y sus estados. Puebla", en Carlos Contreras Cruz, Nydia E. Cruz Barrera, Francisco Téllez Guerrero, *Puebla. Textos de su Historia*, México, Instituto Mora, 1993, p. 54.

Los vacíos constitucionales quedaron de manifiesto. El Poder Judicial no podía acudir al Senado, candado que habían puesto los legisladores de la República Restaurada. La fracción 5ª del artículo 72 constitucional parecía que no podría aplicarse si no se había registrado un conflicto armado o un golpe de Estado, pues de otra manera podría considerarse como una violación a la soberanía de la entidad. En cuanto a la fracción 6ª, el Senado estableció una interpretación que antes de zanjar las diferencias se limitó a ratificar el poder que hubiese logrado imponerse sobre el otro, y de este modo tendía a fortalecer a los gobernadores.

#### ¿LA DESAPARICIÓN DE PODERES COMO INSTRUMENTO ELECTORAL?

Las ambigüedades que mostró el Senado en 1878 para resolver el conflicto poblano se disolvían un año después ante los recurrentes conflictos en los estados. Antes de presentar un recuento es necesario indicar brevemente el contexto nacional.

El triunfo de Tuxtepec hizo indispensable una reformulación de los pactos formales e informales entre Porfirio Díaz y las élites regionales. La reforma constitucional que prohibió la reelección consecutiva alentó esperanzas a connotados porfiristas y tuxtepecanos para contender por la presidencia de la República y por las gubernaturas.

La contienda por la sucesión presidencial se expresó en varios niveles: en la elección de gobernadores y diputados estatales, y en particular en las elecciones de diputados y senadores para formar la IX Legislatura, cuyo control era una pieza clave para las diversas facciones políticas porque calificaría las elecciones presidenciales de 1880.

En 1879 aspiraban a la presidencia cinco candidatos:

Manuel González, Ignacio Vallarta, presidente de la Suprema Corte y apoyado por los gobiernos de Jalisco y Colima; el general Trinidad García de la Cadena, entonces gobernador de Zacatecas; contendían también el general Ignacio Mejía, ex secretario de Guerra de Lerdo, y el brillante congresista Manuel María Zamacona, que en ese momento se desempeñaba como representante del gobierno mexicano en Washington.<sup>148</sup>

El reacomodo político favoreció un levantamiento calificado como “la mayor conjura lerdista”, reprimida violentamente por el gobernador de Veracruz, general Luis Mier y Terán.<sup>149</sup> Pronto los grupos de la oposición fueron estigmatizados como “lerdistas” y se les separó de sus cargos. Por si fuera poco, en 1879 Díaz enfrentó innumerables sublevaciones.<sup>150</sup>

El proceso electoral influyó para que estallaran conflictos de poderes en los estados en que Vallarta contaba con grupos políticos favorables en las legislaturas locales: Colima, Michoacán y Jalisco, pero únicamente en el primero intervino el Senado.

<sup>148</sup> *Idem.*

<sup>149</sup> La tripulación del guardacostas *Libertad* se sublevó en Alvarado, y en Tlaxiaco un destacamento; ambos fueron reprimidos por el gobernador siguiendo las indicaciones de Porfirio Díaz. Esta conjura tenía como antecedente inmediato el levantamiento “constitucionalista” que encabezó el propio Mariano Escobedo en junio de 1878 con el objeto de restablecer a Sebastián Lerdo de Tejada en la silla presidencial. Para mayores detalles del levantamiento y del manifiesto que proclamó Escobedo, cfr. Carreño, *op. cit.*, t. 29, pp. 124-128.

<sup>150</sup> En Tamazunchale, San Luis Potosí, se produjo una rebelión indígena por cuestiones de tierras, que pronto fue reprimida. En Yucatán los “indios bárbaros de Chan Santa Cruz” habían invadido el estado. En la frontera norte varias partidas invadieron algunas poblaciones. En el distrito de Tepic algunas gavillas se “levantaron sin plan político alguno”. En enero de 1879 el jefe de las fuerzas federales en Sinaloa declaró su territorio en estado de sitio. “Informe de Porfirio Díaz al abrir la IX Legislatura del segundo periodo de sesiones, del 1° de abril de 1879”, en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, *op. cit.*, pp. 49 y 55.

El conflicto de poderes que se suscitó en Colima tuvo por pretexto la duración de la legislatura local, pero sus antecedentes se remontan a la rebelión de Tuxtepec.

La VII legislatura colimense había inaugurado sus sesiones el 16 de septiembre de 1876; siendo gobernador Filomeno Bravo, quien sostuvo a Sebastián Lerdo de Tejada frente a los tuxtepecanos, pero se negó a reconocer el decreto que lo declaró reelecto presidente; el 28 de noviembre reconoció a José María Iglesias como presidente interino. El 12 de enero de 1877 la legislatura y el gobernador secundaron el Plan de Tuxtepec. El 27 de enero de 1877, por órdenes de Díaz, el general porfirista Doroteo López asumió los mandos civil y militar y declaró a Colima en estado de sitio.<sup>151</sup> En junio se convirtió en gobernador constitucional y la legislatura quedó legítimamente constituida.

El 30 de junio de 1878 nuevos hechos violentos se registraron: Filomeno Bravo fue asesinado. El estado quedó dividido en filomenistas y doroteístas.

Bajo este clima, el 22 de junio de 1879 la legislatura colimense decretó que la duración de la cámara constitucional concluiría el 16 de septiembre de 1880.

Existen dos posibles interpretaciones. Una responsabiliza a los miembros del grupo filomenista, y señala que se trató de un mero conflicto en el seno de la élite local. Sin embargo, los doroteístas buscaron identificar al grupo filomenista con los lerdistas, a los que se les atribuía una conspiración encabezada por Mariano Escobedo.

La otra interpretación, que desde mi punto de vista resulta más probable que la anterior, vincula la actuación de la legislatura con la sucesión presidencial de 1880. El congreso colimense, que en su mayoría era porfirista, se negó a apoyar la candidatura de Vallarta a la presidencia de la

<sup>151</sup> Moreno (s. d.), "La gubernatura de Filomeno Bravo", en Servando Ortoll (comp.), *Colima. Textos de su historia*, México, Instituto Mora, 1988, p. 211.

República y ante el temor de que los nuevos diputados se inclinaran por éste prefirieron prolongar su periodo, según informaron al general Francisco Tolentino,<sup>152</sup> comandante militar de Jalisco.

El 8 de noviembre de 1879 el Poder Judicial desconoció a la legislatura y acudió al Senado. Cinco días después el gobernador también desconoció a la legislatura y expidió una convocatoria para nuevas elecciones. El Congreso también acudió al Senado solicitándole que sancionara sus disposiciones y que las fuerzas federales lo protegieran.

La Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara federal<sup>153</sup> resolvió que no era de su competencia la seguridad personal de los diputados, por lo que sólo podía dictaminar el conflicto de poderes.

En una salomónica decisión afirmó que la legislatura no podía prorrogar su existencia por más tiempo del que fija la Constitución y declaró que había terminado su periodo; reprendió al gobernador indicándole que no debió convocar a elecciones porque ésa era una facultad del Legislativo y le indicó que había infringido las facultades senatoriales para resolver el conflicto de poderes. El dictamen concluía con un acuerdo económico que turnaba el expediente al Gran Jurado "para los efectos que hubiere".<sup>154</sup> Una mayoría absoluta formada por 37 senadores aprobó el dictamen en lo general.

Al día siguiente tuvo lugar una acalorada discusión en la Cámara que expresa las divergencias. El senador Raigosa, presidente de la comisión dictaminadora e influencia-

<sup>152</sup> "Carta de A. Albarelli a Porfirio Díaz de marzo 1° de 1880", en Carreño, *op. cit.*, t. 30, p. 197.

<sup>153</sup> La comisión estaba integrada por el senador Guerra, Genaro Raigosa, Francisco P. Rodríguez y Apolinar Castillo.

<sup>154</sup> IX Legislatura, sesión del 9 de noviembre de 1879, *Senadores*, 1879, vol. III, pp. 200-202.

do por Díaz y por el secretario de Gobernación, Protasio Tagle, sostuvo que la comisión había cambiado de opinión, por lo que ahora juzgaba “que el gobernador había obrado bien”; en consecuencia, no sería necesario que compareciera ante el Gran Jurado.<sup>155</sup>

Otra postura la encabezó el senador Urrueta, quien se mostró en contra del dictamen debido a que consideraba que el Senado no podía ejercer sus facultades de intervención federal porque aún no se había expedido su ley reglamentaria; de hecho ésta nunca llegó a promulgarse.

El pleno acordó que se promulgara solamente la in-subsistencia de la legislatura.<sup>156</sup>

En mayo de 1880 Doroteo López buscó una alianza con el gobernador de Jalisco, Fermín González Riestra, para apoyar a Vallarta como candidato presidencial; a cambio los líderes jaliscienses lo apoyarían militarmente para resistir el dictamen del Senado. Díaz impidió estos planes concentrando fuerzas federales en Zapotlán, Jalisco, con el objeto de “auxiliar a Colima en caso de que sea necesario”.<sup>157</sup> A principios de junio Doroteo López acudió a Díaz buscando su protección. La respuesta del presidente fue inflexible: le permitió quedar al frente de sus fuerzas militares respetando su grado militar, pero debía separarse de la gubernatura porque el Senado había declarado desaparecidos los poderes del estado, y “el Ejecutivo, de estas cosas, como Ud. mismo lo sabe, no tiene más misión que cumplir los dictámenes nacidos de las cámaras”.<sup>158</sup>

La nueva legislatura apoyó en 1880 la candidatura pre-

<sup>155</sup> IX Legislatura, sesión del 10 de diciembre de 1879, *ibid.*, pp. 243-244.

<sup>156</sup> *Ibid.*, p. 238.

<sup>157</sup> “Respuesta de Díaz a la Carta de F. G. Riestra a Porfirio Díaz de abril 29 de 1880”, en Carreño, *op. cit.*, t. 30, p. 243, y “Carta de Francisco Tolentino a Porfirio Díaz de mayo 25 de 1880”, *ibid.*, pp. 266-267.

<sup>158</sup> “Respuesta de Díaz a la Carta de Doroteo López a Porfirio Díaz de junio 3 de 1880”, *ibid.*, pp. 269-270.

sidencial de Manuel González, aunque Ignacio Vallarta continuó buscando partidarios en Colima que lo siguieran en caso de que se levantara en armas.<sup>159</sup>

En el Senado se había operado un importante cambio frente al caso poblano, cuando se negó a dictaminar el conflicto de poderes,<sup>160</sup> y también se expresa una nueva posición frente a los dictámenes elaborados en 1875 sobre los casos de Jalisco y Nuevo León al acusar a la cámara federal de haberse convertido en un brazo del Ejecutivo que intervenía en los estados.

En esta ocasión se cumplieron cada uno de los requisitos constitucionales: era un conflicto de poderes y la legislatura acudió al Senado. La comisión dictaminadora se propuso reconstituir a Colima desapareciendo poderes; por ende, se deponía a un gobernador gobiernista, lo que resultaba insólito. Posiblemente el Ejecutivo federal ejerció influencia sobre la comisión dictaminadora porque Díaz sancionaba la desaparición de poderes y la designación de un gobernador provisional, pero no que se sometiera a un partidario suyo a juicio político, lo que no sólo podía resultar infamante sino que hubiera extendido la resolución del conflicto a la Cámara de Diputados, la que por mandato constitucional fungiría como jurado de acusación.

Al igual que en el conflicto poblano, los hechos fueron denunciados por el Tribunal Superior de Justicia, actor cuya participación no estaba prevista por la ley, quizá porque los distintos actores ensayaron diversas formas para concretar los nuevos mecanismos recientemente instituidos en la ley fundamental.

<sup>159</sup> "Carta de A. Albarelli a Porfirio Díaz de marzo 1° de 1880", *ibid.*, pp. 195-197.

<sup>160</sup> En ese sentido los únicos legisladores que marcan una continuidad fueron Urrueta y Del Río, quienes se negaron a dictaminar.

## UNA RESOLUCIÓN TARDÍA

En el conflicto de poderes que se suscitó en Sonora es posible ver en juego los tres mecanismos constitucionales con los que la federación contaba como último recurso para conciliar una entidad fraccionada: el auxilio federal, el juicio político y la desaparición de poderes.

En abril de 1879 Díaz informó al Congreso que en Sonora "existe una cuestión entre sus poderes locales".<sup>161</sup> En ese estado se desempeñaba como gobernador un destacado general identificado con Sebastián Lerdo de Tejada: Vicente Mariscal, quien en 1876, por instrucciones de Lerdo, declaró en estado de sitio la entidad, convirtiéndose en su gobernador. Poco después, Mariscal reconoció a Díaz y al Plan de Tuxtepec. Nuevamente tomó posesión de la gubernatura el 3 de julio de 1877 junto con Francisco Serna, líder regional porfirista que se desempeñaba como vicegobernador, creando así un conflicto latente que pronto se desencadenaría.

En marzo de 1878 se suscitó un conflicto de poderes entre el congreso local controlado por el grupo tuxtepecano que encabezaba Luis E. Torres y el gobernador, que condujo a que se establecieran dos legislaturas, una gobiernista y la otra torrista, fuera de la capital del estado.<sup>162</sup>

Mariscal, acorralado en una situación de ingobernabilidad del estado y sin recursos económicos,<sup>163</sup> acudió al

<sup>161</sup> "Informe de Porfirio Díaz al abrir la IX Legislatura el segundo periodo de sesiones, el 1º de abril de 1879", en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, *op. cit.*, p. 46.

<sup>162</sup> Para mayores detalles véase "Carta de Porfirio Díaz a Vicente Mariscal de mayo de 1878", en Carreño, *op. cit.*, t. 29, p. 87, y "Carta de la Cámara de Diputados (firmada por Ismael S. Quiroga y A. Almada) a Porfirio Díaz de mayo 30 de 1878", *ibid.*, pp. 87 y 94.

<sup>163</sup> Para el mes de junio parecía que se habían conciliado las diferencias. Ma-

Senado para que zanjara las diferencias, y el 8 de julio ofrecía su renuncia al presidente,<sup>164</sup> la cual no le fue aceptada.

Para el gobierno federal el conflicto sonoreense tenía otra vertiente. En aquellos días el presidente buscaba la reanudación de relaciones diplomáticas con los Estados Unidos. El primer paso en ese sentido fue la aprobación del tratado que permitió el paso recíproco de tropas para perseguir merodeadores e indios.<sup>165</sup> El gobierno federal no podía permitir que se suscitara una rebelión en los estados fronterizos ya que podría derivar en un conflicto internacional; así, Díaz consideraba que por razones de seguridad nacional era indispensable una conciliación de los intereses regionales y federales.

En el ámbito local los comicios dieron paso a nuevos conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo. En noviembre el vicegobernador Francisco Serna, con un grupo de legisladores, salió de la capital nuevamente con el propósito de instalar un congreso.<sup>166</sup>

A principios de 1879 el congreso estatal abrió un juicio político al gobernador y declaró que se procediera en su contra. El tribunal del estado también falló en su contra. Sin embargo, Mariscal no acató el fallo. La legislatura

riscal señalaba que había logrado que el llamado "Congreso disidente" o "de Hermosillo" se integrara a la legislatura legítima, pero el diputado Carlos R. Ortiz, miembro del grupo torrista, había hecho que se aprobara una ley de clasificación de rentas que derogaba por falta de reglamentación todos los impuestos que formaban la hacienda del estado, y después había disuelto la legislatura torrista. "Carta de Vicente Mariscal a Porfirio Díaz de julio 30 de 1878", *ibid.*, pp. 228-229.

<sup>164</sup> "Carta de Vicente Mariscal a Porfirio Díaz de julio 8 de 1878", *ibid.*, pp. 189-190.

<sup>165</sup> "Iniciativa de ley y discusión en el gabinete, mayo 15 de 1878", *ibid.*, pp. 78-84.

<sup>166</sup> "Carta de Vicente Mariscal a Porfirio Díaz de noviembre 1° de 1878", *ibid.*, pp. 297-299.

se dirigió al Ejecutivo de la Unión para solicitar el “auxilio de la fuerza armada”.<sup>167</sup>

Paralelamente Serna se levantó en armas en el sur del estado, y Guillermo Carbó encabezó las fuerzas federales para atacar a Mariscal e incluso se le responsabilizó de impulsar una rebelión en Sinaloa y en Guaymas, Sonora, en contra del gobernador,<sup>168</sup> quien tras renunciar el 21 de marzo de 1879<sup>169</sup> huyó por el territorio de Arizona.<sup>170</sup>

La intervención del Senado en un inicio fue ambigua. Al mediar el año de 1878 Mariscal acudió a la Cámara para que zanjara las diferencias; en junio la Secretaría de Gobernación le informó del problema entre la legislatura y el gobernador de Sonora, pero el Senado no dictaminó el conflicto. Mariscal nuevamente solicitó a la Cámara federal el 13 de marzo de 1879 su intervención; ésta empezó a examinar los hechos casi un mes después.

Los senadores López Portillo, Raigosa y Pombo propusieron que se pidieran informes a la Secretaría de Gobernación sobre las disposiciones que se hubiesen dictado para “el restablecimiento del orden en Sonora”.<sup>171</sup>

El 17 de abril la Secretaría presentó una síntesis de los hechos. La legislatura de Sonora en un juicio político declaró culpable al general Vicente Mariscal por violar varios artículos de la constitución local y por ello resolvió que el vicegobernador, general Serna, ocupara el Poder Ejecutivo; además le otorgó facultades extraordina-

<sup>167</sup> “Informe de Porfirio Díaz al abrir la IX Legislatura el segundo periodo de sesiones, el 1° de abril de 1879”, *op. cit.*, p. 46.

<sup>168</sup> “Carta de Vicente Mariscal a Porfirio Díaz de marzo 14 de 1879”, en Carreño, *op. cit.*, t. 30, pp. 40-42.

<sup>169</sup> Gracida Romo, *op. cit.*, p. 96.

<sup>170</sup> “Carta de Francisco Serna a Porfirio Díaz de abril 11 de 1879”, en Carreño, *op. cit.*, t. 30, pp. 44-45.

<sup>171</sup> IX Legislatura, sesión del 9 de abril de 1879, *Senadores*, 1879, vol. II, pp. 25-26.

rias en Hacienda y Guerra. Mariscal por su parte, reunió otro congreso.

Gobernación explicaba que la legislatura sernista, misma que había sido reconocida por el gobierno federal, solicitó, con base en el artículo 116 constitucional, el auxilio de la fuerza armada, mientras que Mariscal fue declarado en rebeldía. El comunicado de Gobernación era concluyente: el Poder Ejecutivo federal en ese preciso momento estaba auxiliando a la autoridad legítima.<sup>172</sup> El 1° de mayo se informó al Senado que había quedado restablecida la paz en el estado.<sup>173</sup>

A pesar de que el conflicto estaba resuelto, faltaba que el Senado calificara la desaparición de poderes ya que Mariscal había pedido su participación, pero, según se desarrollaron los acontecimientos, la Cámara federal tendría que calificar los actos del Ejecutivo y sus atribuciones.

Las desavenencias en el Senado se expresaron en las comisiones que dictaminarían el caso. Un grupo estaba encabezado por el senador Genaro Raigosa, quien fungía en el Senado como correa de transmisión del Ejecutivo. Raigosa solicitó que este caso fuera estudiado y dictaminado exclusivamente por la comisión a la que él pertenecía, la de Puntos Constitucionales.

El otro grupo estaba encabezado por Pedro Díez Gutiérrez, quien propuso que la Comisión de Puntos Constitucionales trabajara con la de Gobernación. A este grupo se sumó Sánchez Azcona argumentando que la Cámara tenía que evaluar la aplicación del artículo 116, que desde su muy peculiar interpretación se ocupaba "de los casos en que la federación debe prestar ayuda a los poderes de los estados a fin de dirimir las cuestiones que surjan en su

<sup>172</sup> IX Legislatura, sesión del 17 de abril de 1879, *ibid.*, pp. 30-31.

<sup>173</sup> IX Legislatura, sesión del 1° de mayo de 1879, *ibid.*, p. 50.

seno".<sup>174</sup> En esta ocasión el núcleo gobiernista encabezado por Raigosa perdió la batalla: 23 votos fueron a favor de que trabajaran ambas comisiones y 16 en contra.<sup>175</sup>

No obstante, el debate resultó inútil puesto que el Senado no llegó a dictaminar el uso de las facultades del Ejecutivo y tampoco aplicó el artículo 72 ya que el conflicto había desaparecido.

Este conflicto de poderes sonoreense presenta algunas similitudes respecto al que se registró en el mismo estado en 1875-1876. Mariscal, a quien se le podría considerar independiente a partir de su ruptura con Díaz a mediados de 1878, fue el que solicitó al Senado que dictaminara el conflicto. Sin embargo, antes de su ruptura con Díaz entre enero y junio de 1878, sus partidarios habían entrado en pláticas con el secretario de Guerra a fin de preparar el auxilio federal en caso de que fuera necesario.<sup>176</sup>

Mientras, los torristas y sernistas, apoyados por Díaz, prefirieron solicitar la intervención del presidente, posiblemente porque se trataba de porfiristas. Por su parte Díaz buscó que el conflicto no se dirimiera en el Senado. Mariscal, al igual que León Guzmán en el caso de Puebla, acudió a la Cámara federal para enfrentarse a grupos políticos regionales aliados con Díaz.

Parecería que es posible encontrar un patrón común: los grupos opositoristas solicitaron al Senado la desaparición de poderes, mientras que los gobiernistas pidieron el auxilio federal, facultad exclusiva del Poder Ejecutivo. El caso de Colima es una excepción pues fue el Supremo Tribunal del estado el que desconoció la legislatura; sin

<sup>174</sup> IX Legislatura, sesión del 3 de mayo de 1879, *ibid.*, pp. 61-71.

<sup>175</sup> *Ibid.*, p. 71.

<sup>176</sup> "Carta de B. Dávalos a Porfirio Díaz de junio 5 de 1878", en Carreño, *op. cit.*, t. 29, pp. 108-109.

embargo queda poco claro cuál era el papel que jugó en la problemática.

La estrategia política de Serna tampoco era inédita; su levantamiento guarda algunas similitudes con la rebelión de Fuero en Nuevo León de 1875, pues ambas parecen haber sido impulsadas desde la capital del país.

Raigosa, desde el Senado, cumplió con una función similar a la que desempeñó en Colima. En aquel estado impidió que se le abriera juicio político al gobernador, que entonces era gobiernista, aun en contra del primer dictamen elaborado por el Senado. En el caso sonoreNSE Raigosa impidió que el Senado calificara la aplicación del auxilio federal. Ambos casos muestran las facciones dentro del Senado: 16 senadores eran gobiernistas y 14 se opusieron a los dictados de Raigosa. El voto de nueve representantes osciló entre ambas facciones, por lo que puede considerarse independiente.

Los tres conflictos de poderes revisados en este apartado muestran las dificultades del Senado para ejercer sus facultades. Más aún, ilustran distintos aspectos de la tensión entre los estados y la federación.

El caso poblano devela los primeros ensayos por articular los intereses de grupos de poder regionales con la federación a través de las concesiones de transportes y obras públicas, recurso político de integración que se utilizaría frecuentemente en la década de 1880, como se verá en el siguiente capítulo. Las resistencias surgieron de los grupos regionales marginados de este nuevo recurso. El Senado, al no intervenir en el conflicto, temiendo que se le acusara de violar la soberanía del estado, terminó por apoyar esta nueva integración político-económica.

El problema colimense ilustra que los conflictos de poderes en ocasiones rebasaron el ámbito regional, pues los grupos contendientes formaron alianzas interregiona-

les para defender sus intereses, aunque en este caso la alianza fue favorecida por el proceso electoral de 1880. Debe insistirse en que los conflictos repercutían en el ámbito federal a través de distintas instancias: el comandante de la zona militar y el presidente de la República, a los que se solicita su apoyo y mediación; impactaban en el Congreso de la Unión en el que había representantes de uno o varios de los partidos contendientes. Otros actores fueron los magistrados de la Suprema Corte y los miembros del gabinete, puesto que tenían sus propias bases políticas que descansaban en los grupos de poder regionales. Todas estas fuerzas interactúan en los conflictos y en la defensa o expansión de su propio espacio político.

La actuación del Senado en los tres casos fue ambigua; ante el conflicto poblano se declaró incompetente; en el sonorenses intervino cuando el conflicto ya estaba resuelto. Mientras que en Colima efectivamente declaró la desaparición de poderes. Así, en las tres resoluciones se muestra la afirmación de una misma tesis: el Senado apoyaba al poder que había sobrevivido en el conflicto y de este modo su facultad para mediar entre los grupos enfrentados o someter a uno de ellos tendió a ser ejercida por el presidente de la República; éste lo haría a través del auxilio federal o a través de prácticas informales.

#### CONCLUSIONES

En este capítulo se ha revisado el tránsito de un sistema unicameral al establecimiento de un poderoso Senado.

En el primer apartado se indicó que en 1867 el gobierno provisional de Juárez inició la demanda legislativa.

Las sucesivas legislaturas de la República Restaurada se dividieron en dos grandes posiciones; por un lado esta-

ban los que sostenían que la representación popular organizada en una cámara única de tintes asambleístas era la mejor defensa de las garantías individuales y de los intereses de los estados; por otro lado, el grupo gobiernista defendió el Senado como un órgano conservador indispensable para frenar “las pasiones” del momento, la “demagogia” a la que tanto temían los liberales.

La peculiaridad mexicana surgió al proponer que el Senado como moderador de la Cámara de Diputados lograría controlar al Ejecutivo en defensa de las garantías individuales y así afirmar que la federación era la garante de los derechos naturales del hombre. Esta peculiaridad es de suma importancia porque muestra la estrecha vinculación entre liberalismo y federalismo.

Cabe destacar una importante diferencia frente a las demandas federalistas de las décadas de 1840 y 1850: entonces se buscó fortalecer la federación para que ésta garantizara los derechos naturales que las autoridades formales e informales de los estados atropellaban. En 1870 se quería evitar que el Ejecutivo federal violara estos derechos. Con tal argumento la V Legislatura (1869-1871) aceptó el restablecimiento del Senado.

En la siguiente legislatura (1871-1873) los diputados gobiernistas y la oposición alcanzaron un nuevo punto de acuerdo: la segunda cámara no sería notabiliaria ni revisora sino colegisladora y de igual jerarquía que la Cámara de Diputados y así se dotó al Senado de una naturaleza distinta de la que había tenido en la historia mexicana.

La reforma al artículo 71 constitucional fue producto de un nuevo compromiso entre los legisladores y el Ejecutivo, pues otorgó una amplia participación al presidente en la formación de leyes al tiempo que rechazó el veto presidencial atendiendo a la oposición que expresaron los diputados —tanto gobiernistas como opositores—, que

sostuvieron que el veto invalidaba la voluntad ciudadana representada por el Congreso. Así, el presidencialismo mexicano continuó siendo disminuido.

La mayor responsabilidad y también la más controvertida que se le dio al Senado fue la intervención federal como respuesta a una fuerte conflictividad registrada entre el Ejecutivo y los estados, que se manifestó en el Congreso e incluso en numerosos movimientos armados que desconocieron a la administración central. Pero en el debate parlamentario sobre esta facultad que se llevó a cabo en la VII Legislatura (1873-1875) no participó la oposición.

Debe hacerse hincapié en las transformaciones de la naturaleza del Senado que tuvieron lugar en el debate parlamentario. En un primer periodo (1867-1870) la demanda legislativa que surgió del Ejecutivo insistió en que el Senado debía establecerse para moderar a la Cámara de Diputados, y en ese sentido era visto como una institución conservadora. En un segundo periodo (1870-1873) el proyectado Senado se convierte en cámara colegisladora. En un tercer periodo (1873) adquiere nuevas competencias haciéndolo garante del pacto federal, y por tanto se aspiró a que su representación no fuese territorial sino nacional. Esta facultad institucionalmente permitió la afirmación del federalismo mexicano al hacer corresponsables al conjunto de los estados —todos ellos representados en el Senado— de mantener el orden interno.

Conforme a los testimonios de los grupos porfiristas, el Senado pudo restablecerse en México porque el presidente logró controlar la Cámara de Diputados; este argumento reduccionista, utilizado para justificar la rebelión de Tuxtepec, ha sido repetido por innumerables historiadores.

Sin embargo, en la República Restaurada el Congreso estaba dividido en grandes coaliciones cuya principal di-

ferencia en este periodo era su tendencia al federalismo/presidencialismo o confederalismo/asambleísmo. Estas tendencias son categorías construidas *a posteriori* como herramientas de análisis puesto que las diferencias entre estos dos proyectos se establecerían a partir de su concreción histórica y quedarían plenamente definidos en la década de 1890. Fue precisamente esta indefinición lo que permitiría que tanto entre los grupos porfiristas como entre los gobiernistas hubiese un amplio espectro de posiciones intermedias que permitieron un paulatino acercamiento entre la posición original expuesta por el Ejecutivo y las resistencias de la oposición. Se ha propuesto que el encuentro fue posible por varias razones:

En primer lugar, una importante corriente de opinión coincidía con el presidente en que siendo nuestro país una república federal se debía introducir en el Poder Legislativo la representación de los estados.

En segundo lugar, muchos diputados estaban convencidos de la necesidad de introducir una cámara que revisara los actos de la representación popular evitando la precipitación legislativa y que serviría para moderar la conflictividad entre el presidente y la Cámara de Diputados.

En tercer lugar, y sin duda la más importante, el Congreso atemperó las iniciativas del Ejecutivo; así, fue capaz de desempeñarse efectivamente como un órgano de concertación y negociación entre los diversos intereses políticos: rechazó el veto presidencial y la iniciativa de ley orgánica del artículo 116 constitucional (auxilio federal), defendió las facultades de la Cámara de Diputados como representación popular y limitó las atribuciones del Senado en materia de intervención federal.

Al triunfo de la rebelión de Tuxtepec se manifestaron los grupos constitucionalistas —que habían amalgamado los principios jusnaturalistas, el horizonte confederalista

y asambleísta— y demandaron la supresión del Senado. De manera simultánea, Díaz sometió al Congreso una iniciativa para reglamentar el artículo 116 constitucional, que otorgaba amplias facultades al presidente. Es posible que los diputados prefiriesen no insistir en suprimir ni en reformar las atribuciones de la cámara federal a cambio de que la ley orgánica de dicho artículo no se promulgara. Después de todo era preferible que si la federación habría de intervenir en un estado rebelde o en conflicto interno, la decisión recayera en el Poder Legislativo.

En varios apartados de este capítulo se ha estudiado la manera en la que el Senado utilizó sus facultades de intervención federal. Durante la República Restaurada, específicamente en los conflictos suscitados en Jalisco y Nuevo León, el Senado declaró la desaparición de poderes cuando el Ejecutivo ya los había sometido bajo estado de sitio; de este modo la cámara federal ratificó las decisiones del presidente.

Es frecuente que se afirme que en el periodo 1876-1885 el general Díaz destruyó a los caciques locales logrando centralizar el país.<sup>177</sup> En estas páginas se ha propuesto una interpretación distinta: la solución a los conflictos entre poderes creó importantes tensiones entre el Ejecutivo y el Congreso de la Unión, ya que ambos contaban con facultades para zanjar las diferencias. El Ejecutivo solía enviar fuerzas federales; el Senado podía declarar la desaparición de poderes, y la Cámara de Diputados podía convertirse en tribunal de acusación; estas competencias fueron creadas como un sistema de pesos y contrapesos en el interior de los poderes federales. Sin embargo, no se contaba con leyes reglamentarias que definiesen los espacios en los que cada uno podía actuar, por lo que las tres instancias

<sup>177</sup> Véase por ejemplo Gracida Ramo, *op. cit.*, y García Valero, *op. cit.*

podían entrar en juego. El Senado, para evitar un enfrentamiento con el presidente que pudiera derivarse de la evaluación que hiciera del uso del auxilio federal, buscó no intervenir ya fuese declarándose incompetente o interviniendo cuando el conflicto ya había sido resuelto. De esta manera, como señalara León Guzmán, sus facultades resultaban perfectamente inútiles. En cambio, Díaz era el mediador por excelencia entre sus antiguos compañeros de armas, y por lo mismo pudo labrarse un espacio como árbitro informal por encima de las restringidas competencias que le otorgaba la Constitución.

### III. HACIA UNA NUEVA GOBERNABILIDAD CON EL FORTALECIMIENTO DE LA FEDERACIÓN Y DEL PODER EJECUTIVO (1880-1890)

**E**N LA DÉCADA DE 1880 se despliegan las tensiones que en los capítulos precedentes se han analizado. La primera tensión que surgió fue la conflictividad entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo que continuó enmarcada en otra tensión constitutiva del siglo XIX: el confederalismo-federalismo, debido a que en el Congreso estaban representados ambos horizontes. En el periodo 1881-1885 esta doble tensión se expresó al redefinirse las facultades de los poderes públicos federales en el contexto de un renovado impulso de fomento en los tres puntales de la economía mexicana decimonónica: la minería, el agro y el comercio.

De manera paralela se manifestó la tensión entre los estados que tendían al confederalismo y la propia federación, que luchaba por hacerse obedecer. Esta tensión se analizará en los conflictos de poderes que se registraron en Jalisco, Zacatecas, Coahuila, Nuevo León y Tabasco, ámbito en el que también fue palpable la tendencia hacia la instauración de un federalismo hegemónico.

Por último, este capítulo revisa la iniciativa de ley que suprimió todo requisito jurídico para que se instaurara una presidencia vitalicia; se tratará de demostrar que fue posible porque a lo largo de la década de 1880 el Congreso fue desnaturalizándose al perder sus facultades de control del Ejecutivo, de conciliación entre la federación y los estados, y de negociación y compromiso entre los dis-

tintos sectores de la sociedad, el presidente desempeñaría estas dos últimas funciones de manera informal hasta convertirse en el árbitro de los principales espacios políticos.

#### LA GOBERNABILIDAD Y LA REGULACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

El gobierno de Manuel González (1880-1884) llevó a cabo la reordenación económica del país, y su programa electoral (1880), redactado por Vicente Riva Palacio,<sup>1</sup> ya mostraba la intención de fortalecer las competencias de la federación en materia de política económica, dando una nueva orientación que privilegiaría el fomento sobre la ordenación política.

El candidato no hizo falsas promesas: aclaró que “en el ramo de mejoras materiales haré no todo lo que se desea, no todo lo que necesita el país, sino lo que sea posible, lo que sea urgente, lo que sea en la esfera práctica, de efectiva realización”.<sup>2</sup>

El Estado debía conseguir recursos a través de una reforma fiscal para aliviar el exhausto tesoro nacional; González partía de un principio básico de la doctrina liberal: el ciudadano estaba obligado a contribuir en los gastos públicos, “pero no más allá de donde se lo permiten sus fuerzas y sus recursos”; con ello prometió que no se impondrían nuevas contribuciones y se comprometió a

<sup>1</sup> Marcos Tonatiuh Águila propone que este programa electoral lo había elaborado Vicente Riva Palacio para su propia campaña a la presidencia de la República, pero Díaz frustró sus aspiraciones en mayo de 1879. Riva Palacio trabajó como director de la campaña electoral de González a cambio de que éste lo integrara en el gabinete del nuevo gobierno. Para mayores detalles véase Marcos Tonatiuh Águila, *El liberalismo mexicano y la sucesión presidencial de 1880: dos ensayos*, México, Miguel Ángel Porrúa/UAM-A, 1995, pp. 69-139.

<sup>2</sup> Programa electoral, en Águila, *op. cit.*, p. 151.

atender “aquellos impuestos que notoriamente rechaza la opinión pública”,<sup>3</sup> y aquellos que perjudicaban la industria, los que podrían reformarse con iniciativas que sometería al Congreso de la Unión.

Para reactivar la economía no bastaba la limitada reforma fiscal propuesta, sino que era necesario abrir el crédito tanto nacional como foráneo, para lo que era indispensable liquidar la deuda interna o al menos consolidarla.

Con la consolidación de la deuda —afirmaba el programa electoral—, “y con la necesaria reforma en nuestro sistema hipotecario, vendrá el establecimiento de bancos para favorecer especialmente a la agricultura, a la industria y a la minería”;<sup>4</sup> de este modo proponía fincar un mercado de capitales.

El candidato señaló que México debía abrirse al mundo: estableciendo relaciones políticas y comerciales con “todas las potencias” e impulsando la colonización y la inversión de capitales extranjeros para la construcción de ferrocarriles<sup>5</sup> y el fomento de la industria.

La importancia del programa electoral radica en que expresa por primera vez un proyecto integral para construir una economía nacional, entendida como un espacio político coherente transformado por el Estado, cuyas actividades se dirigen a una misma dirección.<sup>6</sup>

Para construir una economía nacional se requería una

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 153.

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> Las vías férreas contribuirían, según el candidato, “a formar un mercado interno y aumentar así la fortuna de los agricultores, reducida hoy a sólo el escaso consumo interior”. *Ibid.*, p. 150.

<sup>6</sup> La definición de economía nacional está tomada de Marcello Carmagnani, *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, Fidecomiso Historia de las Américas/El Colegio de México/FCE, 1994, p. 25.

serie de condiciones materiales mínimas que no había en México. La nación debía ser capaz de alimentar a su propia población, producir lo suficiente para liberar productos que se vendieran en el mercado interior y exterior. Relativa abundancia de transportes, mano de obra liberada para trabajar en la industria y ausencia de aduanas y peajes interiores que permitiesen la libre circulación de mercancías.<sup>7</sup>

Formar un mercado interno no era cosa sencilla en un país en el que, a excepción de los productos destinados al comercio exterior, su economía se caracterizaba por una agricultura de subsistencia donde las manufacturas eran artesanales. Los transportes prácticamente se reducían a recuas de mulas, lo que tendía a aislar los focos de producción y de consumo. El comercio exterior mantenía casi intacta su traza colonial (exportación de metales preciosos, de henequén, grana, maderas tintóreas y azúcar, importación de bienes de consumo para las minorías urbanas acomodadas y de materiales para las minas y las manufacturas).<sup>8</sup> No había un mercado de trabajo y tampoco uno formal de tierras. La propiedad rural estaba regulada por una legislación heterogénea que regía una pluralidad de derechos de propiedad. El mercado de capitales era incipiente, pues había un solo banco comercial, el de Londres, México y Sudamérica, que no era capaz de satisfacer la demanda de crédito por lo que predominaban los prestamistas privados.

El programa electoral proponía transformar una economía prácticamente cerrada. Pero, para llevar a cabo la

<sup>7</sup> Fernand Braudel, *La dinámica del capitalismo*, México, FCE, 1993, pp. 107-109 (Breviarios, 427).

<sup>8</sup> Fernando Rosenweig, "El desarrollo económico de México de 1877-1911", en Enrique Cárdenas (comp.), *Historia Económica de México*, México, FCE, 1992, pp. 44-45 (Lecturas, 64).

reorganización del crédito interno y externo y promover las inversiones en todos los ámbitos productivos, era necesario establecer la paz, un clima de confianza y contar con la participación de las fuerzas políticas y de los empresarios nacionales. Así, era indispensable “reunir las inteligentes y poderosas facciones del Partido Liberal”. El gobierno de González inició una política de conciliación integrando los diversos grupos políticos al Congreso.<sup>9</sup>

Este programa de gobierno requería la activa intervención del Estado al que correspondía —en su esfera de acción— promover la reforma del Poder Judicial para mejorar la administración de justicia, una nueva legislación que atrajera al capital extranjero y aumentar las escuelas primarias, “donde se enseña lo más indispensable para el ciudadano”.<sup>10</sup>

El candidato establecía una relación directa entre la impartición de justicia y su proyecto de promoción económica porque aquella era “la perfecta garantía de propiedad, de las transacciones mercantiles y aun de los actos más insignificantes de la vida”, pero la justicia en México era “tardía”; para mejorarla durante su administración se reorganizaron los tribunales federales.

El candidato se mostró preocupado por la falta de “uniformidad en la legislación civil porque esto impide las transacciones y obstruye el cambio de la propiedad y el

<sup>9</sup> La política de conciliación se observa en la X Legislatura (1880-1882) a cuyos escaños llegaron antiguos lerdistas e iglesistas, un importante número de connotados liberales de la Reforma (Vicente Riva Palacio, Guillermo Prieto, Juan A. Mateos y Manuel Payno) y con ellos un grupo de jóvenes que con los años se conocerían como los “científicos” (Pablo Macedo, Justo Sierra, José Y. Limantour y Francisco Bulnes).

<sup>10</sup> La iniciativa para crear una educación básica obligatoria de carácter federal fue propuesta por Justo Sierra a la Cámara de Diputados el 7 de octubre de 1880, pero fue promulgada hasta 1896. El aumento del gasto público en instrucción durante el gobierno de González se puede consultar en Carmagnani, *Estado y mercado...*, *op. cit.*

curso del dinero".<sup>11</sup> En otras palabras, el programa electoral anunciaba que todo acto mercantil debería regularse con un mismo código para toda la República. González se mostraba optimista pues esperaba que los estados adoptaran los códigos federales, mismos que el Congreso de la Unión debía reformar.<sup>12</sup>

Era un optimismo exagerado porque el programa electoral anunciaba que el Ejecutivo, para formar un mercado nacional, quería redefinir las competencias que la Constitución había conferido a los estados.

Al asumir Manuel González la presidencia parecía que podría desarrollar su proyecto político-económico sin ninguna traba porque había sido electo por una inmensa mayoría,<sup>13</sup> en unas elecciones que se desarrollaron pacíficamente,<sup>14</sup> lo que era "una prueba elocuente de que en la República Mexicana las instituciones se acatan".<sup>15</sup>

Al país se le abría un panorama esperanzador —según el presidente del Congreso, Vicente Riva Palacio— porque permitía transformar las funciones políticas del próximo presidente, quien sólo tendría que ocuparse de los asuntos administrativos para "dar impulso a las fuerzas vivas de la nación y afirmar la seguridad pública. De esta manera se podría alcanzar el fin moral a que debe propender en po-

<sup>11</sup> Programa electoral, *op. cit.*, p. 147.

<sup>12</sup> *Ibid.*, pp. 147-148.

<sup>13</sup> González obtuvo 11 528 votos, Benítez 1369, García de la Cadena 1075, Mejía 529, Vallarta 165 y Zamacona 76. Pedro Pérez Herrero, *Porfirio Díaz*, Madrid, Ediciones Quórum, 1987, p. 109; Salvador Quevedo y Zubieta, *Manuel González y su gobierno en México, anticipo a la historia típica de un presidente mexicano*, México, Editora Nacional, 1956, pp. 62-63, y Águila, *op. cit.*, p. 104.

<sup>14</sup> Para un análisis detallado sobre las irregularidades registradas en estas elecciones véase Águila, *op. cit.*

<sup>15</sup> "Respuesta del presidente del Congreso el 16 de septiembre de 1880, Vicente Riva Palacio", en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, *Los presidentes de México ante la nación. Informes, manifiestos y documentos de 1821 a 1966*, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1966, p. 82.

lítica combinando el progreso de los intereses generales con el mejoramiento social de los individuos".<sup>16</sup>

Este discurso pronunciado como respuesta al informe a la nación que presentó Díaz en 1880 ratificó el programa electoral de González, y lo que era mucho más importante: por primera vez la representación nacional marcaba las directrices que el presidente electo debería seguir; así Riva Palacio anunciaba la confluencia de intereses entre los poderes Ejecutivo y Legislativo que caracterizó a la década de 1880.

#### LAS RESISTENCIAS DE LOS ESTADOS ANTE LA REGULACIÓN DE LAS FACULTADES MINERAS DE LA FEDERACIÓN

Manuel González dio un giro a la política económica con la iniciativa que envió la Secretaría de Fomento a la Cámara de Diputados para reformar la fracción x del artículo 72 constitucional, que tenía por objeto facultar al Congreso de la Unión para promulgar una legislación federal en materia de minería, competencia reservada a los estados.

En las últimas décadas del siglo XIX los metales preciosos se extraían de muy diversas formas: había indígenas buscadores de pepitas de oro, comunidades campesinas que lavaban arenas fluviales, pequeñas haciendas de beneficio, empresas más grandes, aunque no mucho más avanzadas, que nutrían la mayor parte de las remesas de oro y plata que se enviaban a las principales casas de moneda del país, y a los puertos donde se hacían los envíos al extranjero; junto a todos ellos el capital inglés explotaba algunos minerales en el centro del país.<sup>17</sup> Las compañías dedicadas a los metales de uso industrial eran escasas

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 83.

<sup>17</sup> Rosenzweig, *op. cit.*, p. 46.

y poco producían. La industria minera estaba estancada por los altos costos de producción, la falta de crédito<sup>18</sup> y los gravosos impuestos.

A partir de 1870 la crisis minera se profundizó debido a la caída del precio internacional de la plata.<sup>19</sup> La Secretaría de Hacienda apoyó a la deprimida industria con importantes exenciones fiscales,<sup>20</sup> pero éstas no fueron suficientes para reactivarla. Preocupados por la producción minera empresarios e ingenieros en minas, el Ejecutivo federal, los gobernadores y las legislaturas de los estados, iniciaron un debate público.<sup>21</sup>

Diversos grupos tanto mineros como políticos presentaron una misma exigencia: el Estado debía definir una política de fomento que se concretara en una profunda reforma a la legislación para que brindara mayor seguridad en la propiedad y ofreciera garantías a los inversionistas extranjeros.

El marco jurídico que normaba este sector era obsoleto en la década de 1880 puesto que continuaba rigiéndose

<sup>18</sup> Cuauhtémoc Velasco Ávila, Eduardo Flores Clair, Alma Aurora Parra y Edgar Omar Gutiérrez López, *Estado y minería en México (1767-1910)*, México, FCE/Secretaría de Minas e Industrias Paraestales, 1988, p. 338.

<sup>19</sup> En 1869 la plata se cotizó en 62 peniques la onza, en 1870 en 60, y en 1883 la onza llegó a comprarse en sólo 48 peniques. Juan Manuel Romero Gil, "La minería en el noroeste: estancamiento y desarrollo (1870-1880)", en Inés Herrera Canales (coord.), *La minería mexicana de la Colonia al siglo xx*, México, Instituto Mora/El Colegio de México/El Colegio de Michoacán/IIH-UNAM, 1998, p. 135.

<sup>20</sup> Se decretó la libre exportación de piedra mineral y se suprimieron o redujeron los impuestos para insumos de producción, lo que representó 50% de ahorro en los recargos. *Ibid.*, p. 139.

<sup>21</sup> En la década de 1870 aparecieron nuevas publicaciones especializadas que sirvieron de plataforma para la difusión del debate. Las más importantes fueron *El Explorador Minero* y *El Minero Mexicano*. Las organizaciones más destacadas fueron la Sociedad de Mineros fundada en 1870 en el puerto de Mazatlán y la Sociedad Mexicana de Minería que se fundó en 1873. Velasco *et al.*, *op. cit.*, p. 339.

por las Ordenanzas de Minería promulgadas por Carlos III el 27 de mayo de 1783, ratificadas en 1870 por el Código Civil para el Distrito Federal y Baja California.<sup>22</sup>

El título primero sancionaba la existencia del Tribunal de Minería, pero éste había sido abolido en 1826. Los títulos, II, III y IV, relativos a la administración de justicia cambiaron con la promulgación de la Constitución de 1824, pues los negocios contenciosos pasaron a ser facultad de los jueces del fuero común. El título VIII, que trataba “de las pertenencias y demasías”, había sido modificado tantas veces por diferentes disposiciones gubernativas que era inaplicable. El título X, dedicado a “las minas de desagüe”, impedía aplicar los avances tecnológicos. El título XI impedía que los mineros se organizaran en sociedades anónimas, y aunque de hecho existían no eran reconocidas por la ley. Los mineros también se quejaban de que el ordenamiento colonial no establecía reglas claras para la explotación de los criaderos de oro, piedras preciosas, carbón de piedra y minas de hierro; estas dos últimas fundamentales para las industrias modernas.

Los empresarios criticaban con especial encono el título VI que estipulaba la forma de adquirir las minas, los descubrimientos, los registros de vetas y “denuncios” de minas abandonadas o perdidas. Los empresarios se quejaban de que el “denuncio” había servido para que las minas se disputaran cuando empezaban a rendir frutos, quedando los inversionistas sujetos a largos juicios, a pesar de que ellos tuvieran “el derecho a la quieta y pacífica posesión”.<sup>23</sup> En otras palabras, había una importante demanda para que se estableciera una “auténtica” propiedad priva-

<sup>22</sup> Intervención de Francisco Bermúdez, XI Legislatura, sesión del 17 de junio de 1883, *Diputados*, 1883, vol. III, p. 771.

<sup>23</sup> Santiago Ramírez, “Las Ordenanzas de Minería, sus inconvenientes en la actualidad, necesidad de su reforma y medios de efectuarla”, s. p. i., 1871, p. 8.

da en lugar de que las minas continuaran regidas por la tradición jurídica regalista, como se verá en detalle más adelante.

La comisión dictaminadora de la Cámara de Diputados señaló que era necesario facultar al Congreso para regular las actividades mineras y “ofrecer suficientes garantías a los capitalistas mexicanos o extranjeros que tengan decisión de explotar minas en cualquier región de nuestro vasto territorio”.<sup>24</sup> En el pleno no se registró un debate significativo, por lo que pasó al Senado para su revisión. La cámara federal adicionó la iniciativa: el Congreso podría legislar no sólo en materia de minas sino también de comercio. La cámara de origen aceptó la adición.<sup>25</sup>

El debate propiamente se inició cuando la iniciativa de ley regresó a la Cámara de Diputados. En la discusión se expresó la tensión entre los horizontes federal y confederal. En el polo federal se encontraba el Ejecutivo, las comisiones de dictamen de ambas cámaras y la mayoría de los congresistas que se inclinaban por una legislación uniforme para toda la República y sostenían que el fomento a la minería, siendo ésta la principal riqueza del país, se convirtiera en una competencia de la federación.

La oposición, formada por un grupo de 12 diputados,<sup>26</sup> tendía a un horizonte confederal; su principal vocero, Rafael Herrera, sostuvo que el proyecto de ley buscaba centralizar el país, lo que, sin duda, afectaría la soberanía de los estados en materia tributaria y en su capacidad de

<sup>24</sup> La comisión dictaminadora de la Cámara de Diputados quedó integrada con Francisco J. Bermúdez, Joaquín Díaz y Fausto Michel. XI Legislatura, sesión del 2 de diciembre de 1881, *Diputados*, 1882, t. III, p. 863.

<sup>25</sup> XI Legislatura, sesión del 15 de junio de 1883, *Diputados*, 1883, t. III, p. 770.

<sup>26</sup> La oposición fue encabezada por Justo Benítez, teniendo por vocero a Rafael Herrera; en este grupo también estaban Carlos Barrón, José María Castellanos, Antonio Daniel, Gumersindo Enríquez, Ángel M. Hermosillo, Francisco de P. Olvera, Eduardo Portú, Joaquín Salazar, Atilano Sánchez y Mónico Valdés.

regular de manera autónoma el fomento. Así, este diputado afirmó que establecer un solo código para toda la República era equivalente a dar una “herida de muerte a los estados”.<sup>27</sup>

Diez años atrás este mismo argumento había impedido que prosperara una iniciativa elaborada en 1873 bajo el gobierno de Lerdo de Tejada para formar una legislación uniforme para la República.

El problema más grave que enfrentaban los legisladores para reformar la Constitución era que la industria minera había estado regida, desde el periodo colonial, por la tradición regalista que atribuía a la Corona la propiedad de las minas, la cual transmitía a sus súbditos para el bien común; pero en caso de que los particulares no las explotaran adecuadamente, la posesión volvía a la Corona. Después de la independencia pasaba a la nación. El grupo parlamentario confederalista defendió que la propiedad del suelo pertenecía a los estados, lo que remitía a la problemática fiscal, antiguo conflicto entre el gobierno federal y los grupos de poder regionales.

La oposición en la Cámara de Diputados fue escasa, pero ello no implicaba que el grupo federalista fuera hegemónico en el Congreso. Las ambigüedades de los congresistas se muestran en la propia comisión dictaminadora, que fue incapaz de presentar una posición definida en favor de la ampliación de las competencias de la federación. Francisco Bermúdez, vocero de la comisión dictaminadora, se defendió señalando que el proyecto no había sido “fruto del pensamiento de la comisión sino que había nacido del Ejecutivo, y la comisión se limitaba a presentarlo”,<sup>28</sup> lo que Bermúdez callaba era que la comisión te-

<sup>27</sup> Intervención de Rafael Herrera, XI Legislatura, sesión de 16 de junio de 1883, *Diputados*, 1883, t. III, p. 769.

<sup>28</sup> Intervención de Francisco Bermúdez, *ibid.*

nía la obligación de evaluar la iniciativa, y podía reprobársela o modificarla en caso de creerlo necesario.

El argumento de que una ley minera federal conduciría a la centralización política encierra un interesante equívoco. En el Congreso el horizonte confederal se expresó como la defensa a ultranza del federalismo, por lo que calificaron a las posiciones auténticamente federalistas como centralistas; de modo que la polivalencia de los términos en ocasiones empaña el sentido del debate. No obstante, debe señalarse que efectivamente la pérdida de competencias y de recursos propios para los estados era una amenaza para su autonomía, pues era factible que las entidades más pobres empezaran a depender cada vez más de los contingentes (subvenciones y recursos complementarios obtenidos de otros estados) que enviaba la federación; ello, aunado a la pérdida de ingresos fiscales por concepto de minería, hacía que fuese posible que menguara su capacidad de decisión política autónoma, colocándolos en una posición débil frente a los poderes generales.

Pese a las objeciones que manifestó el grupo de diputados confederalistas, la iniciativa fue aprobada por 113 votos a favor y 12 en contra.<sup>29</sup> Para el 28 de noviembre de 1883 la mayoría de las legislaturas de los estados aprobaron la reforma excepto la de Chihuahua y la de Nuevo León.<sup>30</sup>

Cabe preguntarse por qué el Congreso aceptó con tan relativa facilidad que los estados renunciaran a la dirección de la política económica de la principal fuente de riqueza del país. No se cuenta con ninguna certeza que

<sup>29</sup> XI Legislatura, sesión de 17 de junio de 1883, *Diputados*, 1883, t. III, p. 772.

<sup>30</sup> XI Legislatura, sesión del 28 de noviembre de 1883, *Diputados*, 1883, t. III, p. 182. Protestaron los estados de Hidalgo y Chihuahua porque consideraban que la disposición atacaba su soberanía, centralizaba los recursos, aumentaba el poder del Ejecutivo federal y golpeaba los principios democráticos del país. Velasco *et al.*, *op. cit.*, p. 352.

permita responder cabalmente, pero se pueden aventurar algunas conjeturas.

Primero, es posible que se expresara una mayor convergencia de intereses de los estados y los de la federación debido a la creciente inserción de México en la economía internacional y, en particular, por la creciente inversión norteamericana en sectores productivos, lo que condujo a que las entidades disminuyeran sus reivindicaciones de soberanía y desarrollaran una nueva colaboración con la federación con el fin de obtener mayores beneficios de la reactivación económica.<sup>31</sup> No debe desestimarse el ambiente tan promisorio que se vivió bajo los tres primeros años del gobierno de González, por los embriagadores resultados que mostraba el crecimiento económico.<sup>32</sup>

Segundo, es probable que el debate público iniciado en 1870 haya creado un consenso y la mayoría de los congresistas empresarios, ingenieros y funcionarios estuvieron de acuerdo en que era necesario poner un pronto remedio a nivel nacional pues tal era la magnitud de los problemas que enfrentaba la minería.

Tercero, los congresistas estaban conscientes de que las negociaciones más importantes se llevarían a cabo al formularse el código de minería, y acaso prefirieron reservar sus objeciones para cuando éste se debatiera.

<sup>31</sup> Carmagnani, "El federalismo", *op. cit.*, p. 164.

<sup>32</sup> El presidente informaba a la nación en 1881 que el estado de la República es realmente consolador en alto grado. La paz se arraiga, el comercio interior y exterior se acrecienta, las líneas telegráficas se elevan a 17 000 kilómetros, los cables nos enlazan con todo el mundo civilizado, los rieles perforan o suben montañas y se tienden en los valles, nuestras rentas alcanzan un guarismo sin precedente, la propiedad aumenta de valor, el interés del dinero baja, y más de 80 000 brazos, antes inactivos, o consagrados a faenas poco remuneratorias, encuentran hoy jornal proporcionado y contribuyen, con nuevo contingente, al bienestar y prosperidad generales. "El general González al abrir la X Legislatura el primer periodo del segundo año de sus sesiones, el 16 de septiembre de 1881", en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, *op. cit.*, p. 100.

LA CONCESIÓN DE FACULTADES AL EJECUTIVO PARA LEGISLAR  
EN MATERIA ECONÓMICA: EL CÓDIGO MINERO

En 1884 el presidente Manuel González pidió al Congreso autorización para elaborar el código minero.<sup>33</sup>

La redacción del código se llevó a cabo por instancias extraconstitucionales, para lo cual fue necesario instrumentar una amplia campaña en favor de las reformas reglamentarias que se introducirían. Con este propósito el secretario de Fomento, Carlos Pacheco, designó dos comisiones para que elaboraran el proyecto de ley e invitó a todas las compañías mineras a que presentaran propuestas. Aparentemente esta amplia convocatoria tenía por fin legitimar la iniciativa que ya estaba siendo preparada.

En septiembre de 1884, el presidente de la República aseguró al Congreso que el código ya había sido redactado, atendiendo a los deseos de la Sociedad Mexicana de Minería, pero se estaba esperando "tan sólo que los gobiernos de los estados y varias empresas ilustren con su parecer aquel trabajo para darle forma definitiva y convertirlo en ley".<sup>34</sup> Esta declaración muestra que la formulación de la ley fue un amplio esfuerzo de concertación que llevó a cabo la Sociedad de Minería entre empresas y los gobiernos de los estados.

Cabe preguntarse ¿por qué la Sociedad de Minería desempeñó un papel central en la formulación del código, cumpliendo una función que formalmente correspon-

<sup>33</sup> "El general González al abrir la XII Legislatura el primer periodo del primer año de sus sesiones, el 16 de septiembre de 1884", en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, *op. cit.*, p. 159.

<sup>34</sup> "El general Díaz al abrir la IX Legislatura el primer periodo del primer año de sus sesiones, el 16 de septiembre de 1878", *ibid.*, p. 40.

día al Congreso? ¿Quiénes formaban esta sociedad? ¿Qué intereses representaban?

El proyecto para formular un código de minas tenía una larga historia. Por encargo del gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada en 1873 se formó una comisión (integrada por José María Lozano, Benigno Payró y Miguel Bustamante) que elaboró un proyecto de ley minera para el Distrito Federal y territorios con la esperanza de que los estados la imitaran, y con ello evitar la necesidad de reformar la Constitución. No obstante, ante la resistencia que presentaron los estados, el proyecto no llegó a promulgarse.<sup>35</sup>

Díaz posteriormente sometió al Congreso una nueva ley que reformaba las Ordenanzas de Minería; el propio Díaz y Manuel González en reiteradas ocasiones solicitaron a las cámaras que estudiaran la iniciativa.<sup>36</sup> Pese a la urgencia, el Congreso no se ocupó de este proyecto, posiblemente porque los legisladores previeron que los estados se opondrían.

De manera paralela, Durango e Hidalgo expidieron en 1881 sus propios códigos de minería, lo que levantó las protestas de diversos sectores porque aumentaban las diferencias regionales y obstaculizaban la unificación de la legislación.<sup>37</sup> Al parecer las leyes reglamentarias que promulgaron las entidades fueron el catalizador que empujó al gobierno federal en 1882 a fundar la Sociedad Mexicana de Minería.

El principal propósito de esta sociedad era formar “una organización estable que sirviera de intermediaria

<sup>35</sup> El código para el Distrito Federal y Territorios sólo tuvo impacto en Durango, que en 1881 expidió su ley minera copiando textualmente el proyecto lerdista. Velasco *et al.*, *op. cit.*, p. 350.

<sup>36</sup> Véase “El general González al abrir la XII Legislatura el primer periodo del primer año de sus sesiones, el 16 de septiembre de 1884”, en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, *op. cit.*, p. 150.

<sup>37</sup> Velasco *et al.*, *op. cit.*, pp. 351-352.

entre los empresarios nacionales y el gobierno federal".<sup>38</sup> Sus socios eran los altos funcionarios de la federación y de los estados, los accionistas y empresarios de las principales compañías mineras y los científicos más destacados del país. El órgano ejecutivo estaba integrado fundamentalmente por funcionarios públicos; para mantener el contacto con los centros de producción se crearon juntas corresponsales presididas por los gobernadores de los estados. Con la fundación de la Sociedad Mexicana de Minería el Ejecutivo intentaba conjuntar los intereses mineros y los políticos, superando su representación territorial que había sido la base organizativa de las Juntas de Minería. En otras palabras, era una búsqueda de una nueva práctica que permitiese amalgamar los intereses para evitar la resistencia confederal, que descansaba en los intereses territoriales.

La Sociedad Mexicana de Minería en 1883 preparó la iniciativa de ley que permitió la reforma constitucional que facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre minas, y en 1884 formuló el nuevo código de minería y recabó "el mayor número de datos para mostrar al extranjero las ventajas de la inversión minera en México".<sup>39</sup>

Las negociaciones que emprendió la Sociedad Mexicana de Minería para formar una nueva legislación fueron dirigidas por los altos funcionarios de la federación y los gobernadores de los estados. No en balde esta asociación era presidida por el secretario de Fomento y en su comisión de legislación se encontraba Porfirio Díaz.

Es probable que la sociedad haya tenido que dirigir el debate y las negociaciones porque, por una parte, en el Congreso no estaban representados —o por lo menos no de manera suficiente— los intereses de los empresarios que

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 343.

<sup>39</sup> *Ibid.*, pp. 344-345.

serían afectados,<sup>40</sup> y por otra, era necesario que las modificaciones a la ley fueran elaboradas por un grupo especializado que contara con los conocimientos técnicos necesarios.

La distancia entre importantes y poderosos sectores sociales y el Congreso se manifestó en el debate parlamentario pues en éste no se discutieron dos elementos fundamentales que habían sido debatidos públicamente a lo largo de una década: la forma de propiedad minera y la necesidad de atraer inversiones extranjeras para reactivar la explotación.

Un importante grupo de mineros demandó que se estableciera el derecho individual de la propiedad, por lo que exigieron que las minas fueran del primer ocupante y negaban al Estado todo derecho a intervenir en cualquier fase de la explotación y venta de minerales. Esta posición, que era más cercana a los principios liberales, se mostraba en contra del derecho de regalía y en particular en contra de la práctica de “denuncio”,<sup>41</sup> porque —según argumentaban— los empresarios vivían bajo la inseguridad en la propiedad, la inseguridad en la inversión.

El dictamen de la Cámara de Diputados indicó que la legislación respondía a las demandas de cambiar la forma de la propiedad minera y de atraer al capital extranjero; por ello ofrecía “suficientes garantías a los capitalistas mexicanos o extranjeros que tengan decisión de explotar minas en cualquier región de nuestro vasto territorio”.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Desde la década de 1870 los que pugnarón por reformar las Ordenanzas de Minería, entre ellos el inquieto ingeniero en minas Santiago Ramírez, habían señalado que en las cámaras había muchas “clases que carecen de representación, y está entre éstas comprendida la clase minera; no puede por lo mismo el Congreso iniciar con acierto esta delicadísima reforma”. Ramírez, *op. cit.*, p. 17.

<sup>41</sup> La legislación permitía que en caso de que las minas no fueran explotadas un denunciante podía obtener la pertenencia previa orden judicial.

<sup>42</sup> XI Legislatura, sesión del 2 de diciembre de 1881, *Diputados*, 1882, t. III, p. 863.

Sin embargo, en el pleno no se debatieron tan importantes temas, debido a dos razones:

Primera, las posiciones confederales en el Congreso se debilitaron y, por ende, los diversos grupos parlamentarios empezaron a convencerse de la necesidad de contar con una legislación minera unificada, lo que permitió que prosperara el código.

Segunda, es probable que a los congresistas no les resultara extraño que la iniciativa fuese elaborada por la Sociedad Mexicana de Minería porque en el pasado la Secretaría de Fomento había convocado a los estados a juntas de minería para que expresaran su opinión sobre una posible reforma.<sup>43</sup> A esta experiencia se agregaba la reiterada demanda de los mineros para que el Ejecutivo convocara a representantes de los estados junto con los abogados más competentes en la materia para formar un nuevo código que presentarían al Congreso “para que éste, sometiéndolo a los trámites que juzgase necesarios, le imprimiera el sello de legalidad que corresponde a una ley de esta especie”.<sup>44</sup> De hecho, éste fue el trabajo que llevó a cabo la Sociedad Mexicana de Minería. El código fue finalmente promulgado en noviembre de 1884, y entró en vigor en 1885.

La exposición de motivos que precede al código reconoció que la nueva ley se basaba en las Ordenanzas de Minería y en algunas leyes mineras de otros países. El código no pretendía una reforma radical sino la sistematización de las numerosas disposiciones sueltas, de modo que marcaba una línea de continuidad frente a la política em-

<sup>43</sup> En 1868 la Secretaría de Fomento convocó a una junta de minería formada con los representantes de los principales estados mineros: Guanajuato, Zacatecas, México, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Jalisco, Durango, Chihuahua, Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Veracruz para conocer sus necesidades y prioridades para resolver sus problemas. Ramírez, *op. cit.*, p. 20.

<sup>44</sup> *Idem.*

prendida por la Secretaría de Hacienda desde la década de 1870, en el sentido de facilitar y ampliar las concesiones y disminuir los gravámenes fiscales.

El código fue producto de un esfuerzo de conciliación entre los grupos que se mostraban en favor de establecer la propiedad privada absoluta y los que defendían la tradición y, por ende, los principios regalistas; así, el código estableció dos tipos de propiedad: el derecho de concesión y el de accesión. Todos los minerales que formaban vetas, mantos y masas que para explotarlos era necesario hacer excavaciones profundas quedaron amparados por el derecho de concesión. En otras palabras, el Estado se guardó la intervención directa sobre la industria tradicional de explotación de metales preciosos al establecer concesiones con requisitos y plazos definidos. Razón por la cual también mantuvo el "denuncio", disposición proveniente de las Ordenanzas que buscaba que las minas se mantuvieran en permanente explotación. Así, las minas se consideraron "desiertas y abandonadas y podrían adjudicarse al que las denunciara, cuando al término de un año haya dejado de trabajarse con seis operarios".<sup>45</sup>

Para incentivar nuevas industrias como la explotación del carbón de piedra, hierro, petróleo y materiales de construcción se decretó que la propiedad de estas sustancias estaba amparada por el derecho de accesión, es decir el dueño del predio era también propietario del subsuelo.<sup>46</sup> Pese al largo proceso de concertación que llevó a cabo el Ejecutivo para elaborar la legislación, los mineros la criticaron duramente y demandaron su derogación.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> XV Legislatura, sesión del 25 de mayo de 1892. "Dictamen de la Comisión de Industria y Justicia, consultando un proyecto de ley minera de los Estados Unidos Mexicanos", *Senadores*, 1892, t. II, p. 398.

<sup>46</sup> Velasco *et al.*, *op. cit.*, p. 353.

<sup>47</sup> Santiago Ramírez, *Observaciones al nuevo Código de Minería expedido por decreto de 22 de noviembre de 1884*, citado por Velasco *et al.*, *op. cit.*, p. 354.

Más allá de las críticas, el nuevo código sentó las bases jurídicas que permitieron el tránsito de una economía basada en la exportación de la plata a un modelo orientado a la producción de materiales industriales (cobre, plomo y carbón mineral), cuya explotación en la década de 1880 se intensificó con la inversión de capitales franceses, a la que después se sumarían los norteamericanos.<sup>48</sup>

### EL CÓDIGO MERCANTIL, PRODUCTO EXTRACONGRESUAL

La demanda legislativa que Manuel González recogió y formuló en iniciativa de ley a fin de facultar al Congreso para legislar en materia de minas, fue ampliada por el Senado con el propósito de que el Poder Legislativo pudiera expedir un código mercantil.

La formulación de una ley reglamentaria de comercio unificada para toda la República tenía su propia historia. El comercio era visto como la actividad central de la economía; en ese sentido son ilustrativas las *Lecciones elementales de economía política* (1871) de Guillermo Prieto, quien explicaba que “el comercio es el vínculo que une y armoniza todas las demás industrias; es el medianero entre la necesidad y la satisfacción de ella”; por este motivo nuestra ley fundamental había elevado “al rango de derechos imprescriptibles y preceptos constitucionales” la libertad de cambio y el derecho a la propiedad. Sin em-

<sup>48</sup> Resulta ilustrativo que en 1884 se estableció la Negociación del Boleo, de capital francés, para la explotación de varias minas de cobre en el municipio de Mulegé, Baja California, controlada por la Casa Rotschild. Esta empresa fue la que aportó la mayor parte de la producción nacional de cobre hasta 1900. A principios del siglo xx comenzó a ser importante la contribución de las empresas explotadoras de yacimientos en el norte de Sonora: la Moctezuma Copper Company de Nacozari y la Cananea Consolidated Copper Company. Velasco *et al.*, *op. cit.*, pp. 254 y 260-262.

bargo, señalaba Prieto, “entre nosotros hay obstáculos naturales que se oponen o paralizan los cambios, y otros artificiales”. Entre los primeros se contaban las “pésimas vías de comunicación” y “el apartamiento de la clase indígena, la manera que hace sus cambios, y sobre todo su falta de consumo”. En otras palabras, se reconocía que no estaban monetizados y que tampoco participaban en el incipiente mercado nacional.

Prieto propuso que los motores de cambio debían ser la moneda, el crédito y la facilidad de comunicaciones; a los poderes públicos quedaba fomentar estos aspectos que permitieran dar garantías y libertad al desempeño de los individuos.<sup>49</sup>

El programa electoral de Manuel González compartía esta visión de la problemática que obstaculizaba el libre cambio de las mercancías, y tratándose de un problema con múltiples facetas ofreció una solución integral: una legislación civil uniforme que garantizara la propiedad y las transacciones mercantiles e incrementara las ventas internas y las exportaciones de la República.<sup>50</sup>

González retomó la iniciativa de un código de comercio que había sido enviada al Congreso el 28 de septiembre de 1880, durante el primer gobierno de Díaz. La comisión dictaminadora de la X Legislatura aprobó el código de comercio “en todas sus partes tal y como lo había enviado el Ejecutivo”, pero no la presentó al pleno posiblemente porque aún no se había reformado la Constitución facultando al Congreso para legislar en materia mercantil.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> Guillermo Prieto, *Lecciones elementales de economía política*, México, Porrúa, 1990, pp. 356-357.

<sup>50</sup> “Programa electoral”, *op. cit.*, pp. 148-153.

<sup>51</sup> El diputado Melgarejo, en su intervención, se limitó a señalar que la iniciativa de código mercantil “por circunstancias que son bien conocidas quedó pendiente de resolución”. Intervención del diputado Melgarejo, XI Legislatura, sesión del 12 de junio de 1883, *Diputados*, 1883, t. II, p. 754.

Al debatirse la reforma constitucional en las cámaras se manifestó una muy escasa oposición; Rafael Herrera señaló que un código federal atacaba la libertad mercantil.<sup>52</sup> Esta objeción ni siquiera recibió respuesta de la comisión de dictamen porque la carta magna en su redacción original indicaba que el Congreso de la Unión tenía la facultad de “establecer las bases generales de la legislación mercantil”; la reforma fue aprobada por una inmensa mayoría.

La XI Legislatura retomó el estudio del código mercantil, pero la comisión dictaminadora señaló que la Cámara no podía evaluar la iniciativa en el corto plazo que faltaba para clausurar el periodo de sesiones. El diputado Melgarejo propuso que no se debatiera y que se facultara al Ejecutivo para expedir esta legislación reglamentaria.<sup>53</sup> Esta moción, que fue aprobada por 119 votos a favor y ocho en contra, no dejaba en entera libertad al presidente sino que lo obligaba a revisar el dictamen que había elaborado la comisión de la XI Legislatura.<sup>54</sup>

El Senado sin ningún debate significativo aprobó la moción.<sup>55</sup> Poco después el Congreso ratificó en términos elogiosos la autorización que había dado al presidente: el código estaba —afirmó la comisión dictaminadora de la Cámara de Diputados— a la misma altura que las legislaciones que regían a “los pueblos más civilizados del mundo y acomodados a las instituciones que nos rigen; en ese concepto al hacer uso de las facultades que se le concedieron, no se ha extralimitado de ninguna manera, y antes

<sup>52</sup> Intervención de Rafael Herrera, X Legislatura, sesión del 17 de junio de 1881, *Diputados*, 1881, t. II, p. 771.

<sup>53</sup> Intervención del diputado Melgarejo, XI Legislatura, sesión del 12 junio de 1883, *Diputados*, 1883, t. II, p. 755.

<sup>54</sup> XI Legislatura, sesión del 12 junio de 1883, *Diputados*, 1883, t. II, p. 755.

<sup>55</sup> “Leyes y decretos expedidos por la XI Legislatura durante el segundo periodo de sesiones del segundo año, 1° de abril al 18 junio de 1883”, *Diputados*, 1886, t. II, p. 1063.

por el contrario se ha circunscrito a presentar una obra que llena su objeto y corresponde satisfactoriamente a las necesidades públicas y en particular a las del comercio”.<sup>56</sup>

El Código de Comercio se basó en el Código Civil, “cuyos preceptos modifica sólo en la parte estrictamente necesaria para fijar la naturaleza de los negocios mercantiles, y determinar los derechos y obligaciones que de ellos deriven” (art. 4º).

El código definió el comercio como “la reunión de actos cuyo objeto exclusivo es el lucro, mediante la compra, venta o permuta de los productos de la naturaleza, de la industria o del arte; de su aseguramiento o transporte, o de otras convenciones, autorizadas por la legislación o permitidas por el uso”.

El libro segundo reguló los actos mercantiles, la transportación por tierra y fluvial, los espectáculos públicos, las sociedades anónimas, instituciones bancarias y de crédito, e incluso, por primera vez, las aseguradoras. El libro tercero se dedicó al comercio marítimo; el libro quinto a la suspensión de pagos, quiebra o bancarrota, y el libro sexto a los juicios mercantiles.

Para comprender la importancia de que por primera vez se regularan las instituciones bancarias es necesario indicar la situación crediticia y las organizaciones financieras que existían en el país.

Tras diversos proyectos<sup>57</sup> e infructuosos intentos para establecer sociedades de crédito, el único banco que existía en 1880 era el de Londres, México y Sudamérica, fundado en 1863 como sucursal de un establecimiento britá-

<sup>56</sup> XI Legislatura, sesión del 2 de mayo de 1886, *Diputados*, 1886, t. IV, p. 289.

<sup>57</sup> A lo largo del siglo XIX se presentaron al Ejecutivo innumerables proyectos para establecer diversos tipos de instituciones financieras; destacan los siguientes: el proyecto que Manuel Escandón presentó en 1853 al presidente Antonio López de Santa Anna para establecer un banco de Estado. El proyecto de 1857

nico. Sin embargo, esta institución no tenía la capacidad para dar servicio a toda la República. Las casas de empeño ofrecían préstamos por pequeños montos. Las casas mercantiles y agiotistas otorgaban la mayor parte del crédito, que era a corto plazo, y lo prestaban como una extensión de sus actividades comerciales; así, las condiciones con las que se otorgaban préstamos a la minería, la agricultura y el comercio variaban considerablemente de región a región.<sup>58</sup>

Comerciantes, haciendas y compañías mineras utilizaban como medio de pago fichas, tlacos y pilones de circulación local porque la moneda circulante era escasa ya que se exportaba. Las casas de moneda estaban arrendadas a particulares; en consecuencia, el metálico era muy heterogéneo; había monedas decimales y predecimales, horadadas, limadas. Las operaciones de crédito eran incipientes: la transferencia de fondos a través de letras de cambio tenía un rango de descuento entre 2 y 4% sólo en la ciudad de México. Al igual que en la época colonial, empresarios y comerciantes trasladaban el metálico en convoyes o por *conducta*, pero ante los frecuentes asaltos que sufrían la Secretaría de Hacienda estableció un calendario oficial, el que, sin embargo, no obedecía a la lógica de los flujos monetarios.

Desde fechas muy tempranas las casas mercantiles tu-

que Patricio G. Cardaña presentó al Ejecutivo para fundar un banco comercial en la ciudad de México, y los diversos intentos realizados por bancos franceses para establecer una banca de Estado para el imperio de Maximiliano. Fragmentos de cada una de estas propuestas se reproducen en Leonor Ludlow y Carlos Marichal (coords.), *La banca en México, 1820-1920*, México, Instituto Mora, 1998.

<sup>58</sup> En el Bajío el interés que pagaban los agricultores fluctuaba de 2 a 5% mensual; en Querétaro se pagaban intereses entre 3 y 6%. En Nuevo León el crédito comercial tenía un premio de 2%, misma cantidad que se pagaba en Puebla, mientras que en San Luis Potosí el comerciante en géneros obtenía crédito en Tampico pagando 12%, que incluía fletes y gastos de desembarque. José Valadés, *Breve historia del porfirismo*, México, UNAM, 1987, p. 20.

vieron una activa participación en las finanzas públicas debido a que el gobierno federal se vio obligado a solicitar créditos con altas tasas de interés a la comunidad mercantil del país. A partir del decenio de 1830 comenzaron a multiplicarse las transacciones en papeles del Estado, los que abarcaban una gama heterogénea de títulos: certificados de aduanas, pagarés del ejército, bonos de la deuda interna, etcétera.<sup>59</sup>

Con el objeto de establecer un banco de gobierno que apoyara a la Tesorería federal, en 1881 el Ejecutivo otorgó una amplia concesión al Banco Franco-Egipcio, que al poco tiempo tomó el nombre de Banco Nacional Mexicano.

La concesión le brindó una amplia exención de impuestos por 30 años. Los privilegios realmente importantes de que gozó fueron: la circulación exclusiva de los billetes del Banco Nacional en las oficinas federales, la preferencia de este banco para las operaciones financieras del gobierno y la exportación sin recargos de los dividendos pagaderos sobre la deuda externa. A cambio de estos privilegios el gobierno obtendría una cuenta corriente en la que podría deber hasta cuatro millones de pesos cada año por anticipos o préstamos de la Tesorería General; un interés recíproco de 6% al año por saldos de la misma cuenta; descuentos en la situación de fondos de las oficinas federales sobre el tipo corriente en cada caso; el derecho de inspección y vigilancia sobre las emisiones del banco y su estado financiero.

Por primera vez en México se contó con crédito oficial; el banco facilitó las operaciones mercantiles y sustituyó el pago en moneda metálica por billetes, pero su circulación quedó limitada a un estrecho sector social, pues las clases populares continuaron utilizando fichas, y las

<sup>59</sup> Ludlow y Marichal, *op. cit.*, p. 16.

clases medias urbanas moneda de plata de baja denominación.<sup>60</sup>

La apertura de esta institución financiera propició que otras abrieran sus puertas: el Banco Mercantil, de capital mixto mexicano-español, y el Banco Hipotecario, destinado a fomentar la agricultura.

Al parecer la demanda legislativa para reglamentar las instituciones de crédito tuvo dos fuentes: por una parte, el Ejecutivo se vio en la necesidad de regular la súbita actividad financiera y, por otra, los directivos del Banco Nacional exigieron al presidente que se hiciera una ley reglamentaria que legalizara los términos de su contrato y que le garantizara sus privilegios como banco de emisión y de gobierno.

Posiblemente el Ejecutivo aceptó la demanda del Banco Nacional, por lo que presionó al Senado para que en la reforma constitucional al artículo 72 fracción x que facultó al Congreso de la Unión para expedir los códigos federales de minería y comercio, agregara que en este último se incluyeran las instituciones bancarias. Era una medida extemporánea; por eso el secretario de Justicia tuvo que intervenir en las sesiones del Congreso para ampliar los términos de las facultades extraordinarias que se habían concedido al Ejecutivo.<sup>61</sup>

A fines de 1883 estalló una crisis fiscal a consecuencia, en primer lugar, de la recesión internacional que afectó a los Estados Unidos y Europa, por lo que el capital foráneo retiró de México sus inversiones en minas y ferrocarriles;

<sup>60</sup> Paulo Riguzzi, "Los pobres por pobres, los ricos por ignorancia. El mercado financiero en México, 1880-1925: las razones de una ausencia", en Marcello Carmagnani *et al.* (coords.), *Por una historia de América II. Los nudos (I)*, México, Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México/FCE, 1999, pp. 350-351.

<sup>61</sup> XI Legislatura, sesión del 7 de diciembre de 1883, *Diputados*, 1883, t. III, pp. 392-393.

y en segundo lugar, debido a un presupuesto federal deficitario que el gobierno había sostenido abusando del crédito del Banco Nacional.<sup>62</sup> Así, el presupuesto acusaba un déficit de 25 millones, y tan indispensable era la necesidad de un crédito extranjero que el secretario de Hacienda propuso, como única alternativa a la bancarrota eminente, el reconocimiento de la deuda inglesa,<sup>63</sup> que sin embargo el Congreso rechazó.

El Banco Nacional sufrió grandes pérdidas por el pánico que se registró entre el público, los comerciantes perdieron confianza en el papel moneda y exigieron que fuera canjeado por metálico. La institución pudo salvarse con un crédito de la Casa Baring, con la restricción del crédito público<sup>64</sup> y con la fusión que se llevó a cabo en 1884 entre el Banco Nacional y el Banco Mercantil. El Nacional Mexicano tenía “la fuerza legítima de la emisión” y el Mercantil contaba con la representación del capital mexicano y del comercio de la República, dijeron sus directores.<sup>65</sup>

Para afrontar la crisis financiera los consejos directivos

<sup>62</sup> En abril de 1882 el Banco Nacional abrió una cuenta corriente al Ayuntamiento de Veracruz por 200 000 pesos; en septiembre otorgó un préstamo de 50 000 al gobierno de Zacatecas; en enero de 1883 otorgó un descuento de 30 000 pesos en favor del gobernador de Coahuila; en mayo de 1883 dio al gobierno federal un préstamo de dos millones y en septiembre uno de 50 000 para el gobernador del Distrito Federal. Carlos Marichal, “Las estrategias de la deuda durante el Porfiriato: la conversión del empréstito de 1888 y el papel de Banamex como la banca de Gobierno”, en Romana Falcón y Raymond Buve (comps.), *Don Porfirio presidente... nunca omnipotente. Hallazgos, reflexiones y debates, 1876-1911*, México, Universidad Iberoamericana, 1998, p. 136.

<sup>63</sup> El pánico entre el público aumentó con los motines populares registrados en la ciudad de México durante diciembre de 1883, que rechazaban el uso de la moneda de níquel. Ralph Roeder, *Hacia el México moderno: Porfirio Díaz*, México, FCE, 1995, t. 1, p. 290.

<sup>64</sup> *Ibid.*, t. 1, p. 209, y Leonor Ludlow, “La disputa financiera por el imperio de Maximiliano y los proyectos de fundación de instituciones de crédito (1863-1867)”, en *Historia Mexicana*, XLVII: 4 (189), abril/junio de 1998, pp. 166-167.

<sup>65</sup> Citado por Ludlow, *op. cit.*, p. 169.

de ambas instituciones exigieron al Ejecutivo que se expidiera el Código de Comercio, condición que juzgaron necesaria para llevar a cabo la fusión.

Muy poco se conoce acerca de la instancia extracongresual que formuló el código; sabemos que se formó una comisión y que quedó como responsable el secretario de Justicia; sabemos también que la XI Legislatura había estudiado el proyecto sometido por Díaz y que “lo confrontó, examinando para ello todos los códigos análogos de los países más civilizados” y aunque fue presentado ante el pleno, el debate fue interrumpido por una moción suspensiva que propuso que se facultara al Ejecutivo “para que examinara los trabajos de la comisión de la cámara y para que, si encontraba aceptable lo que ella había hecho en esta materia, pudiera promulgar el Código de Comercio”. No obstante, el Ejecutivo nombró una segunda comisión especial que fue la que dio forma final al ordenamiento, pero no se conoce quiénes la integraban ni qué intereses representaban, excepto que se “completó con el ingreso de uno de los miembros de la comisión de la cámara”,<sup>66</sup> quizá se trataba del diputado Javier Torres Adalid.

Este hecho es de suyo importante, pues aunque la legislación fue elaborada por una instancia extrainstitucional, con la integración de un diputado se reconocían los trabajos que había realizado la Cámara de Diputados y garantizaba la representación del cuerpo legislativo. Además, de este modo la comisión pudo aprovechar los conocimientos especializados adquiridos y estableció un vínculo con el Congreso que permitía limar las resistencias que éste pudiera presentar.

La integración de un legislador a la comisión especial convocada por el Ejecutivo muestra que ésta era vista

<sup>66</sup> Intervención de Javier Torres Adalid, XI Legislatura, sesión del 26 de mayo de 1884, *Diputados*, 1886, t. iv, p. 394.

como una instancia suprainstitucional que acogía no sólo a los representantes de los intereses afectados sino también a los dos poderes federales constitucionalmente facultados para legislar.

Es de suponerse que en la formulación del código participaron activamente los miembros del Consejo de Administración del Banco Nacional y del Banco Mercantil Mexicano, así como algunos de sus accionistas que formaban parte de las élites políticas federales o contaban con importantes nexos. La mayor parte del Consejo de Administración del Banco Nacional estaba formado por lo acreedores de la "deuda de Tuxtepec".<sup>67</sup> Entre los accionistas estaban el senador Guillermo de Landa y Escandón; Carlos Rivas, secretario particular de Manuel González, y Jorge Hemmeneken y Mejía, congresista y apoderado de Díaz.<sup>68</sup>

El Banco Mercantil tenía un carácter distinto, puesto que 49% de sus acciones estaban en manos de pequeños y medianos ahorradores. No obstante, familias de destacados comerciantes (Bermejillo, Iturbe y Escandón) adquirieron cuantiosas acciones y eran también los accionistas mayoritarios del Banco Nacional. El Mercantil contaba también con importantes funcionarios públicos como suscriptores.<sup>69</sup>

<sup>67</sup> El Consejo de Administración estaba presidido por Antonio de Mier y Celis, uno de los principales portadores de títulos de la deuda pública, que a su vez dirigía la comisión formada por la Secretaría de Hacienda para solucionar el problema de la deuda interna; se encontraba a los comerciantes españoles José María Bermejillo y Félix Cuevas, así como el ex diputado lerdista y promotor de las concesiones ferroviarias Ramón C. Guzmán, además de los comerciantes Sebastián Robert y Gustavo Struck. Leonor Ludlow, "La formación del banco Nacional de México: aspectos institucionales y sociales", en Leonor Ludlow y Carlos Marichal (coords.), *La banca en México, 1820-1920*, México, Instituto Mora, 1998, p. 146.

<sup>68</sup> *Ibid.*, pp. 155-156.

<sup>69</sup> Entre los accionistas del Banco Mercantil que contaban con cargos públicos destaca el experimentado congresista Rafael Dondé; el cuñado de Manuel

El fruto de las negociaciones entre el Ejecutivo federal y los representantes de los intereses del Banco Nacional se muestra en dos documentos: en el contrato de concesión que otorgó nuevos privilegios al fusionado banco y en la legislación que nos ocupa.

La nueva concesión estableció que el gobierno quedaba obligado a “no conceder autorización para el establecimiento de nuevos bancos de emisión en la República” (art. 8°).<sup>70</sup>

El código en sus artículos transitorios estipuló duras restricciones a las otras instituciones financieras ya existentes (el Banco de Londres y México y los cuatro bancos regionales que se habían fundado para apoyar a la minería en Chihuahua): tendrían solamente tres meses contados a partir del 20 de julio de 1884 para sujetarse a las disposiciones legales (art. 7°), y contarían con seis meses para retirar su circulante; de lo contrario estas instituciones serían liquidadas (art. 9°). Los bancos Nacional y Mercantil —en proceso de fusión al momento de expedirse el código— no tendrían que sujetarse a la ley federal en “lo que se refiera a la constitución y administración de la sociedad, ni en lo relativo a la emisión de billetes”, todo lo cual se regiría por sus estatutos (art. 11).

El Código de Comercio hizo que la rectoría financiera quedara en manos del Ejecutivo, de manera que no podría fundarse ningún banco en el país sin la previa autorización de la Secretaría de Hacienda (art. 954), la cual aprobaría sus estatutos (art. 956). Las instituciones de crédito debían ser sociedades anónimas con domicilio en el territorio nacional (art. 955), y constituirse con un capital mínimo de 500 000 pesos, de los cuales, para iniciar sus

González y gobernador del Distrito Federal, Ramón Fernández; Roberto Núñez y el militar Juan Ibarra. *Ibid.*, pp. 161-163.

<sup>70</sup> Citado en *ibid.*, p. 171.

operaciones, debían tener en caja y en moneda efectiva de oro o plata por lo menos 50% (art. 957). La emisión de billetes se gravaría con un impuesto de 5%; prohibió que colocaran su capital fuera del territorio nacional y que los bancos extranjeros tuvieran en México sucursales o agencias que emitieran billetes (art. 978 y transitorio 11).<sup>71</sup>

En síntesis, la legislación permitió al Banco Nacional consolidarse como banco de gobierno, encargado de la deuda y la emisión. Sus billetes se admitían en las oficinas federales y se permitió su circulación en todo el país.<sup>72</sup> Mientras que el papel moneda emitido por otras instituciones de crédito sólo era reconocido como títulos de crédito y su difusión se limitaba al territorio de la entidad federativa en la que estaban asentadas. A cambio la Tesorería contó con una cuenta corriente de entre seis y ocho millones de pesos anuales, con un interés mutuo de 6%. Los saldos de ésta podrían ser cobrados por el banco con garantía de una parte de los derechos de aduanas marítimas y fronterizas, a través de certificados que se entregarían al Banco Nacional, según se estableció en la nueva concesión para esta institución.

LAS COMISIONES DICTAMINADORAS COMO PRINCIPAL  
PUNTO DE NEGOCIACIÓN: LA LEY DE COLONIZACIÓN

El Congreso no era una institución política atrofiada, imagen que podría dar el proceso legislativo que se siguió para formular los códigos minero y mercantil. El *iter legis* de la Ley de Colonización de 1883 muestra la activa participación del Senado como cámara revisora.

Para poder explicar la importancia de esta ley federal

<sup>71</sup> Código de Comercio de México, México, J. M. Lara, 1884.

<sup>72</sup> Ludlow, "La formación...", *op. cit.*, p. 172.

como pilar de la política económica del país es necesario revisar sus antecedentes.

La colonización era parte de una problemática básica para el liberalismo decimonónico mexicano: alcanzar la individualización de la propiedad, y en especial de los bienes raíces rurales. El ideal que se quería alcanzar era una sociedad de pequeños propietarios agrarios, lo que permitiría —como se ha visto en el capítulo 1— el desarrollo de la ciudadanía y de la economía mexicana. Se ensayaron dos vías paralelas: el fraccionamiento de las propiedades corporativas y la colonización; esta última daba la oportunidad de explotar “los inmensos terrenos que por falta de población no descubren su riqueza”.<sup>73</sup> La colonización, además, se fundamentó en un arraigado prejuicio racial puesto que se esperaba que industriosos colonos de origen europeo predicaran con el ejemplo del trabajo y con la utilización de modernas técnicas de cultivo, lo que ayudaría a elevar al indio de su “degradación moral”.<sup>74</sup>

Durante las décadas de 1850 y 1860 la legislación se orientó a individualizar la propiedad. Entre la multitud de leyes, decretos y circulares que se promulgaron destaca por su importancia la Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones (1856).<sup>75</sup> Es de sobra conocido que esta ley trató de convertir a los arrendatarios de los bienes de las

<sup>73</sup> Guillermo Prieto, “Sobre el artículo 10 del proyecto de ley de colonización (primera parte)”, en *Obras completas de Guillermo Prieto, vol. ix. Discursos parlamentarios y cívicos*, México, Conaculta, 1994, p. 49.

<sup>74</sup> Para profundizar sobre el papel de la colonización como remedio a la degradación moral de los indígenas puede consultarse Francisco Pimentel, “Memoria sobre las causas que han originado la situación actual de la raza indígena de México y medios de remediarla”, en *Dos obras de Francisco Pimentel*, México, Conaculta, 1995.

<sup>75</sup> La ley se reproduce íntegra en César Navarro, “Entre el paradigma político y la realidad. La definición del papel de México en el ámbito internacional y los conflictos entre liberales y conservadores”, en Gloria Villegas Moreno y Miguel Ángel Porrúa Venero (coords.), *Leyes y documentos constitutivos de la nación*

corporaciones (eclesiásticas y civiles) en propietarios.<sup>76</sup> No obstante, la aplicación de la ley trajo consecuencias distintas de las planeadas. Por una parte, tuvo un impacto regional muy diferenciado, ya que la mayor parte de las adjudicaciones se concentraron en el entonces extenso Estado de México y en Veracruz, mientras que en las entidades del Norte, el Pacífico y el Sureste fueron insignificantes.<sup>77</sup> Por otra parte, en lugar de favorecer a jornaleros, medieros y arrendatarios, benefició a la élite liberal que contaba con los recursos para adquirir las tierras y sostenerlas.<sup>78</sup>

La ley de desamortización sirvió fundamentalmente para poner a la venta los bienes eclesiásticos, pero poca incidencia tuvo sobre los bienes de las corporaciones civiles. Para adjudicar estos últimos y favorecer a las clases desvalidas se publicó la Circular de 9 de octubre de 1856, que estableció que los terrenos sujetos a desamortización cuyo valor fuese menor de 200 pesos debían ser adjudica-

*mexicana. Enciclopedia parlamentaria*, México, IFE, LVI Legislatura Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa, 1997, pp. 505-511.

<sup>76</sup> El artículo 1º estableció que todas las fincas rústicas y urbanas “de las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicaran en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento anual”. El artículo 3º especificaba que “bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, y en general todo establecimiento que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida”. Ley de desamortización, *op. cit.*, p. 505.

<sup>77</sup> Jan Bazant, “La desamortización de los bienes corporativos en 1856”, en Margarita Menegus Bornemann, *Problemas agrarios y propiedad en México, siglos xviii y xix. Lecturas de Historia Mexicana*, 11, México, El Colegio de México, 1995, p. 105, cuadro 1.

<sup>78</sup> La mediana y pequeña propiedad en un primer momento efectivamente pasaron a manos de medieros, arrendatarios y pequeños propietarios. Pero muchos de ellos, por falta de recursos financieros, a cambio de anticipos que les proporcionaban comerciantes y hacendados, entregaban sus productos. Paulatinamente los pequeños propietarios al no poder cubrir los anticipos acabaron por transferir sus propiedades convirtiéndose en jornaleros o trabajadores mi-

dos a los arrendatarios sin que se les cobrara alcabala ni ningún otro impuesto.<sup>79</sup>

Poco después, en 1863, se promulgó la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos para crear nuevos núcleos de población con colonos mexicanos y obtener recursos que el gobierno de Juárez destinaría al pago de la deuda pública.<sup>80</sup> No consiguió los objetivos que perseguía, pues la habilitación de las tierras baldías (medición, deslinde y ocupación) se basó en el “denuncio”,<sup>81</sup> pero los denunciante no solían contar con los cuantiosos recursos económicos necesarios para habilitar los terrenos.

Fue bajo el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada cuando se dio forma a una nueva ley que realmente buscaba atraer colonos extranjeros: la Ley General de Colonización (1875), antecedente directo de la ley de colonización de 1883, que nos ocupa.

La legislación de 1875 confió la tarea de colonización a empresas particulares, mismas que recibirían una subvención por cada familia de inmigrantes establecida. La labor de deslindar y valorar los terrenos quedó a las comarquesas. Sujetos a jornal quedaron expuestos a las fluctuaciones de precios con el resultado de que en los años de malas cosechas no podían, como antes, recurrir a las tierras comunales que habían sido privatizadas, y que suavizaban los efectos de las crisis agrícolas. Para mayores detalles véase Alicia Hernández Chávez, *La tradición republicana del buen gobierno*, México, Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México/FCE, 1993. Bazant afirma que en el Distrito de México 51.5% del valor total de los remates fueron adquiridos por mexicanos de conocida filiación liberal. Bazant, *op. cit.*, p. 114.

<sup>79</sup> Robert J. Knowlton, “El ejido mexicano en el siglo XIX”, en *Historia Mexicana*, XLVIII: 1 (189), julio/septiembre de 1998, p. 123.

<sup>80</sup> El precio del título de propiedad se pagaría de la siguiente forma: dos terceras partes en efectivo (uno para la federación y otra para el estado en donde el terreno estuviera situado) y la tercera parte se destinaría al pago de la deuda pública. Jan De Vos, “Una legislación de graves consecuencias”, en Menegus Bornemann, *op. cit.*, p. 229.

<sup>81</sup> El denunciante debía dar a conocer los terrenos baldíos que reclamaba al juez de primera instancia del distrito, quien nombraba a un perito capaz de hacer el apeo y levantar el plano del terreno.

pañías colonizadoras y/o a las empresas conocidas como "comisiones exploradoras", que recibirían como pago de su trabajo la donación de una tercera parte del terreno deslindado. No obstante, con esta ley también se obtuvieron pocos resultados.<sup>82</sup>

La iniciativa que presentó el Ejecutivo en 1883 fue objeto de una muy escasa oposición; únicamente el vocero del grupo confederal, Rafael Herrera, expresó su preocupación por establecer a quién pertenecerían los ingresos obtenidos de la venta de tierras baldías: ¿a la federación o a los estados?<sup>83</sup> Pero en lo que se refiere a la colonización era un asunto resuelto por la ley fundamental de 1857 ya que era facultad del Congreso de la Unión "dictar leyes sobre naturalización, colonización y ciudadanía" (art. 62 fr. XXI) y "fijar las reglas a las que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y los precios de éstos" (art. 72 fr. XXIV).<sup>84</sup>

La iniciativa que presentó el Ejecutivo en 1883 intentó

<sup>82</sup> Pocos resultados se obtuvieron con la Ley General de Colonización de 1875. El primer contrato que celebró el Ejecutivo fue en febrero de 1878 con la Compañía Mexicana Agrícola Industrial y Colonizadora de los Terrenos de Colorado. Esta compañía se comprometió a instalar a 200 familias en el territorio nacional de Baja California. A fines de 1883 los contratos de colonización apenas eran nueve, y los de deslinde 20. *Ibid.*, p. 230.

<sup>83</sup> Intervención de Rafael Herrera, XI Legislatura, sesión del 17 de junio de 1883, *Diputados*, 1883, t. III, p. 771.

<sup>84</sup> De hecho se había convertido en una competencia federal desde el *Acta de Reformas* de 1847 que estableció que los poderes generales debían dictar las bases que guiaran a los estados. Pero no había sido un asunto de sencilla resolución. En este sentido resulta ilustrativa la intervención en el Congreso de Guillermo Prieto en 1849 al discutirse una de las leyes de colonización. El entonces joven diputado mostraba que los estados no tenían competencia para señalar los terrenos que se debían colonizar, no podrían ponerles precio ni administrar los fondos de las ventas. "No pueden entender absolutamente en la enajenación, y en la parte administrativa de las colonias sólo intervienen de un modo muy subalterno y más bien como delegados del gobierno general que como soberanos". Prieto, "Sobre el artículo 10 del proyecto de ley de colonización", *op. cit.*, p. 50.

unir el proceso de colonización con el de individualización de la propiedad, que en las décadas anteriores habían estado separados. Fue precisamente en contra de esta tentativa que actuó la comisión dictaminadora del Senado.<sup>85</sup>

El senador Garay, vocero de la comisión dictaminadora, explicó al pleno que ésta suprimió el artículo 3° y los últimos dos párrafos del artículo 31 del proyecto de ley.

El artículo 3° prevenía que “en caso de duda sobre los títulos de propiedad que amparaban los terrenos, éstos podrían ser ocupados desde luego por el Ejecutivo depositando el importe a los particulares a un juicio de propiedad o posesión para investigar estos derechos”. La comisión explicó que no era deseable “tocar una cuestión que como todas las que se refieren a títulos de legitimidad de terrenos de la República es sumamente delicada”; por lo tanto los miembros de la comisión propusieron que en materia de terrenos baldíos continuara vigente la ley de 1863.<sup>86</sup>

Los comisionados no ofrecieron mayores razones y tampoco hubo debate alguno en el pleno que brindara más luces para explicar la resolución de la comisión dictaminadora. Andrés Molina Enríquez en su clásico *Los grandes problemas nacionales* (1909) da mayores pistas. La propiedad individual obtenida con base en la Circular de 9 de octubre de 1856, que puso en venta los terrenos de los ayuntamientos y fraccionó los pueblos indígenas, contaba con “título de adjudicación de repartimiento”, el que frecuentemente tenía errores de medida o de deslinde e incluso de ubicación.<sup>87</sup> Era común que resultara más costo-

<sup>85</sup> La comisión dictaminadora quedó integrada por los senadores Garay, Maldonado, Salas, Rincón, Del Río, XI Legislatura, sesión del 14 de diciembre de 1883, *Senadores*, 1886, vol. III, p. 186.

<sup>86</sup> “Dictamen de las reglas para colonización”, en XI Legislatura, sesión del 14 de diciembre de 1883, *Senadores*, 1886, vol. III, p. 186.

<sup>87</sup> Andrés Molina Enríquez, *Los grandes problemas nacionales*, México, Era, 1986, p. 129.

so llevar a cabo una titulación notarial que el valor de la propiedad misma.

De haberse aprobado el artículo 3º hubiera favorecido a los denunciantes de terrenos baldíos, que habrían podido tomar y vender los terrenos por encima de los derechos de los antiguos poseedores y usufructuarios, quienes se verían obligados a demostrar su posesión en largos y costosos juicios para poder continuar cultivando sus tierras. Así, la legislación hubiese afectado la propiedad comunal de los ayuntamientos y pueblos, y hubiera amenazado los derechos de los pequeños propietarios, tanto de los que habían adquirido propiedades con las Leyes de Reforma como de los dueños de rancherías, puesto que las leyes reglamentarias establecían que todo título tenía que justificar su legal desprendimiento de los derechos patrimoniales que fueron antes de los reyes de España o en su defecto la merced primordial que éstos habían concedido a los pueblos, requisito que en ocasiones resultaba imposible cumplir y siempre implicaba “inmensas dificultades y altísimos gastos”;<sup>88</sup> pero lo grave era que si los propietarios no lo cumplían sus tierras podrían declararse terrenos baldíos.

El artículo 31 de la iniciativa proponía que para formar nuevas colonias se expropiaran terrenos particulares. La legislatura anterior trató de reglamentar el artículo 27 constitucional.

En la X Legislatura se expresaron dos nociones diferentes de la función social de la propiedad. Una noción jusnaturalista, encabezada por Manuel Dublán y Vicente Riva Palacio, defendió la propiedad como un derecho natural del hombre proponiendo que toda expropiación tuviera varias instancias de revisión. Otra positivista, representada por Justo Sierra, sostuvo que la propiedad “no es

<sup>88</sup> *Ibid.*, pp. 210 y 211.

un derecho que venga de la naturaleza del hombre; es un derecho que viene de las necesidades sociales; es un derecho que se funda en esa necesidad social que se llama la ley". El grupo encabezado por Sierra no creía que hubiera contradicción alguna entre el derecho individual a la propiedad y el derecho social a la expropiación, como señalara Dublán.<sup>89</sup> La comisión antes que inclinarse por una u otra posición retiró el dictamen, de modo que la expropiación quedó sin reglamentar en el periodo porfiriano.

La comisión de la XI Legislatura se inclinó por la concepción jusnaturalista de la propiedad; sostuvo que primero se debería reglamentar el artículo 27 constitucional y después, con esa base, fijar las disposiciones correspondientes en la Ley de Colonización.

La comisión exhortó al pleno a que aprobara las modificaciones que había introducido la iniciativa, pues buscaban "satisfacer los intereses que establecen las condiciones de estabilidad a los inmigrantes que les permita venir a una nueva patria, pero no debe hacerse lastimando los intereses particulares, cuyos intereses de propiedad de cualquier manera no estén bien determinados".<sup>90</sup> Sin debate alguno, el dictamen fue aprobado por unanimidad.

Cabe destacar la importancia de las enmiendas que introdujo la comisión dictaminadora del Senado; los artículos que suprimió, de haber sido aceptados, se hubieran convertido en poderosas armas de la Secretaría de Fomento que hubiese podido expropiar o declarar como terrenos baldíos las tierras de todos aquellos grupos sociales que no contaban con los títulos notariales que demostraran su

<sup>89</sup> X Legislatura, sesiones del 2 y 5 de diciembre de 1881, *Diputados*, 1882, t. II, pp. 1109-1124 y 1129-1146. El dictamen fue retirado el 10 de diciembre de 1881. X Legislatura, sesión del 10 de diciembre de 1881, *Diputados*, 1882, t. II, p. 1242.

<sup>90</sup> "Dictamen de las reglas para la colonización", en XI Legislatura, sesión del 14 de diciembre de 1883, *Senadores*, 1886, vol. III, p. 187.

propiedad. Posiblemente los comisionados previeron que los citados artículos eran una amenaza para la estabilidad social, puesto que se registraban múltiples levantamientos por la política deslindadora que se emprendía en los estados, se encontraban en armas campesinos de la Sierra Gorda (1871-1881), de Ciudad del Maíz, San Luis Potosí (1877-1883) y de San José de la Isla, Zacatecas.<sup>91</sup>

En pocas palabras, la comisión dictaminadora, con la modificación introducida, logró que el proyecto de ley únicamente regulara la colonización, eliminando el articulado que el Ejecutivo podría utilizar para reorientar la tenencia de la tierra. La colegisladora aprobó la enmienda.

La legislación de 1883 precisó las prerrogativas y obligaciones que tendrían las compañías deslindadoras, las colonizadoras y los propios colonos, así fuesen inmigrantes mexicanos.

La nueva ley estableció que las tierras que se adjudicaran serían terrenos baldíos o de propiedad nacional, para lo cual el Ejecutivo mandaba que se deslindaran, midieran, fraccionaran y valoraran por medio de comisiones de ingenieros (art. 1º). Para que México fuese un destino atractivo para los colonos la ley les concedía amplias exenciones de impuestos hasta por 10 años, los exentaba del servicio militar (art. 7º), les daba grandes facilidades para comprar las tierras, e incluso para solicitar hasta 100 hectáreas de manera gratuita; pero para obtener el título de propiedad se les exigía que demostraran que habían cultivado por lo menos 10% de los terrenos durante cinco años consecutivos (art. 3º).

El Estado se guardó la facultad de calificar la calidad de los inmigrantes extranjeros, quienes al presentar la so-

<sup>91</sup> Una breve glosa de las causas y desarrollo de estas rebeliones se puede consultar en Leticia Reina, *Los movimientos campesinos, 1820-1906*, México, Siglo XXI Editores, 1980.

licitud para ingresar al país tenían que acreditar buenas costumbres y la ocupación que desempeñaban (art. 6º).

La mayor parte del articulado se destinó a incentivar a las compañías deslindadoras y a las compañías colonizadoras. Las deslindadoras como compensación de sus gastos podrían conservar "hasta la tercera parte de los terrenos que habiliten o de su valor" (art. 21). Las colonizadoras serían las encargadas del traslado e instalación de los inmigrantes, estarían exentas de todo tipo de contribuciones hasta por 20 años, excepto del impuesto del timbre. El gobierno, además, les daría primas por cada familia desembarcada y por cada familia establecida (art. 25).

El Ejecutivo quedó encargado de celebrar contratos por separado con las empresas o compañías; los contratos que establecieran las compañías con los colonos debían someterse a la aprobación de la Secretaría de Fomento. Las compañías extranjeras de colonización se considerarían mexicanas, por lo que debían renunciar a la protección que pudieran otorgarles sus gobiernos (arts. 13 y 27).<sup>92</sup>

La amplia producción historiográfica sobre el impacto que tuvo de la Ley de Colonización ha afirmado que los principales beneficiarios fueron las compañías deslindadoras por los enormes privilegios que el Estado les ofreció; les resultó especialmente atractivo que se suprimiera toda limitación al "denuncio", aunque se solicitaba a las compañías que los terrenos fraccionados no excediesen las 2 500 hectáreas.<sup>93</sup>

La ley de 1833, en lo que se refiere a sus objetivos y

<sup>92</sup> La Ley de Colonización de 1883 se reproduce íntegra en María Luna Argudín, "Tercera sección: La estabilidad política y la modernización económica, 1876-1908", en Gloria Villegas Moreno y Miguel Ángel Porrúa Venero (coords.), *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana. Enciclopedia parlamentaria, op. cit.*, pp. 61-65.

<sup>93</sup> De Vos, *op. cit.*, p. 233.

repercusiones, presenta tres momentos claramente diferenciados.

El primero fue el de la demanda legislativa iniciada por el Ejecutivo. Esta iniciativa tenía un doble objetivo: ofrecer garantías a colonos y compañías colonizadoras para crear nuevos núcleos de población y profundizar el proceso de individualización de la propiedad, teniendo la posibilidad jurídica de convertir en terrenos nacionales las tierras que no contaran con títulos notariales.

El segundo momento fue el del proceso legislativo que siguió en el Congreso. Las modificaciones que introdujo el Senado al proyecto de ley transformaron su orientación. El objetivo primordial de la iniciativa promulgada fue impulsar la colonización; para ello incentivó a las compañías que estarían encargadas de la habilitación de los terrenos y transportación e instalación de los colonos.

El tercer momento fue la aplicación de la ley en el que se descubre un sentido oligárquico. Muchos de los contratistas eran destacados congresistas, como Pablo Macedo y Francisco Bulnes, o funcionarios públicos, como Emeterio de la Garza, quienes explotaron los privilegios que otorgaba la legislación para beneficiarse con el tercio que la nación obsequiaba en pago del servicio de deslinde.

#### LOS CONFLICTOS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS: UN SENADO ATROFIADO

En este apartado se revisa la manera en que el Ejecutivo fue convirtiéndose en el árbitro de las tensiones entre la federación y los estados; por lo tanto la cámara federal perdió esa competencia.

Al iniciarse el gobierno de Manuel González, las alianzas entre los poderes regionales y federales se estaban

reformulando, pues los gobernadores habrían de renovarse porque en todas las constituciones estatales se introdujo el principio de no reelección. Estallaron conflictos de poderes en los estados en los que los gobernadores representaban intereses locales fuertes: Zacatecas con Trinidad García de la Cadena como ex gobernador; Jerónimo Treviño en Nuevo León, e Ignacio Vallarta en Jalisco.

El primer conflicto se registró en Jalisco. El detonador fue la renovación de la legislatura local. El primero de febrero de 1882 se instalaron dos cámaras; una formada por vallartistas, la otra apoyada por el comandante militar de la primera división, Francisco Tolentino. El gobernador Fermín González Riestra acudió a la Secretaría de Gobernación, mientras que la legislatura tolentinista, con el apoyo del general José Guillermo Carbó, identificado con Díaz, abrió un juicio político al ejecutivo estatal.<sup>94</sup> Ambas legislaturas solicitaron el auxilio federal,<sup>95</sup> pero el presidente negó su intervención ya que éste no era un caso previsto por el artículo 116 constitucional.

Manuel González desplazó al Senado la resolución del problema,<sup>96</sup> pero la cámara federal tampoco podía intervenir; lo más grave era que ningún poder de la Unión estaba facultado para solucionarlo, porque la reforma de 1874 nada señalaba en caso de conflicto entre dos legislaturas.

Había un segundo vacío importante en el marco institucional: a la cámara federal se le otorgaron facultades in-

<sup>94</sup> "Carta de Antonio Y. Morelos a José Guillermo Carbó de febrero 5 de 1882", Archivo Documental, Colección Porfirio Díaz, Universidad Iberoamericana-Archivo, legajo 7, caja 1, documento 000395; en adelante se citará con las siglas AD. CPD.

<sup>95</sup> Daniel Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El Porfiriato. Vida política, primera parte*, México, Hermes, 1970, vol. 1, p. 698.

<sup>96</sup> "Informe de Manuel González al inaugurar la X Legislatura su último periodo de sesiones, el 1º de abril de 1882", en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, *op. cit.*, p. 108.

completas, ya que, por una parte, podía intervenir en las cuestiones políticas, pero le era imposible intervenir en los conflictos originados por problemas electorales.<sup>97</sup>

No obstante, había una amplia corriente de opinión esperando que el Senado desempeñara esta función de arbitraje electoral; así lo habían expresado los grupos de oposición en los comicios locales de Puebla en 1880.

En esas elecciones poblanas se postularon Carlos Pacheco, incondicional de Manuel González, y el general Juan N. Méndez. El presidente Díaz envió como representantes personales para mediar en el conflicto a Guillermo Prieto y a Agustín Padilla. Prieto informó que los pachequistas tratarían de establecer dos legislaturas para que el Senado tuviera que decidir. “No obstante encerrar absurdos y peligros —comentó el mediador— este pensamiento es el de los políticos, el de la gente decente que tiene que perder.”<sup>98</sup>

Este rumor ilustra que la cámara federal aparecía como un juez *supra partes*, capaz de mediar entre los grupos enfrentados, y parecía que podría convertirse en una segunda instancia en la cual se decidirían las elecciones dependiendo del número de curules con que contara cada grupo político.

La oposición ensayó la estrategia prevista por lo que se realizaron elecciones paralelas. Pero en los días posteriores a los comicios el ambiente fue distensionándose porque Pacheco renunció a su candidatura tras una larga charla con Manuel Romero Rubio, quien contaba con una amplia experiencia como mediador en las cámaras y en el gabinete. Méndez fue proclamado gobernador por un am-

<sup>97</sup> Manuel González Oropeza, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM, 1987, p. 80.

<sup>98</sup> Citado por Carlos Contreras Cruz, *Puebla, una historia compartida*, México, Gobierno del Estado de Puebla/Instituto Mora, 1993, p. 91.

plio margen.<sup>99</sup> Los buenos oficios de los comisionados permitieron que se evitara un conflicto de poderes y una eventual intervención federal armada.

Para 1882 el Senado, concebido como representante y garante de la federación que podría fungir como un juez *supra partes*, era todavía una alternativa histórica abierta, y ante la negativa de reglamentar las facultades del Senado de intervención federal, sólo la jurisprudencia delimitó estas atribuciones. El caso de Jalisco de 1882 sentó las primeras bases que cerraron esta alternativa, por ello conviene revisar el debate en la cámara federal en detalle.

Genaro Raigosa, vocero de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación, indicó que la Cámara debía obrar con prudencia “porque la cuestión no estaba comprendida en el texto expreso del artículo constitucional”.

El dictamen ensayó tres posibles interpretaciones de la ley. La primera era por analogía. La Constitución norteamericana permitía al Ejecutivo federal decidir sobre la legitimidad de las legislaturas; los senadores mexicanos se negaron a conferir esta facultad al presidente porque juzgaron que desvirtuaría las elecciones y a largo plazo fortalecería el poder del primer magistrado.

La segunda interpretación se basaba en “la legalidad externa”. La legislatura que cumplía con este requisito era la que había reconocido el gobernador Riestra. Sin embargo el presidente de la República había discontinuado su apoyo al gobernador, hecho que sancionaba la comisión

<sup>99</sup> Díaz pactó con el grupo serrano una alianza coyuntural que se expresó en la candidatura de Méndez y en la negociación de las diputaciones federales a cambio de su apoyo para imponer en la presidencia a Manuel González. Los buenos oficios de Guillermo Prieto fueron recompensados con la postulación por Puebla a la Cámara de Diputados. “Carta de Guillermo Prieto a Porfirio Díaz de junio 27 de 1880”, en Alberto María Carreño (ed.), *Archivo del general Porfirio Díaz. Memorias y documentos*, vol. 30, México, UNAM, 1961, p. 282.

dictaminadora porque Riestra en 1876 no reconoció el Plan de Tuxtepec sino al gobierno de Lerdo de Tejada.

Los comisionados propusieron una tercera interpretación: la Legislatura había clausurado sus sesiones, por lo tanto desaparecido como cuerpo legislativo. Al mismo tiempo el gobernador abandonó el estado y se trasladó a la capital de la República. Con estos hechos los comisionados concluyeron que “los poderes del estado de Jalisco han desaparecido” y por lo tanto había llegado el momento de nombrar un gobernador provisional.

El senador Ojeda indicó las falacias del dictamen: primero, no era posible declarar que el Poder Ejecutivo hubiera desaparecido sólo porque el gobernador se vio obligado a abandonar el territorio de Jalisco; segundo, la Legislatura no se disolvió sino que se “sujetó el conflicto pendiente a la resolución del Senado, y [estaba en] espera del fallo”; tercero, el presidente estaba obligado a apoyar al gobernador constituido otorgándole el auxilio federal.<sup>100</sup>

El mismo senador señaló acertadamente que las comisiones sentaban una peligrosa jurisprudencia basada en “la fuerza de los acontecimientos ha de sobreponerse a la justicia y a la ley, y se formula así la teoría de los hechos consumados”. No obstante, el dictamen fue aprobado por 33 votos a favor y seis en contra.<sup>101</sup>

<sup>100</sup> Ojeda responsabilizó al presidente de la situación que se vivía en Jalisco; para demostrarlo señaló que en los telegramas de Riestra había una acusación contra el Ejecutivo federal porque ordenó al general Tolentino que Antonio Morelos recibiera el gobierno, y “porque la fuerzas de la Primera División guardaron neutralidad, por disposición superior”. X Legislatura, sesión del 9 de mayo de 1882, *Senadores*, 1886, vol. iv, pp. 80-100.

<sup>101</sup> X Legislatura, sesión del 9 de mayo de 1882, *Senadores*, 1886, vol. iv, p. 99. El voto opositor resulta significativo pues se trataba de una alianza de variados intereses: algunos se opusieron como defensa a la soberanía de los estados, como Indalecio Ojeda, Eduardo Urrueta y Agustín Padilla; otros votaron en contra porque estuvieron identificados con el gobierno de Lerdo, como Isaac Ban-

La gran mayoría de los senadores se negó a calificar la legitimidad de los poderes con base en el proceso electoral, lo que condujo a que la Cámara sentara un grave precedente puesto que la cámara federal y, con ella el conjunto de la federación, tendría que esperar a que los conflictos políticos de legitimidad derivaran en luchas armadas para que el Senado interviniera negando a todas las partes contendientes la legitimidad, desconociendo así los procesos electorales. De esta manera, la cámara federal podía declarar la desaparición de poderes de un estado y el Ejecutivo designar a un gobernador provisional.

Esta resolución impidió que la segunda cámara cumpliera la misión para la que había sido creada. En 1874 se restableció el Senado como una solución a la ingobernabilidad, pero al negarse a calificar los procesos electorales la única solución que dejó abierta a la oposición era levantarse en armas.

Paradójicamente, los senadores se negaron a que el Ejecutivo calificara los procesos electorales temiendo otorgarle una nueva facultad que sirviera para fortalecer el poder presidencial, pero González y Díaz desempeñaron un arbitraje informal sirviéndose de sus redes de lealtades políticas y vínculos personales.

El arbitraje informal se ilustra con las negociaciones para designar gobernador constitucional en Jalisco. Díaz apoyó a Tolentino, comandante militar de la zona y fiel aliado, mientras que González se opuso a dicha candidatura; el desacuerdo prolongó las negociaciones de modo que en Jalisco se restableció el orden constitucional un año después de que se había suscitado el conflicto. En este periodo hubo tres gobernadores: Antonio I. Morelos, el senador Pedro Landázuri, que llamó a elecciones en las

da; se unió al voto opositor Justo Benítez, a quien la historiografía tradicional ha calificado como la cabeza de la oposición por sistema.

que resultó electo Tolentino, y éste último, quien tomó posesión el 1° de marzo de 1883.<sup>102</sup>

Los compromisos entre Díaz y González, por un lado, y la Cámara federal, por el otro, se manifestaron en dos momentos. Primero, el Senado dio al Ejecutivo federal los medios para remover al gobernador Riestra de su cargo. En un segundo momento y tras complicadas negociaciones, el presidente y el ex presidente acudieron al Senado nombrando a Landázuri gobernador interino. Este nombramiento es significativo ya que muestra que para lograr la conciliación fue necesario acudir a la dimensión institucional, pero por medios extraconstitucionales.

La inestabilidad política jalisciense obligó al presidente a reconocer que el comandante militar de la zona era el único actor político capaz de imponer la obediencia del fragmentado escenario regional al gobierno federal. Ésta fue la solución que Lerdo, en 1875, había impuesto a los estados de Nuevo León, Jalisco y Sonora.

La desaparición de poderes en Jalisco se completó con la erección del territorio de Nayarit,<sup>103</sup> que como todo territorio quedó bajo la dirección directa de las autoridades federales.

El siguiente conflicto de poderes al que se enfrentó el gobierno de González se registró en Zacatecas. La renovación de la gubernatura coincidió con la sucesión presi-

<sup>102</sup> "Carta de Lancaster Jones a Porfirio Díaz de febrero 8 de 1882", AD. CPD. L7. CI. D 000 311-12, y "Carta de Manuel González a Porfirio Díaz de mayo 24 de 1882", AD. CPD. L7 CI. DOOO 544.

<sup>103</sup> La historia del conflicto era muy vieja y se remontaba al gobierno de Juárez. La Cámara de Diputados elaboró varios dictámenes sobre la posible creación del estado de Nayarit (reforma del artículo 43 constitucional); el primero fue del 24 de mayo de 1880, el segundo del 8 de noviembre de 1880, y un tercero, que consultaba la creación del territorio, con fecha del 9 de mayo 1884. Para mayores detalles véase XI Legislatura, sesión del 23 de mayo de 1884, *Senadores*, 1887, vol. IV, pp. 182-199.

dencial, de modo que Trinidad García de la Cadena entregó el poder al general gonzalista Jesús Aréchiga, y el ex gobernador fue electo diputado local. Pronto se establecieron dos legislaturas: una identificada con García de la Cadena, la otra con el grupo gonzalista; ambas se declararon legítimas.

El 25 de agosto de 1882 el congreso cadenista designó gobernador provisional a Lauro González Ortega, abrió un juicio político al gobernador Aréchiga y solicitó al secretario de Gobernación, Carlos Díez Gutiérrez, el auxilio del ejército federal. La legislatura arechigista reaccionó pidiendo la orden de aprehensión de los siete diputados cadenistas y el 26 de agosto Aréchiga, al mando de 400 hombres, asedió la casa del general García de la Cadena y lo aprehendió, medida que González desautorizó.<sup>104</sup>

El 6 de septiembre el secretario de Gobernación hizo saber a Aréchiga que mantendría una aparente neutralidad. Se declaró incompetente para fallar en el conflicto y afirmó que no “había llegado el caso” de aplicar el artículo 116 puesto que el asunto era de carácter político; por ello sólo competía al Senado. Sin embargo, el expediente no se debatió en la cámara federal y así el gobernador Aréchiga pudo terminar su periodo de gobierno.<sup>105</sup>

El presidente, en su informe a la nación, explicó que había creído que su deber era mantenerse ajeno y limitarse a garantizar la paz pública por “ser ésta la única línea de conducta que le señalan nuestros preceptos constitucionales”,<sup>106</sup> y de este modo nada dijo sobre la aplicación

<sup>104</sup> Valadés, *op. cit.*, vol. 1, p. 58.

<sup>105</sup> Fue relevado por Marcelino Morfín Chávez, quien gobernó el estado entre 1884 y 1888 para entregar el poder de nueva cuenta a Aréchiga, mientras que Trinidad de la Cadena murió asesinado el 30 de octubre de 1886, convertido entonces en líder antirreeleccionista. *Enciclopedia de México*, México, Instituto de la Enciclopedia de México, 1977, vol. xii, p. 989.

<sup>106</sup> “Informe de Manuel González al abrir la XI Legislatura el primer periodo

del artículo 116 que habían invocado ambas legislaturas zacatecanas.

Así, González trató de impedir que los conflictos políticos se dirimieran en la cámara federal; prefirió, como lo habían hecho Lerdo y Díaz, la conciliación por medios informales.

Pese a que la resolución senatorial sobre el caso de Jalisco había mostrado que las atribuciones del Senado eran insuficientes para resolver los conflictos en el interior de los estados, esta tendencia se consolidó con el conflicto de poderes coahuilense de 1884.

Una vez que Díaz tomó posesión el 1º de diciembre, la cámara federal actuó con una rapidez pocas veces vista. En la sesión del 6 de diciembre de 1884 se dio primera lectura al dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación “consultando que por haber desaparecido los poderes constitucionales del estado de Coahuila se nombre un gobernador provisional”.<sup>107</sup>

El senador Vázquez informó que el gobernador de Coahuila, Evaristo Madero, fue sustituido por Praxedis de la Peña, quien en noviembre de 1884 convocó a elecciones para diputados locales, “de las cuales resultaron dos cuerpos legislativos”: uno se instaló en Saltillo, y el otro fue instalado por la diputación permanente del congreso anterior en la hacienda de Anhelo. El gobernador de la Peña renunció a su cargo ante ambas legislaturas. La legislatura de Saltillo nombró gobernador interino a Telésforo Fuentes, y la de Anhelo a Luis M. Navarro. Por su parte, de la Peña acudió “en cumplimiento de su deber constitucional,

del primer año de sesiones, el 16 de septiembre de 1882”, en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, *op. cit.*, p. 116.

<sup>107</sup> La comisión dictaminadora quedó integrada por Juan de Mata Vázquez, Joaquín Díaz, Ignacio T. Chávez, Agustín R. González y Pedro Montalvo. XII Legislatura, sesión del 6 de diciembre de 1884, *Senadores*, 1887, t. 1, p. 127.

al Senado, para que él decida sobre la legitimidad de una y otra".<sup>108</sup>

La comisión dictaminadora explicó que los documentos sometidos al Senado no daban suficientes elementos para juzgar cuál legislatura podría considerarse legítima puesto que ambas "exponen idénticas quejas". Más aún los comisionados juzgaban que políticamente no era aconsejable legitimar alguno de los congresos locales pues el otro se opondría; por lo tanto resolvieron que no formularían cargos contra ninguno de los grupos contendientes, pero declaraban la desaparición de poderes "para devolver la paz al estado".<sup>109</sup>

El senador por Coahuila Roque Rodríguez impugnó el dictamen y solicitó al pleno que revisara las actas electorales; de este modo nuevamente proponía que la representación federal se convirtiera en una instancia que calificara las elecciones y con ello la legitimidad de los poderes, pero la comisión negó esta posibilidad. El dictamen fue aprobado por 41 votos a favor y uno en contra.<sup>110</sup>

Coahuila fue representado por el senador primer propietario Ismael Salas y por el senador segundo suplente Roque Rodríguez; el primero votó en favor del dictamen, lo que se podría explicar bajo la hipótesis de que se trataba de un experimentado parlamentario posiblemente designado por la federación. El voto solitario de Rodríguez muestra que frecuentemente llegaban al Congreso de la Unión representantes de uno de los partidos contendientes que se esforzaron por defender o al menos fijar su posición en el debate, pero no pudieron formar una alianza que revirtiera el sentido del dictamen, mismo que

<sup>108</sup> XII Legislatura, sesión del 10 de diciembre de 1884, *ibid.*, pp. 133-139.

<sup>109</sup> *Ibid.*, pp. 127-128.

<sup>110</sup> *Ibid.*, p. 139.

es de suponerse había sido concertado con el Ejecutivo federal.<sup>111</sup>

El presidente designó gobernador provisional al general Julio C. Cervantes, quien era ajeno a la problemática local y previamente se había desempeñado como gobernador en Querétaro.

En términos generales, se puede afirmar que la jurisprudencia que se asentó en 1882 canceló la posibilidad de que la cámara federal calificara la legitimidad de las partes contendientes en los conflictos de poderes. Los senadores prefirieron mantener el *statu quo*, por lo que renunciaron a asumir una nueva competencia no prevista por la Constitución y se negaron a conferirla al Ejecutivo federal. Esta omisión condujo a que, aun los conflictos que fueron resueltos por la representación federal, se resolvieran siguiendo las directrices marcadas por Díaz y González, para lo cual fue clave el papel desempeñado por la comisión dictaminadora en cuyas manos quedó la interpretación de las facultades del Senado, la legitimación de la intervención del Estado federal y la concertación entre la mayoría de los miembros de la cámara para que aceptaran los compromisos contraídos por el Ejecutivo.

Los siguientes casos que resolvió el Senado durante la década de 1880 estaban previstos por la reforma constitucional de 1874.

El 10 de diciembre de 1885 se presentó en el Senado el dictamen que consultaba, llegado el caso, nombrar un gobierno provisional para el estado de Nuevo León.

Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación presentaron una breve reseña de los acontecimientos. A causa de las elecciones municipales en el estado se produjo un enfrentamiento entre el gobierno local

<sup>111</sup> Para mayores detalles sobre los mecanismos de representación y representatividad en el Congreso véase el último capítulo de este libro.

y “un círculo político independiente”. Este último denunció las irregularidades de los comicios: no se había empadronado a todos los ciudadanos, en las casillas no se contaba con suficientes boletas para votar, y, además, aquéllas estaban resguardadas por gente armada. La Legislatura ordenó que se suspendiera el cómputo de votos y promulgó dos decretos: el primero delegó todas sus facultades en el Poder Ejecutivo; el segundo disolvió al Congreso. Ante las protestas el gobernador se vio obligado a salir del estado, por lo que un gran número de ciudadanos solicitó al Senado que nombrara un gobernador provisional que reorganizara los poderes constitucionales.<sup>112</sup>

El dictamen señaló que no era competencia de la cámara federal conocer y dirimir los comicios irregulares, pues los conflictos poselectorales debían resolverse dentro del estado, tal como había quedado asentado en los casos anteriores. El dictamen señalaba que el Senado debía hacer un pronunciamiento sobre la concentración de facultades del gobernador, puesto que se trataba de una violación expresa a las constituciones federal y local; por lo tanto —indicaba la comisión—, los decretos de la legislatura eran inconstitucionales. Sin embargo, el Senado no podía pronunciarse acerca de la constitucionalidad de los actos de la legislatura o del gobernador, pues ésta era una competencia de la Suprema Corte de Justicia.

Para poder intervenir en el estado los comisionados intentaron demostrar que los poderes constitucionales habían desaparecido, argumentando que el gobernador Sepúlveda dejó de ser un gobernador constitucional porque se arrojó facultades omnímodas, “cambiando los títulos de autoridad legítima por los de jefe ilegal de un partido”.<sup>113</sup>

<sup>112</sup> XII Legislatura, sesión del 15 de diciembre de 1884, *Senadores*, 1887, t. I, p. 160.

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 161.

El dictamen más parecía una medida disciplinaria en contra del gobernador que una medida absolutamente extraordinaria, como era la desaparición de poderes. Posiblemente ésta fue la razón por la cual cinco senadores —Antonio Arguinzóniz, Pedro Díez Gutiérrez, Mariano Espejo, Miguel de la Peña y Jesús Castañeda— exigieron que la Cámara estudiara con mayor detenimiento una situación tan delicada. La moción fue desechada por 34 votos en contra y cinco a favor.<sup>114</sup>

La comisión insistió en que se aprobara el dictamen pues estaba a punto de terminar el periodo de sesiones y resultaba preferible que el Senado declarara la desaparición de poderes a que el presidente se tomara atribuciones que no le correspondían. Con 34 votos a favor y siete en contra el dictamen fue aprobado. Así, paradójicamente los senadores fortalecieron a Díaz eliminando gobernadores excesivamente autónomos.

El 18 de abril de 1887 el Senado se enfrentó a la necesidad de analizar la situación de Tabasco. En esta entidad los poderes se encontraban “acéfalos”, situación prevista por la Constitución.

La comisión dictaminadora<sup>115</sup> informó que el gobernador Eusebio Castillo renunció el 18 de marzo de 1887, por lo que fue sustituido en el cargo por Policarpo Valenzuela. El 23 del mismo mes Valenzuela también renunció; la Cámara de Diputados intentó sustituirlo, pero al no encontrar acuerdo la legislatura se disolvió.<sup>116</sup>

El senador Gumersindo Enríquez denunció que el jefe militar de la zona había nombrado un gobernador interi-

<sup>114</sup> *Idem.*

<sup>115</sup> La comisión dictaminadora quedó integrada con Ricardo Rodríguez, Manuel G. Cosío, Agustín R. González, Ignacio T. Chávez, José Vicente Villada y Estaban Calderón. XIII Legislatura, sesión del 18 de abril de 1887, *Senadores*, 1888, t. I, p. 286.

<sup>116</sup> *Ibid.*, pp. 280-282.

no, cuando dicha facultad correspondía al Senado. En efecto, Pedro Baranda nombró a su hermano el general Abraham Bandala. Enríquez propuso que se “ordene al Ejecutivo federal que prevenga a los jefes militares que en ningún caso hagan la declaración de haber desaparecido los poderes constitucionales de un estado, por ser ésta una facultad que la Constitución ha reservado al Senado de la República”. Sin embargo, la comisión rechazó la propuesta porque implicaba intervenir en las facultades del Poder Ejecutivo y porque la declaración no tenía ningún efecto constitucional.<sup>117</sup>

Con este dictamen se concluyó la pacificación del país. Únicamente se registraría una nueva desaparición de poderes, en Jalisco en 1901, pero revistió poca importancia y no llegó a ser resuelta por el Senado.

En la década de 1880 la cámara federal quedó imposibilitada para intervenir cuando los conflictos de poderes tuvieran por origen cuestiones electorales. Es importante enfatizar que el Congreso participó activamente en su propia inhibición, primero con su reiterada negativa a reglamentar las facultades del Senado en lo que se refería a la intervención federal, y después la propia cámara federal temiendo fortalecer al presidente se negó a conferirle esta atribución por medio del derecho estatuido; por ello sólo con su ejercicio y con sus omisiones delimitaron sus facultades.

La resolución de los conflictos de los estados expresa las modificaciones operadas en un orden jurídico con un Ejecutivo débil que había establecido la Constitución de 1857 y que fue transformándose, propiciado por una tradición y una cultura política que tendía a legitimar las prácticas informales sobre el derecho estatuido. El presidente

<sup>117</sup> Intervención de Ignacio T. Chávez, *ibid.*, e intervención del senador Enríquez, *ibid.*, pp. 285-287.

en ocasiones favoreció la desaparición de poderes, en otras impidió la intervención del Senado; así, por medios informales, la cámara federal terminó por convertirse en una institución que legitimó la intervención del presidente en la vida interior de los estados, tal como la oposición en la década de 1870 había indicado que podría suceder.

Debe subrayarse que las prácticas extraconstitucionales que llevó a cabo el Ejecutivo no violaban la legislación sino que se alimentaban de los vacíos que ésta presentaba. Las prácticas informales tuvieron un doble efecto negativo: primero, porque siendo la conciliación producto de compromisos diferenciados para cada caso, obstaculizó la maduración de un Estado de derecho. Segundo, el precedente que la cámara federal sentó en 1882 y ratificó en 1884 obligó a la federación a esperar que los conflictos políticos de legitimidad derivaran en luchas armadas para que el Senado pudiese intervenir; de hecho con su intervención negaba a las partes contendientes la legitimidad y desconocía los procesos electorales. La conciliación en el interior de un conflictivo estado y entre éste y los poderes federales se convirtió *de facto* en una competencia del presidente, puesto que se alcanzaba con la designación de un gobernador provisional y culminaba con el nombramiento de uno constitucional.

#### LA DICTADURA Y LA REELECCIÓN CONSECUTIVA POR UN PERIODO

En este apartado y en los dos siguientes se examina la relación entre la política económica llevada a cabo por la segunda administración de Díaz y la reelección del general oaxaqueño hasta convertirse en presidente vitalicio.

Durante el segundo gobierno de Díaz no fue posible continuar con el mismo vigor el proceso de redefinición

de la propiedad iniciado bajo el gobierno de González debido a que cuando Díaz retornó a la presidencia, en diciembre de 1884, se vio obligado a hacer frente a la bancarrota hacendaria y a la crisis financiera ocasionada por el enorme crecimiento del gasto federal y la reducción de los ingresos fiscales.<sup>118</sup> Resultaba indispensable restablecer las líneas de crédito en el exterior para poder llevar a cabo las obras de fomento proyectadas y reorganizar la hacienda pública para dar mayores “garantías al trabajo en su forma industrial, agrícola y mercantil”.<sup>119</sup>

Justo Sierra, en una abierta justificación al régimen porfiriano, afirmó que bajo las circunstancias que imperaban en 1884

para que el presidente pudiera llevar a cabo la gran tarea que se le imponía, necesitaba de una gran suma de autoridad entre las manos, no sólo de autoridad legal sino de la autoridad política que le permitiera asumir la dirección efectiva de los cuerpos políticos: cámaras legisladoras y gobiernos de los estados; de autoridad social, constituyéndose en supremo juez de paz de la sociedad mexicana con el sentimiento general, ése que no se ordena, sino que sólo puede fluir de la fe de todos en la actitud arbitral del ciudadano a quien se confía la facultad de dirimir los conflictos; y de la autoridad moral...<sup>120</sup>

Este “desideratum” —para emplear las palabras de Justo Sierra— por el cual la sociedad hipotecaba sus derechos políticos a cambio de la paz y el crecimiento econó-

<sup>118</sup> Para una explicación detallada sobre la política hacendaria véase Carmagnani, *Estado y mercado...*, *op. cit.*, pp. 239-244.

<sup>119</sup> Justo Sierra, “México social y político. Apuntes para un libro”, en Agustín Yáñez (comp.), *Obras completas xi. Ensayos y textos elementales de historia*, México, UNAM, 1984, p. 452.

<sup>120</sup> *Idem.*

mico, permitió que en 1887 se reformaran los artículos 78 y 109 constitucionales.

Las modificaciones a la ley suprema fueron producto de dos iniciativas. La primera, sometida por la legislatura de Puebla, proponía que la representación nacional prolongara el periodo presidencial por dos años. La segunda —propuesta por José María Lozano, Guillermo Prieto, José Y. Limantour y apoyada por la diputación de Tlaxcala— buscaba que se permitiera la reelección del presidente por una sola vez.<sup>121</sup>

El dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación<sup>122</sup> desechó la prórroga alegando que el pueblo elegía al presidente por cuatro años, en consecuencia el Congreso no estaba facultado para elegirlo por dos años más.

La segunda iniciativa implicaba que se modificara el principio de no reelección, en el que se había fincado la legitimidad del gobierno de Díaz. El dictamen indicó que la bandera tuxtepecana de “no reelección” a 10 años de distancia resultaba innecesaria. No obstante, los miembros de la comisión buscaban impedir “la perpetuidad en el poder”. Propusieron que la reforma al artículo 78 debía permitir que el presidente fuera reelecto para el periodo constitucional inmediato, pero no podría ocupar la presidencia hasta que hubiesen transcurrido cuatro años, contados desde el día que cesó en el ejercicio de sus funciones.

<sup>121</sup> Ricardo García Granados señala que la iniciativa fue presentada por los diputados Francisco Romero, José María Lozano, Guillermo Prieto, F. Ibarra Ramos, general Sóstenes Rocha, general Francisco Vélez, Juan N. Castellanos, Pedro Rincón Gallardo, Joaquín Casasús, Ignacio Vázquez, Julio Álvarez y José Y. Limantour. Ricardo García Granados, *Historia de México desde la restauración de la República en 1867 hasta la caída de Huerta*, México, Jus, 1952, p. 272.

<sup>122</sup> La comisión dictaminadora quedó integrada con Alfredo Chavero, Juan J. Baz, A. Lancaster Jones, Ignacio Pombo, Trinidad García, Apolinar Castillo. El 12 de abril se unió el diputado Núñez. “Dictamen de la Comisión de Puntos Cons-

La comisión dictaminadora intentó dar solución a una difícil disyuntiva: “evitar la perpetuidad del Jefe Supremo de la Nación en el poder”, que podía conducir al “olvido de las prácticas republicanas, la desmoralización de las costumbres políticas”, o bien inclinarse “por la movilidad constante del gobierno”.<sup>123</sup>

Los miembros de la comisión a título personal explicaron:

Queremos la reelección por un nuevo periodo constitucional, pero no la perpetuidad en el poder; deseamos no poner trabas al pueblo para la elección de su primer mandatario cuando el momento histórico exija su continuación en el poder público y buscamos fortalecer al Gobierno para que pueda atravesar sereno en medio de las dificultades que crea la transformación lenta y sucesiva de la situación económica del país.<sup>124</sup>

En la discusión en el Congreso no se levantó ninguna voz que defendiera la reforma de 1877, aunque es de suponerse que había un grupo de diputados que mantuvo el principio antirreeleccionista.

La Cámara se dividió entre los que defendieron el dictamen y los que se pronunciaron por la reelección indefinida; se trataba de una división doctrinaria: “la corriente principalista y la corriente histórica, la corriente radical y la corriente evolucionista”.<sup>125</sup> Los primeros eran los viejos liberales constitucionalistas. Los segundos, positivistas.<sup>126</sup>

titucionales y Gobernación”, en XIII Legislatura, sesión del 12 de abril de 1887, *Diputados*, 1889, vol. II, pp. 532-533.

<sup>123</sup> *Ibid.*, p. 493.

<sup>124</sup> *Ibid.*, p. 494.

<sup>125</sup> Intervención de Gustavo Baz, XIII Legislatura, sesión del 20 de abril de 1887, *Diputados*, 1889, vol. II, p. 579.

<sup>126</sup> El grupo positivista empezó a manifestarse en 1874 con su periódico *La*

Era una división generacional, epistemológica y de proyectos políticos, pero debe subrayarse que todos eran liberales.

Los positivistas estaban representados en el Congreso por Porfirio Parra, Manuel Flores, Joaquín D. Casasús, José Manuel Romero, Francisco Bulnes y José Y. Limantour. La corriente constitucionalista, a la que pertenecía la mayoría de los diputados, la representaba Guillermo Prieto, Apolinar Castillo, José María Gamboa, Trinidad García y Lancaster Jones. En el interior de ambas corrientes había un amplio espectro de posiciones. En el debate de 1887 los que mejor sintetizaron las diferencias fueron Manuel Flores, Casasús y Bulnes.

Para las comisiones la reelección era un problema que debía solucionarse con los principios liberales y a través de procedimientos estrictamente constitucionales. En consecuencia, la comisión y los diputados liberales constitucionalistas, como Apolinar Castillo y Romero Flores, sostuvieron que ante la posibilidad de que en el país se registraran nuevas revoluciones por la sucesión presidencial, habían optado por ser "inconsecuentes con los principios porque nos plegamos a las circunstancias".<sup>127</sup>

Para los positivistas por encima de los criterios constitucionales estaban las leyes de organización social; así, Casasús sostuvo que la guía para organizar las instituciones del país, y por tanto su marco jurídico, era el estudio de su evolución social y de su historia. El primer blanco contra el que dirigieron sus críticas fue la defensa de los

*Libertad*, allí este grupo, que era encabezado por Justo Sierra, se definió como "liberales-conservadores". El apelativo "científico" empezó a utilizarse en 1893 para referirse a un grupo político específico: los discípulos del secretario de Hacienda Matías Romero. Cfr. Charles Hale, *La transformación del liberalismo en México*, op. cit., pp. 196-197.

<sup>127</sup> Intervención de Manuel Flores, XIII Legislatura, sesión del 21 de abril de 1887, *Diputados*, 1889, vol. II, p. 583.

principios democráticos, a los que calificaban como propios de un estadio metafísico.

Para los constitucionalistas el ejercicio de los principios liberales, y entre ellos los democráticos, transformarían al pueblo. Así, para Lancaster Jones ni el problema ni su remedio estaban en las instituciones sino en la ciudadanía. "Eduquemos a nuestro pueblo, esforcémonos por levantar su gran masa ignorante y desvalida hasta la altura, hasta la excelencia, hasta la luz de nuestras instituciones."<sup>128</sup> Los positivistas eran más escépticos. Para Manuel Flores "las masas populares" eran "incapaces de elevarse a la consideración de los altos ideales; no existe más que un género de impulsos que los mueve y son sus necesidades animales".<sup>129</sup>

Los constitucionalistas apoyaron el dictamen de la comisión. La mayor parte de los positivistas formaron la oposición y se inclinaron por la reelección sin límites, a excepción de Limantour y Casasús; este último advirtió: "Dad a la democracia un gobierno vitalicio, obra de la voluntad popular, si se quiere, y os habréis acercado a la oligarquía para daros de mano con el principio monárquico".<sup>130</sup>

Paradójicamente la mayor parte de los positivistas defendieron que no se estableciera ningún límite a la reelección con una argumentación "principalista": la libertad individual no podía restringirse limitando el sufragio. En sus intervenciones sostuvieron que el único medio para combatir los abusos de poder era a través de la voluntad nacional que se expresaba con el voto de los ciudadanos.<sup>131</sup>

El punto de acuerdo entre la mayoría del Congreso y la oposición reeleccionista estaba en reconocer la necesidad

<sup>128</sup> Intervención de Lancaster Jones, *ibid.*, p. 632.

<sup>129</sup> Intervención de Manuel Flores, *ibid.*, p. 584.

<sup>130</sup> Intervención de Joaquín Casasús, XIII Legislatura, sesión del 20 de abril de 1887, *Diputados*, 1889, vol. II, p. 587.

<sup>131</sup> Véase, por ejemplo, la intervención de Francisco Bulnes, XIII Legislatura, sesión del 21 de abril de 1887, *Diputados*, 1889, vol. II, p. 620.

de que Díaz se mantuviera en el poder para que realizara “el programa económico que nuestro estado social demanda”. No obstante, los reeleccionistas señalaron que si la ley se personalizaba los legisladores no podían dudar del general oaxaqueño, quien una vez que llevara a cabo su misión “descenderá del poder honrado y satisfecho”.<sup>132</sup> Los constitucionalistas respondieron: “No vamos a legislar tan sólo para la próxima elección de presidente, sino que vamos a tratar de un principio y no de un hombre; que este principio es nada menos que la libertad de sufragio”.<sup>133</sup>

Cabe destacar un último argumento que usó la oposición para que no se estableciera ningún límite a la reelección. Bulnes indicó que el mecanismo ideado por la comisión para impedir que se estableciera un déspota en la presidencia era inútil. El déspota era el que falsificaba el voto suplantando la voluntad nacional, “pues bien, señores, si hay alguno que suplante la voluntad nacional, ¿cómo creen las comisiones que este alguno que tiene la voluntad nacional y la emplea para hacerse reelegir no pueda emplearla previamente para echar abajo una ley que impide que lo reelijan?”<sup>134</sup>

Los constitucionalistas confesaron que habían firmado las iniciativas de ley guiados por el mismo temor con el que se había formulado la Constitución: “miedo, mucho miedo a la dictadura”, afirmó Trinidad García.<sup>135</sup> Con esta última intervención el dictamen fue aprobado en lo general por 172 votos contra 10; estos últimos eran los votos de los diputados que se inclinaban por la reelección indefinida.<sup>136</sup>

<sup>132</sup> Intervención de J. M. Romero, *ibid.*, p. 612.

<sup>133</sup> Intervención de José María Gamboa, *ibid.*, p. 613.

<sup>134</sup> Intervención de Francisco Bulnes, *ibid.*, p. 622.

<sup>135</sup> Intervención de Trinidad García, *ibid.*, p. 605.

<sup>136</sup> En la discusión en lo particular se mantuvo aproximadamente la misma correlación de fuerzas. En favor de la reforma del artículo 78 votaron 168 diputados contra 12.

La comisión propuso que se reformara también el artículo 109 para que así los estados pudieran permitir la reelección de sus gobernadores.<sup>137</sup> Votaron 160 diputados en favor y 12 en contra.<sup>138</sup>

El grupo parlamentario positivista no era compacto ni homogéneo, en términos doctrinarios, y menos aún políticos. El debate expresa la heterogénea recepción del positivismo en México. Los diputados de la "corriente histórica" discutieron y se corrigieron unos a otros los conceptos básicos del método y filosofía positivos.<sup>139</sup> No obstante, el conjunto de los diputados tenían dos puntos de acuerdo: asegurar la estabilidad política para poder desarrollar el programa económico que González y Díaz habían iniciado<sup>140</sup> y coincidieron en que el pueblo no estaba preparado para entrar en la democracia.

Las divergencias estaban en los medios para dar solución a esta problemática. El grupo positivista, más allá de las diferencias internas, insistió en que era necesario amalgamar los principios constitucionales con las "condiciones sociológicas de nuestro pueblo".<sup>141</sup> El grupo constitucionalista, aunque continuó defendiendo que en el largo plazo las instituciones terminarían por transformar a las masas en ciudadanos, admitían la necesidad de que Díaz se mantuviera al frente de la presidencia de la República. Sin embargo, el peligro para las instituciones era inminente; la perpetuidad en el poder las desvirtuaría.

El punto de acuerdo que se concretó en la iniciativa

<sup>137</sup> "Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación", en XIII Legislatura, sesión del 12 de abril de 1887, *Diputados*, 1889, t. II, p. 533.

<sup>138</sup> XIII Legislatura, sesión del 12 de abril de 1887, *Diputados*, 1889, t. II, p. 533.

<sup>139</sup> Véase las intervenciones de Joaquín Casasús que corrige a Porfirio Parra, por ejemplo.

<sup>140</sup> Intervención de J. M. Romero, XIII Legislatura, sesión del 21 de abril de 1887, *Diputados*, 1889, vol. II, p. 612.

<sup>141</sup> Intervención de Joaquín Casasús, *ibid.*, pp. 588 y 592.

de reforma constitucional fue sintetizado por Joaquín de Casasús de la siguiente manera:

Hoy nosotros venimos a buscar la gran fusión del partido liberal: el partido antirreeleccionista viene con sus antiguos principios; pero viene convencido de que la reelección tiene ventajas que no puede ofrecer su antigua doctrina y por eso la acepta una sola vez; el partido reeleccionista absoluto viene a restringir su credo político, penetrado de que es conveniente y cuerdo evitar los medios de asegurar la perpetuidad en el poder para los gobernantes y acepta también la reelección por una sola vez.<sup>142</sup>

Este acuerdo se había preparado al formularse la iniciativa de ley en la que participaron representantes de las diversas fuerzas políticas del país. Guillermo Prieto representaba al Constituyente de 1856; Sóstenes Rocha y Francisco Vélez a las fuerzas militares; como experimentados parlamentarios estaban José María Lozano y Francisco Romero, y a ellos se añadieron dos destacados miembros del grupo positivista: Joaquín D. Casasús y José Y. Limantour. Los miembros de la comisión dictaminadora también desempeñaron una representación simbólica: Alfonso Lancaster Jones y Trinidad García habían sido destacados tuxtepecanos que lucharon por el principio de no reelección. Trinidad García —como señalara en el debate— había firmado la reforma de 1877 y como secretario de Gobernación la promulgó, a pesar de su íntima convicción a favor de prohibir la reelección de manera absoluta. Así, la reforma de 1887 era producto de una amplia coalición de grupos y fuerzas políticas que sólo aceptaron la reelección de manera transitoria.

<sup>142</sup> *Ibid.*, p. 594.

El proyecto de ley pasó a la legisladora. En la discusión del Senado el vocero de la comisión explicó que la comisión dictaminadora había evaluado la constitucionalidad de las reformas propuestas, y concluyó que la ley fundamental, en su artículo 127, establecía que el Congreso podía reformar la Constitución. Asimismo, examinó si las reformas que se consultaban correspondían a la "exigencia social". La respuesta era afirmativa. En el Senado la reforma en favor de la reelección consecutiva fue aceptada por unanimidad. Poco después, 25 legislaturas de los estados la aprobaban.<sup>143</sup>

El débil debate en el Congreso expresa que la permanencia de Díaz se consideraba necesaria por razones muy diversas.

La historiografía tradicional ha insistido en que no existían candidatos. Los posibles contendientes habían sido integrados al gobierno de Díaz o fueron eliminados. Trinidad García de la Cadena trató de postularse como candidato presidencial en los comicios de 1888, pero poco después fue aprehendido y se le aplicó la ley fuga. Los únicos que hubiesen podido presentarse en la contienda electoral eran Manuel Matías Romero y Manuel González.

Una ilustrativa anécdota relata que Matías Romero en una ocasión le comentó a Díaz su deseo de ocupar la silla presidencial, a lo que el presidente contestó que García de la Cadena había tenido el mismo deseo y le había costado muy caro. El secretario de Hacienda desistió.<sup>144</sup>

González tenía en su contra los graves escándalos con

<sup>143</sup> Las legislaturas que emitieron su voto aprobatorio fueron Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. XIII Legislatura, sesión del 30 de septiembre de 1887, *Diputados*, 1889, t. III, p. 35.

<sup>144</sup> García Granados, *op. cit.*, p. 271.

que concluyó su gobierno —que la prensa oficiosa recordaba de tanto en tanto—; se le acusaba de enriquecimiento ilícito y dilapidación de los fondos públicos;<sup>145</sup> incluso en 1885 se le abrió un juicio político del que salió absuelto en 1889, una vez que Díaz fue reelecto. Para contender en los comicios González hubiera tenido que romper con Díaz con una rebelión armada; prefirió mantener la paz y más allá de sus convicciones íntimas antirreeleccionistas, el héroe de Teocac se reeligió como gobernador de Guanajuato.<sup>146</sup>

La respuesta del Congreso podría explicarse por la propaganda en favor de la reelección consecutiva que mantuvo vivo el desprestigio de González. En cambio, Díaz, garantizaba un administración honrada, la consolidación de la paz y “el reinado de la prosperidad”.<sup>147</sup> El propio Porfirio Díaz, una vez promulgada la reelección consecutiva, se presentó a sí mismo como el constructor de la paz, la que adquiriría pleno sentido al traducirse en un aumento del bienestar material de los mexicanos.<sup>148</sup>

La historiografía porfiriana reprodujo el mismo argumento: la confianza popular en Díaz le entregó nuevamente el gobierno como reconocimiento a su obra de pa-

<sup>145</sup> A Manuel González se le acusó de haber participado en oscuras transacciones al conceder concesiones ferrocarrileras, al abrir el Banco Franco Egipcio que después se convertiría en el Nacional Mexicano, en la acuñación de monedas de níquel y en la conversión de la deuda inglesa. Para mayores detalles consúltese Quevedo, *op. cit.*

<sup>146</sup> Para mayores detalles sobre la adhesión con la que contaba González para postularse a la presidencia de la República en 1888, así como la complicada relación que sostenía con Romero Rubio y con Díaz, véanse los capítulos “12. En Guanajuato el general González se estableció” y “13. La actividad política de la Iglesia”, en Roeder, *op. cit.*

<sup>147</sup> Roeder, *op. cit.*, p. 357.

<sup>148</sup> “El general Díaz, al abrir la XIV Legislatura constitucional, el primer periodo del primer año de sus sesiones, 16 de septiembre de 1888”, en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, *op. cit.*, p. 271.

cificación y porque había sido el hombre que conducía al país por la senda de la prosperidad.

Conviene revisar esta argumentación. La paz no era poca cosa, pues “Diez años sin combates constituían un hecho que no tenía precedente en la historia nacional”, y para las diversas generaciones “las luchas sangrientas eran frecuentes como un hábito y familiares como una rutina”.<sup>149</sup> En la construcción de la paz habían colaborado los distintos grupos políticos; era fruto de la conciliación que habían impulsado Díaz y Manuel González en sus respectivas administraciones y era también producto de la inhibición de los principales controles del Ejecutivo: el Congreso de la Unión y la soberanía de los estados.

La reforma al artículo 78 fue la expresión jurídica de un nuevo periodo: “el gobierno plenamente personal de Díaz”, que según Emilio Rabasa se construyó en el periodo presidencial de 1884-1888. Rabasa sostiene en la *Evolución histórica de México* que los gobiernos de Juárez y Lerdo también habían sido personales puesto que fueron dictaduras, pues durante la mayor parte de sus periodos presidenciales gobernaron investidos con facultades extraordinarias justificadas por las rebeliones que enfrentaron. En contraste, el gobierno personal de Díaz, explica Rabasa, resultó en medio de la tranquilidad del país.<sup>150</sup>

A manera de hipótesis puede plantearse que las facultades extraordinarias eran una remembranza de la dictadura de la república romana, un mecanismo extraordinario para hacer frente a una emergencia. Es posible que los congresistas aceptaran la reelección consecutiva por un periodo como un recurso extraordinario y transitorio, y al igual que en la república romana llamaron al ciudadano

<sup>149</sup> Emilio Rabasa, *Evolución histórica de México*, México, Miguel Ángel Porrúa/Coordinación de Humanidades, UNAM, 1988, p. 132.

<sup>150</sup> *Ibid.*, p. 129.

más connotado para afrontar los peligros de desintegración que, la insistencia de la prensa aseguraba, amenazaban a México. La reforma de 1887, al igual que la dictadura clásica, mantuvo una rigurosa restricción temporal esperando que influyera en el gobierno del dictador, puesto que Díaz tendría que abandonar la presidencia, como ya lo había hecho en 1880.

Tal vez ni los miembros de la comisión ni los principales oradores de la Cámara de Diputados creyeron en la propaganda, pero estaban convencidos de que Díaz era el hombre necesario para desarrollar el proyecto económico que conduciría al país a la prosperidad y que sólo con éste y con la educación de los ciudadanos se podría vencer la tiranía.

#### EL CONGRESO, LA POLÍTICA ECONÓMICA Y UNA NUEVA GOBERNABILIDAD

La política económica que dirigió Manuel González, con todos sus errores, sentó las bases para el crecimiento del país, bajo un esquema hacendario que produjo crisis cíclicas. En este apartado se revisa la política económica que llevó a cabo el gobierno de Díaz en el periodo 1885-1888, la prosperidad que se le había confiado.

La crisis de 1884-1885 estalló por el enorme crecimiento del gasto federal (hasta en 50%) y por la reducción de los ingresos. En los primeros años de la década de 1880 se abandonó el esquema financiero del secretario de Hacienda Matías Romero, basado en gastos productivos a partir de ingresos asegurados. El nuevo secretario, Manuel Dublán, desarrolló otro esquema basado en el déficit controlado del presupuesto que permitió al gobierno continuar con su política expansiva del gasto; sin embargo, los ingresos federales no crecieron al mismo ritmo, lo

que desencadenó un nuevo ciclo deficitario en 1885 y 1886.<sup>151</sup>

El 22 de junio de 1886 el secretario de Hacienda reconoció la magnitud de la crisis: el gobierno enfrentaba un déficit de 25 millones de pesos, por lo que anunció una serie de medidas de emergencia: la suspensión de pagos de todas las deudas de corto plazo del gobierno, una reducción de salarios de los empleados estatales de entre 10 a 50% y el establecimiento de un nuevo plan para la conversión de la deuda interna y externa. Tras largas negociaciones en junio de 1886, la Corporación de Tenedores de Bonos Extranjeros aceptó intercambiar sus viejos bonos de 6% por nuevos de 3% a cambio de recibir pagos en efectivo por concepto de intereses.<sup>152</sup> La conversión de la deuda abrió las puertas a nuevos empréstitos extranjeros. El conjunto de las medidas implementadas condujo a que se percibieran nuevos signos de prosperidad en el último tercio de la década de 1880.

Ahora revisemos las políticas gubernamentales desarrolladas en los principales sectores económicos.

En materia de tierras continuó vigente la Ley de 15 de diciembre de 1883. Los recursos obtenidos con la venta de tierras se destinaban al pago de la deuda pública. La prensa criticó que se malbarataran las tierras nacionales, pues al deslindarse grandes extensiones territoriales disminuyó su valor comercial progresivamente. Al gobierno también se le reprochó que permitiera a las compañías deslindadoras expulsar a los colonos y antiguos propietarios que contaban con títulos de propiedad que no estaban enteramente en regla.<sup>153</sup> En respuesta, el Congreso,

<sup>151</sup> Carmagnani, *Estado y mercado...*, *op. cit.*, p. 242.

<sup>152</sup> Marichal, "Las estrategias de la deuda...", *op. cit.*, pp. 48-53.

<sup>153</sup> Ralph Roeder cita un fragmento de *El Monitor Republicano* que afirmaba que el gobierno había cedido por "un poco de papel de la deuda interior" la

en septiembre de 1885, presentó una iniciativa para que el Ejecutivo sólo pudiera vender los terrenos nacionales con la autorización de las cámaras, pero el proyecto de ley no prosperó.

Ante la insistente crítica periodística,<sup>154</sup> el secretario de Fomento, Carlos Pacheco, en 1887 defendió la necesidad de pagar a las compañías con parte de los terrenos deslindados porque de esta manera se podía tomar posesión plena de las extensiones deslindadas sin ningún costo para la hacienda; “y una parte de ese mismo territorio inexplorable y sin valor antes del deslinde queda en poder de particulares o compañías que lo hacen valer, explotándolo o vendiéndolo a quien puede hacerlo”.

El secretario fue contundente en su defensa: “entre dejar incultas las considerables extensiones de tierras baldías, privándose así de los beneficios de la competencia interior, y cultivarlos por el sistema de gran propiedad, no cabe vacilación: es preferible esto último”.<sup>155</sup>

El responsable de Fomento sostuvo que el Estado debía liberar a la gran propiedad de “una pesada legislación arancelaria casi prohibitiva”, para que el mundo rural se regulara con la ley de la oferta y la demanda.

enorme cantidad de más de 700 000 hectáreas en Chihuahua y Galeana y cerca de 390 000 en el cantón de Degollado, “y otras zonas del mismo estado a razón de 65 centavos la hectárea. No es sólo esta baratura y el modo de pago el único mal; aún hay otro de trascendencia y es el que proviene de que sobre muchos de estos terrenos existen derechos de propiedad legítimos o ilegítimos, no nos meteremos en ese examen ahora, pero que deben examinarse”. Roeder, *op. cit.*, t. 1, pp. 322-323.

<sup>154</sup> En 1887 se desató un escándalo periodístico por los contratos celebrados el 24 de julio de 1884 en favor de Luis Hüller en Baja California, pues había adquirido 18 millones de hectáreas a muy bajo precio pagándolos con los depreciados bonos de la tesorería, por lo que el fisco apenas había recaudado 1 577 pesos y la compañía adquirido una utilidad de cerca de 900 000 pesos. *Ibid.*, pp. 363 y ss.

<sup>155</sup> Citado en *ibid.*, pp. 369-370.

En realidad, la política en materia de propiedad rural era la misma que se había propuesto desde el programa electoral de Manuel González: el fomento a la libre competencia, para lo cual el Ejecutivo debía propiciar lo que en términos contemporáneos llamaríamos “una política de desregulación” y fomento a la inversión extranjera, otorgándole grandes concesiones territoriales. Los nuevos capitales aumentarían la demanda de trabajo y, por ende, los ingresos de los trabajadores, erradicando así la miseria.

Este nuevo discurso de corte oligárquico había perdido la función política de la pequeña propiedad que tuvo a mediados de siglo, que suponía que el acceso a la pequeña propiedad era un factor fundamental para transformar a la masa de *ilotas* en vecinos-ciudadanos.

El Congreso, a fines de la década de 1880, colaboró activamente en la concentración de la propiedad rural y minera al autorizar los contratos que otorgaron inmensas extensiones.

Los empresarios mineros vieron en el código de 1884 una ley plagada de principios contradictorios. De hecho, había sido necesario dictar más de 50 circulares entre diciembre de 1884 y junio de 1887 para llenar vacíos de la legislación y evitar confusiones.

En 1886 cayó notablemente el precio internacional de la plata. Una nueva regulación, la Ley de 6 de junio de 1887, buscó impulsar la inversión extranjera con importantes exenciones fiscales a la extracción de metales y combustibles<sup>156</sup> y facultó al Ejecutivo para discrecionalmente celebrar contratos, otorgar franquicias y concesio-

<sup>156</sup> En materia fiscal se retomaron las mismas líneas del Código de 1884: las explotaciones de carbón de piedra, hierro, mercurio y petróleo pagarían exclusivamente el impuesto del timbre; se suprimió el impuesto de circulación para los metales preciosos y se limitó el impuesto de los estados a 2% del valor de los metales para minas y a 0.6% anual sobre el valor de las instalaciones metalúrgi-

nes a las compañías que invirtieran un capital superior a 200 000 pesos. Así, el Congreso perdió la facultad de estudiar y en su caso aprobar o rechazar las concesiones que se otorgaban a los mineros.<sup>157</sup>

La ley de 1887 propició la formación de grandes compañías de capital extranjero, y abrió el proceso de concentración minera, pues los concesionarios iniciales vendían sus contratos y muchos particulares fueron expropiados en favor de las nuevas compañías.<sup>158</sup>

En lo que se refiere al comercio, se acudió a la práctica parlamentaria que ya había sido ensayada: el Poder Legislativo autorizó al Ejecutivo mediante el decreto del 4 de junio de 1887 para reformar el código mercantil.<sup>159</sup> Nuevamente el Ejecutivo nombró una comisión para estudiar el proyecto general de reformas, al tiempo que expidió la Ley de Sociedades Anónimas para facilitar su constitución.<sup>160</sup>

El nuevo Código de Comercio, promulgado en 1888, reguló cuidadosamente las actividades de las sociedades mercantiles mexicanas y extranjeras (art. 3º), y sustrajo de su competencia las actividades bancarias, por lo que las instituciones de crédito se regirían con una ley especial (art. 640). Pero mientras ésta se expedía sólo se podrían

cas. Quedó expresamente prohibido cualquier otro gravamen a la extracción, beneficio o utilidades de las empresas mineras.

<sup>157</sup> Velasco *et al.*, *op. cit.*, p. 355.

<sup>158</sup> Fue en este periodo cuando se instalaron importantes compañías extranjeras: El Boleo en Baja California, Mulatos en Sonora, Batopilas y Pinos Altos en Chihuahua. Durante los cinco años en que esta disposición estuvo vigente se calcula que el Ejecutivo firmó 361 contratos y la inversión total rebasó los 50 millones de pesos. *Idem.*

<sup>159</sup> Decreto de 4 de junio de 1887. Se reproduce en José Antonio Bátiz, "Trajectoria de la banca en México", en Leonor Ludlow y Carlos Marichal (eds.), *Banca y poder en México (1800-1925)*, México, Grijalbo, 1985, p. 287.

<sup>160</sup> "El general Díaz, al abrir la XIV Legislatura Constitucional, el primer periodo del primer año de sus sesiones, 16 de septiembre de 1888", en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, *op. cit.*, p. 265.

fundar nuevos bancos con la autorización de la Secretaría de Hacienda y del Congreso de la Unión.<sup>161</sup>

Previamente, el 1° de junio de 1887, el Congreso había otorgado al Ejecutivo nuevas facultades por dos años “para contratar el establecimiento de instituciones de crédito que sean convenientes, para fomentar el comercio, la agricultura y la minería”.<sup>162</sup>

Estas facultades extraordinarias eran de naturaleza distinta de las anteriores: aquéllas habían sido otorgadas con un mandato específico y ahora se otorgaban en términos muy amplios y ambiguos. El presidente las utilizó para negociar la conversión de la deuda<sup>163</sup> y para promulgar la ley bancaria.

La Ley de Instituciones de Crédito del 30 de junio de 1888 regularizó los bancos de los estados<sup>164</sup> y suprimió los privilegios que se habían conferido al Banco Nacional en lo que a emisión de billetes se refiere; pero éste siguió funcionando como banco de gobierno y continuó encargado del servicio de la deuda. Por otra parte, la ley estableció que el Congreso de la Unión ya no aprobaría los contratos-concesión, mismos que el presidente otorgó discrecionalmente a nuevas instituciones financieras.

En síntesis, el “gobierno plenamente personal de Díaz”

<sup>161</sup> Código de Comercio de los Estados Unidos Mexicanos, México, Herrero Hermanos, Libreros, Editores, 1889, p. 134.

<sup>162</sup> Decreto de 4 de junio de 1887, *op. cit.*, p. 287.

<sup>163</sup> El préstamo de conversión de 1888 contratado en Londres y Berlín tuvo un impacto positivo en la situación crediticia general del gobierno mexicano. Su valor nominal fue de 10.5 millones de libras esterlinas, con las que el secretario de Hacienda pudo convertir el monto total de los títulos extranjeros existentes (los que fueron adquiridos a 40% de su valor nominal) y saldar la mayor parte de las deudas a corto plazo que tenía con el Banco Nacional de México desde 1885.

<sup>164</sup> En particular se refería a los bancos que fueron creados por las leyes chihuahuenses. “El general Díaz, al abrir la XIV Legislatura Constitucional, el primer periodo del primer año de sus sesiones, 16 de septiembre de 1888”, en XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, *op. cit.*, p. 269.

—en lo relativo a política económica— fue el fruto de la consolidación del proceso que se iniciara en el periodo de Manuel González cuando el Congreso renunció a sus facultades para influir en el desarrollo de los principales sectores económicos del país. El Código Minero y la Ley de Colonización establecieron que las concesiones otorgadas en materia de minas y la venta de terrenos baldíos serían otorgadas por la Secretaría de Fomento.

La inhibición de las facultades legislativas del Congreso formaba parte de un proceso más profundo: la pérdida del carácter semiasambleísta que tuvo la representación nacional en la Carta de 1857. El Constituyente estableció un congreso unicameral fuerte en un régimen presidencialista disminuido para lograr un mayor control de la orientación política del país y, por ende, del Ejecutivo.

La tendencia asambleísta del Congreso fue acotada con el restablecimiento del Senado, y después la Cámara de Diputados renunció a ciertas facultades ejecutivas.<sup>165</sup> Una buena parte de sus sesiones se consumían en el examen de cada una de las pensiones que solicitaron los veteranos de la guerra contra la intervención francesa, sus viudas y huérfanos, pues el Congreso no perdió completamente sus funciones administrativas.

#### LA REELECCIÓN INDEFINIDA, CONSOLIDACIÓN DE UNA FIGURA PRESIDENCIAL HIPERTROFIADA

En 1890 la Legislatura de Guerrero sometió una iniciativa para que el artículo 78 constitucional adquiriera su redac-

<sup>165</sup> El 2 de junio de 1882 se promulgó la reforma constitucional de la fracción xxvi del artículo 72 y el 85 que permitió al Ejecutivo conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado a descubridores, inventores o perfeccionadores de algún tipo de industria, facultad que originalmente correspondía al Congreso.

ción original, suprimiendo así toda limitación a la reelección del presidente de la República.

¿Estaba el Congreso facultado para llevar a cabo la reforma? ¿Podría abrir las puertas a una magistratura vitalicia?, se preguntaba la comisión dictaminadora de la Cámara de Diputados, integrada por Alfredo Chavero, Ignacio Pombo y Luis C. Curiel.

La comisión explicó que los preceptos constitucionales se dividían en tres categorías: *a)* las prescripciones reglamentarias que podían reformarse libremente; por ejemplo, la fecha en que las cámaras debían abrir sus sesiones; *b)* los preceptos esenciales, los cuales no podían modificarse porque eran “principios sin los cuales no puede existir la libertad, y que constituyen nuestro credo democrático. Tales son el sufragio universal, nuestra forma republicana de gobierno, la división de poderes, la consignación y amparo de los derechos del hombre, etc.”; *c)* los preceptos mixtos, que “si bien tienen algo de reglamentarios encierran al mismo tiempo un principio político”. Éste era el caso del artículo 78.<sup>166</sup>

Dos de los miembros de la comisión, Chavero y Pombo, se habían desempeñado en la comisión dictaminadora, que evaluó la reforma consecutiva por un periodo; señalaron entonces que se habían visto obligados a violar los principios liberales y constitucionales inclinándose por las circunstancias. Tres años después no había variado su posición e insistieron en que el dictamen que abrió las puertas a la magistratura vitalicia modificaba “los precep-

<sup>166</sup> Mostraban que no sólo la legislatura de Guerrero había propuesto la reforma, sino que ésta había sido secundada por las legislaturas de Zacatecas, Querétaro, Nuevo León, Coahuila, Durango, Morelos, Chihuahua, Sonora, Aguascalientes, Oaxaca, Tabasco, Hidalgo, Campeche, Tlaxcala, Sinaloa, Jalisco, México, Yucatán, Puebla y Tamaulipas. “Dictamen que consulta la reforma del artículo 78 constitucional”, en XIV Legislatura, sesión del 23 de abril de 1887, *Diputados*, 1890, t. II, p. 219.

tos esenciales, base y fundamento de nuestra organización política". No obstante, los comisionados aprobaron la iniciativa porque era un reclamo de la nación; la reforma había sido secundada por 22 congresos estatales y por lo tanto por la mayoría de la población mexicana. Con estos argumentos propusieron que se restableciera la redacción original del citado artículo: "El Presidente entrará a ejercer sus funciones el 1º de diciembre y durará en su encargo cuatro años".<sup>167</sup>

El dictamen de los diputados es interesante porque la iniciativa tuvo como origen formal los estados, y fue consensada en las legislaturas antes de someterse al Congreso; así, los legisladores federales recibieron una resolución de carácter nacional que se vieron obligados a acatar, según afirmaron.

Chavero, el vocero de la comisión, explicó que todas las leyes y todas las autoridades deben respetar y sostener las garantías constitucionales e insinuó que abrir las puertas a la reelección indefinida al presidente violaba los derechos del hombre y del ciudadano, que eran la base y el objeto de las instituciones sociales. De ahí que el dictamen se orientara a fundamentar que era la voluntad de la nación —y no sólo la de sus representantes— la que exigía que el general Díaz continuara gobernando al país.

La exposición de motivos del dictamen levantó objeciones entre los reeleccionistas, quienes sostuvieron que el pacto federal estableció el derecho de modificar la forma de gobierno de la República sin ninguna restricción (art. 39).<sup>168</sup>

La reforma, que sin duda había sido concertada entre los congresistas antes de presentarse al pleno, fue aproba-

<sup>167</sup> *Idem.*

<sup>168</sup> Intervención de Cervantes, XIV Legislatura, sesión del 28 de abril de 1890, *Diputados*, 1890, t. II, p. 325.

da en lo general por el voto unánime de 175 diputados, y en lo particular por 176.

El dictamen del Senado<sup>169</sup> prescindió de toda consideración jurídica o institucional, y repitiendo la propaganda generada desde 1887 a favor de la reelección afirmó que la de Porfirio Díaz garantizaba la “estabilidad venidera”; mientras que de subsistir “la restricción del voto público” la población tendría “presentimientos de posibles trastornos” y se extendería “el velo de la incertidumbre, que por sí sólo produce profundas zozobras y grandes inquietudes”.<sup>170</sup> En la discusión en lo general no hubo un solo senador que pidiera la palabra. La iniciativa fue aprobada por el voto unánime de 45 representantes.

La cámara de origen modificó el proyecto para que también los gobernadores pudieran ser reelectos sin restricciones; ambas cámaras aprobaron la adición.

El dictamen de los diputados expresó dudas sobre la reforma porque modificaba el sistema político del país. En cambio, la Cámara de Senadores suprimió todo límite constitucional a la reelección de Porfirio Díaz porque era la persona que había logrado encauzar al país en una nueva era de tranquilidad, de orden, paz pública y progreso.

Esta fue la misma justificación que brindaron los principales historiadores porfirianos: Justo Sierra, Ricardo García Granados, Francisco Bulnes y Emilo Rabasa. Cosío Villegas, en esta misma línea de interpretación, señaló que la reelección indefinida era la confirmación del “necesariato”, en el que confluían un *desideratum* generalizado y el reconocimiento de que Díaz se había convertido en el árbitro imprescindible de la vida política.

<sup>169</sup> La comisión dictaminadora quedó integrada con los senadores Raigosa, Calderón y Mata.

<sup>170</sup> “Dictamen que consulta la reforma del artículo 78 constitucional”, en XIV Legislatura, sesión del 10 de mayo de 1890, *Senadores*, 1890, t. II, p. 403.

La historiografía tradicional, al explicar las causas que establecieron la dictadura, ha presentado un mismo razonamiento: la falta de una vida democrática en el país. Cada autor privilegia algún elemento que a su juicio demuestra este mismo hecho. Trataré de mostrar que se trata de una explicación tautológica.

García Granados y después Cosío Villegas señalaron la violación sistemática al voto popular, lo que a su vez condujo a que se integrara un congreso dominado por el Ejecutivo. La XIII Legislatura, que aprobó la reelección consecutiva, era, para García Granados, “el primero de una serie de 10 congresos tan serviles como no se había conocido hasta entonces”, pues no había discusión y los congresistas aprobaban por unanimidad todas las propuestas que el Ejecutivo le hacía. Frecuentemente la explicación sobre la naturaleza de las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso se ha reducido a consideraciones de orden moral, y una y otra vez se ha repetido que los representantes nacionales fueron sometidos por miedo a la persecución y por sus “intereses particulares, dando por resultado que el patriotismo ha sido sustituido por el egoísmo”,<sup>171</sup> como dijera Francisco I. Madero.

Las consideraciones morales no son una explicación histórica suficiente. La relación del Congreso y el presidente se redefinió en la década de 1880 porque los poderes regionales y el Ejecutivo tenían como intereses comunes formar un mercado nacional y una nueva gobernabilidad, que aseguraron otorgando concesiones federales a los gobernadores y a los congresistas locales y federales. Sin embargo, la estabilidad política se fincó en la autolimitación de los legisladores.

Para algunos críticos porfirianos e historiadores con-

<sup>171</sup> Francisco I. Madero, *La sucesión presidencial de 1910*, prólogo de Moisés González Navarro, México, Fosa, 1985, p. 304 (Colección Ideas, 27).

temporáneos el establecimiento de la dictadura se debió a la falta de madurez de la ciudadanía. Quizá éste sea el argumento más antiguo pues se utilizó en el debate sobre la reforma constitucional que permitió la reelección consecutiva en 1887. Posteriormente Madero, en su clásico *La sucesión presidencial de 1910*, argumentó que la dictadura fue a la vez causa y efecto de que se creara un pueblo servil, “pues no hay que olvidarlo: el poder absoluto corrompe a los que lo ejercen y a los que lo sufren”.<sup>172</sup> Esta misma línea de argumentación es sostenida por François-Xavier Guerra, para quien la Constitución estaba dirigida a un pueblo ficticio, y sin embargo “no había más que un ‘pueblo’, aquel que formaban los raros individuos que habían interiorizado su condición de ciudadanos”.<sup>173</sup>

En este trabajo no interesa indagar sobre las características de los ciudadanos mexicanos del siglo XIX; en cambio conviene destacar que las élites políticas mantuvieron una misma concepción: la mayor parte de la población era una masa de desheredados que no ejercían sus derechos y obligaciones políticas, como señaló Ponciano Arriaga en el proyecto de Constitución en 1856.

Los debates de 1887 y 1890 para reformar el artículo 78 constitucional revelaron que continuaba vigente el doble problema que se había presentado al Constituyente: ¿debía permitirse a las masas elegir a sus mandatarios? ¿Cómo transformar a los *ilotas* en ciudadanos?

Los constituyentes jusnaturalistas habían creído firmemente que las instituciones consolidarían las reformas sociales y con ellas los *ilotas* se transformarían en ciudadanos y en propietarios. A 30 años de haberse promulgado la Constitución los resultados eran escasos. Reeleccio-

<sup>172</sup> *Ibid.*, p. 306.

<sup>173</sup> François-Xavier Guerra, *Del Antiguo Régimen a la Revolución*, México, FCE, 1988, t. II, p. 333.

nistas y constitucionalistas coincidían en que la transformación de los mexicanos debía llevarse a cabo por medio de la educación. Pero para erradicar el analfabetismo y establecer un sistema educativo básico federal era indispensable un clima de paz social con un crecimiento económico asegurado. De modo que ambos grupos coincidieron en que era necesario postergar el ejercicio de los derechos políticos de las mayorías precisamente para habilitarlas.

El punto culminante de consolidación de un proyecto de futuro distinto del de 1857 es la reforma constitucional de 1890. La pérdida del sentido jusnaturalista que había caracterizado a la ley fundamental y en consecuencia la cancelación del proceso de consolidación de un Estado de derecho se ejemplifica en múltiples ámbitos: en el uso y abuso de instancias extraconstitucionales para elaborar las iniciativas de ley, en la reducción de la expansión de la ciudadanía, y en la pérdida del sentido político de la pequeña propiedad como fundamento de la figura vecino-ciudadano.

La desaceleración de las transformaciones político-sociales que había operado el liberalismo en las décadas precedentes se debió a las razones siguientes:

Primera. Se perdió la figura jusnaturalista del pequeño propietario-ciudadano en aras de atraer la inversión extranjera a la agricultura y la minería, como lo muestra el testimonio de Carlos Pacheco.

Segunda. En el Congreso se fue diluyendo la presencia del horizonte confederal, que tradicionalmente había defendido la soberanía de los estados, para afirmarse un federalismo que tendió al fortalecimiento de las facultades de la administración central menguando las de los estados.

Tercera. El Congreso renunció al ejercicio de sus facultades legislativas, lo que permitió que el Ejecutivo po-

co a poco fuera consolidando su posición como artífice de la conducción política y económica del país.

Cuarta. Los elementos anteriores permitieron la reorientación del país en un sentido oligárquico, lo que a su vez inhibió a los sectores tradicionales.

La magistratura vitalicia fue posible porque el Ejecutivo se convirtió en árbitro informal de la vida pública, lo que permitió que Díaz dejara de ser un presidente débil y se convirtiera en uno hipertrofiado; debe hacerse hincapié en que esta transformación no se alimentó de la sistemática violación a los preceptos constitucionales sino de los vacíos institucionales que el general oaxaqueño fue llenando paulatinamente.

En pocas palabras, la Constitución no alcanzó a cambiar la cultura política mexicana ni la costumbre de un Ejecutivo despótico —entendido como la concentración de poderes en una sola mano—, lo que permitió el tránsito fácil a las prácticas informales para que gozaran de la aprobación de los actores políticos, y de ahí fue posible un nuevo tránsito al derecho estatuido estableciendo la reforma al artículo 78 constitucional, que sería, como señalara el senador y consuegro de Díaz, Genaro Raigosa, la ratificación del *statu quo*.

#### CONCLUSIONES

En este capítulo se han enfatizado los rasgos distintivos que caracterizaron al gobierno de Manuel González (1880-1884) y que serían consolidados en la segunda administración de Porfirio Díaz (1884-1888), pero es necesario señalar continuidades más profundas en lo que al proyecto liberal se refiere: por una parte, la reglamentación del derecho a la propiedad que se concretó en la elaboración de

los códigos minero y mercantil y en la Ley de Colonización; y por otra parte, la formación de un mercado nacional unificado, de modo que la reglamentación del derecho de la propiedad sentó las bases para que México se convirtiera en un mercado más integrado y dejara de ser un conjunto disperso de pequeñas unidades económicas, "ajenas a la economía de cambio, autárquicas, que producían para su consumo inmediato cuanto necesitaban".<sup>174</sup>

Formar un mercado nacional era parte constitutiva del proyecto liberal, de ahí la importancia que los diversos gobiernos otorgaron a tres elementos claves: *a*) la construcción de transportes (en particular los ferrocarriles y en menor medida líneas de vapores) y comunicaciones (correos, telégrafos y el cable); *b*) la reforma del sistema hacendario, y *c*) la industrialización.

Las vías férreas comunicaron directa o indirectamente grandes zonas del país antes aisladas entre sí, unieron un mercado local con otro fundiéndolos poco a poco para hacer un mercado regional, más amplio y homogéneo. Las nuevas rutas postales y los vertiginosos medios de comunicación contribuyeron a ampliar "el sistema circulatorio nacional" e hicieron "de México una pieza más del complicado ajedrez de un comercio realmente mundial, con la cauda de consecuencias que de modo necesario trae consigo un hecho de esta naturaleza".<sup>175</sup>

La reorganización del sistema hacendario como una manera de apoyar a los sectores productivos es un segundo elemento fundamental de continuidad entre la República Restaurada y la década de 1880. La reforma de los ingresos se inició en 1868, cuando el entonces secretario de Hacienda, Matías Romero, abolió diversos impuestos

<sup>174</sup> Daniel Cosío Villegas, "Séptima llamada particular", en *Historia moderna de México. El Porfiriato. Vida económica*, México, Hermes, 1965, p. xv.

<sup>175</sup> *Idem*.

que gravaban directa o indirectamente la exportación y la circulación interior de mercancías.

Esta política coadyuvó a promover la reactivación económica porque al mismo tiempo aumentó la imposición sobre las importaciones manufactureras, lo que dio lugar a una moderada protección a la producción nacional.<sup>176</sup>

Para 1880 ya existía en el país una larga tradición de apoyo gubernamental a las manufacturas basada en medidas proteccionistas y exención de impuestos a las industrias que se pretendía impulsar.<sup>177</sup> Sin embargo, no hubo una política general y consistente de apoyo a la industrialización.<sup>178</sup>

Otra importante continuidad se encuentra en las políticas gubernamentales que debilitaron la agricultura. Las leyes agrarias promulgadas entre 1856 y 1883 tuvieron un mismo objetivo: garantizar el derecho a la propiedad individualizándola. El ordenamiento promulgado en 1883 imprimió “un inusitado movimiento en la propiedad territorial” ya que entre 1881 y 1889 fueron deslindados más de 38 millones de hectáreas en toda la República. No obstante, su impacto regional fue heterogéneo. En el Norte y el Sureste (regiones en las que prácticamente no se había aplicado la ley de desamortización de 1856) propició la concentración de la propiedad rural.<sup>179</sup>

En política económica la República Restaurada y la primera administración de Díaz se diferencian del gobier-

<sup>176</sup> Para mayores detalles véase Carmagnani, *Estado y mercado...*, op. cit., pp. 220-221.

<sup>177</sup> Fernando Rosenweig, “Gobierno e industria”, en Daniel Cosío Villegas (coord.), *Historia moderna de México. Vida económica*, op. cit., t. 1, p. 463.

<sup>178</sup> En la década de 1880 prácticamente todos los estados de la República exentaron del pago de contribuciones locales a las empresas manufactureras dedicadas a nuevas ramas de producción o de interés local. Los diversos ensayos estatales de apoyo a la industrialización son reseñados en *ibid.*, pp. 469-470.

<sup>179</sup> En Chihuahua a tres familias se les concedió más de 14 millones de hectáreas; en Baja California cuatro personas recibieron concesiones por casi 12

no de González en dos estrategias: el impulso gubernamental para que el capital extranjero entrara al país y la unificación de la legislación que normaba los principales sectores de la economía del país. Bajo estas dos estrategias se descubre un mismo objetivo: formar una economía nacional.

El rasgo característico del gobierno de González en el ámbito político fue la redefinición de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y el Legislativo. El Congreso otorgó al presidente facultades extraordinarias para legislar, mecanismo que permitió que se promulgaran los códigos minero y mercantil, a pesar de las resistencias que presentaron algunos de los estados. Estos códigos no fueron los primeros ni los únicos; previamente, en 1880, el presidente había contado con facultades extraordinarias para formar el Código de Procedimientos Penales, reformar el Código de Procedimientos Civiles y para reorganizar los tribunales del Distrito Federal y territorio de Baja California y en 1884 con el mismo procedimiento formuló el Código Civil.<sup>180</sup>

Esta práctica pudo haber sido favorecida por los especializados conocimientos técnicos que se requerían. Debe subrayarse que siendo distintos los intereses que el presidente debió conciliar también fueron distintos los medios. Para elaborar el Código Minero fue necesario fundar la Sociedad Mexicana de Minería, organización que llevó a cabo los trabajos que formalmente correspondían al Congreso. Mientras que para redactar el Código Mercantil bastó la comisión especial presidida por el secretario de Justicia, práctica que ya había sido ensayada en la década anterior.

millones, mientras que en el Altiplano y en particular en Tlaxcala y en el Estado de México la ley de 1883 no fue aplicada.

<sup>180</sup> Ignacio Manuel Altamirano, "Reforma de leyes", en *Obras completas. Periodismo político 2*, México, Conaculta, 1989, pp. 253-257, y XI Legislatura, sesión de 2 de mayo de 1884, *Diputados*, 1884, t. iv, p. 289.

La heterogeneidad de prácticas para lograr nuevos compromisos tuvo importantes consecuencias:

Obstaculizó la formación de un auténtico Estado de derecho, que era una de las principales demandas del liberalismo, pues paulatinamente se fue imponiendo la conciliación y el arbitraje que llevaba a cabo el Ejecutivo y que respondía a prácticas específicas, y se fue imponiendo sobre la institución que debía cumplir esta función y cuyos procesos de negociación entre los intereses diversos estaban regulados por una ley uniforme.

La inhibición de facultades del Legislativo tendió a que se borrarán los límites de la división de poderes y su equilibrio, pues el presidente se convirtió en juez y parte de la reordenación del espacio económico.

La tendencia a la inhibición de las facultades legislativas del Congreso fue resultado de muy variadas razones (un mayor control del Ejecutivo sobre los procesos electorales, la disciplina al Ejecutivo, el cohecho, las recomendaciones y los favores),<sup>181</sup> pero la razón más importante fue que la mayor parte de las élites aceptaron y apoyaron la política económica que emprendió el presidente, que entonces se manifestaba en una rápida reactivación de las actividades económicas; en consecuencia, los legisladores disminuyeron sus demandas locales que tradicionalmente se habían expresado como una defensa a la soberanía de los estados.

En pocas palabras, entre 1880 y 1884 se registró entre los congresistas una expansión del horizonte federal; a cambio, las legislaturas de los estados tendieron a perder el control que ejercían sobre los legisladores federales, abriendo una brecha entre los intereses de los gobernadores y los congresos locales (los que no siempre eran los mismos) y el Congreso de la Unión. Esta falta de repre-

<sup>181</sup> Quevedo, *op. cit.*, p. 134.

sentatividad condujo a que se introdujeran nuevas prácticas en la designación de los congresistas con el objeto de crear una nueva articulación entre los ejecutivos locales y el gobierno federal, pero las legislaturas perdieron un nexo directo con los poderes supremos. Nuevas prácticas de integración del Senado trataron de corregir esta problemática.

La XI Legislatura (1882-1884) registró una práctica informal que se mantuvo a lo largo del Porfiriato: los candidatos a senadores propietarios solían ser designados por la federación, mientras que los suplentes por los gobernadores, bajo el entendido de que muchos de los primeros renunciarían a sus cargos. Así, en dicha legislatura, 45% de las curules fueron ocupadas por senadores suplentes y, por lo tanto, eran representantes de los estados.<sup>182</sup>

El proceso de una nueva articulación de los intereses de los estados y la federación tuvo como punto culminante el periodo 1882-1884, en que el Senado renunció a convertirse en un *árbitro supra partes* en caso de conflicto de poderes en los estados, función que terminó por desempeñar el Ejecutivo, mientras que la cámara federal se limitó a ratificar los acuerdos que estableció el presidente.

Sin ser tema de este trabajo, conviene indicar que a lo largo de la década de 1880 no sólo el Congreso fue adquiriendo una gran pasividad, sino que lo mismo ocurrió al Poder Judicial debido a la creciente injerencia del Ejecutivo en la designación de candidatos a magistrados de la Suprema Corte, y a la disminución de su presupuesto, lo que le impidió atender las demandas de justicia.<sup>183</sup>

<sup>182</sup> Para mayores detalles sobre esta nueva práctica de integración del Senado cfr. Elisabetta Bertola, Marcello Carmagnani y Paolo Riguzzi, "Federación y estados: espacios políticos y relaciones de poder en México (siglo XIX)", en Pedro Pérez Herrero, *Región e historia*, México, Instituto Mora/UAM, 1991. No obstante, los autores sostienen que se inicia en la década de 1890, mientras que yo encuentro evidencia desde 1884.

<sup>183</sup> Carmagnani, "El federalismo...", *op. cit.*, p. 170.

Para fines de la década de 1880 los dos poderes que debían mantener al Ejecutivo en su esfera de acción se encontraban muy debilitados, lo que permitiría que para 1887 Díaz se hubiera convertido —en palabras de Justo Sierra— en “supremo juez de paz de la sociedad mexicana con el consentimiento general”, lo que favorecería que se reformara la Constitución para permitir la reelección.

El manifiesto de la Unión Liberal fue la última tentativa antes del Constituyente de 1916-1917 para reequilibrar los poderes federales y poner coto a la hipertrofiada figura presidencial.

La Unión Liberal fue organizada con el fin de preparar los trabajos electorales para los comicios presidenciales de 1892 y en ella participaba un nuevo grupo político: los científicos, que eran jóvenes abogados, intelectuales y hombres de carreras técnicas que se habían formado en torno al secretario de Hacienda Matías Romero desde 1881.<sup>184</sup>

El 25 de abril de 1892 la Unión Liberal dio a conocer su manifiesto —redactado por Justo Sierra— que proponía reorganizar el aparato político con un órgano permanente, una especie de partido de gobierno que marcara “los derroteros que conducen a su ideal supremo de la libertad en la permanente conjugación del progreso y el orden”.<sup>185</sup> Con un partido liberal fuerte y unido, México podría alcanzar un gobierno constitucional maduro.

La Unión Liberal propuso tres reformas constitucionales: juicios por jurado a los delitos de prensa, creación de la vicepresidencia de la República e inmovilidad de los

<sup>184</sup> De los ocho abogados que atendían las discusiones amparadas por Romero Rubio —Rosendo Pineda, Justo Sierra, Joaquín Casasús, Roberto Núñez, Emilio Pimentel, José María Gamboa, Fernando Duret y José Y. Limantour— seis por lo menos apoyaron e incluso organizaron la Unión Liberal. Hale, *op. cit.*, p. 182.

<sup>185</sup> “Manifiesto de la Convención Nacional Liberal a favor de la reelección”, en Luna Argudín, “Tercera Sección...”, *op. cit.*, p. 70.

jueces; sólo la última iniciativa fue sometida al Congreso<sup>186</sup> y aprobada por la Cámara de Diputados.<sup>187</sup> Pero la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado ni siquiera elaboró el dictamen.

Ante la atrofia del Congreso, la Unión Liberal buscó reanimar el Poder Judicial como control del Ejecutivo, asegurando que aquél ejerciera una estrecha vigilancia que garantizara los derechos del hombre y atendiera las demandas de justicia, pero esta opción fue cerrada.

<sup>186</sup> El proyecto de ley proponía que los jueces en lugar de ser electos fueran nombrados por la Suprema Corte y sólo pudieran ser destituidos de sus cargos si se les hallaba culpables de negligencia en el cumplimiento de su deber. Los magistrados de la Suprema Corte —cargo que también era electivo— deberían ser designados por el presidente de la República y ratificados por el Senado.

<sup>187</sup> Tras acaloradas discusiones en la prensa y en la Cámara, cuyos debates se desarrollaron los días 11 y 12 de diciembre de 1893, los diputados aprobaron la reforma por 108 votos a favor y 42 en contra. Resulta significativo que votaran en contra destacados miembros de la Unión Liberal, como Luis Pombo, Carlos Olaguíbel y Francisco Cosmes. XVI Legislatura, sesiones del 11 y 12 de diciembre de 1893, *Diputados*, 1894, vol. III, pp. 218-223. Para mayores detalles sobre la discusión sostenida en la prensa véase Hale, *op. cit.*, pp. 184 y ss.

#### IV. LA CONSOLIDACIÓN DE UN FEDERALISMO HEGEMÓNICO (1892-1897)

**E**N LA DÉCADA DE 1890 se consolidaron tres procesos que estaban íntimamente vinculados: la confluencia entre Estado y mercado, un liberalismo de corte notabilario y un federalismo hegemónico. Los tres procesos se expresan en el renovado impulso que el Estado dio a los cimientos de la economía mexicana: la minería, la agricultura y el comercio; a este último con una legislación bancaria y con la supresión de las alcabalas que obstaculizaban el intercambio interior.

El análisis del proceso de formación de las leyes generales que normaban esos sectores económicos muestra que la profunda crisis de 1891-1892 propició que los grupos de interés participaran activamente en la formulación de los ordenamientos, lo que condujo a un orden liberal regresivo. La política económica desarrollada para modernizar la producción perdió su función redistributiva: la legislación agraria favoreció la concentración de tierras; la ley minera permitió que pronto se duplicara la producción pero los fundos pasaron a ser propiedad de las grandes compañías extranjeras; la aplicación de la ley bancaria benefició con nuevos créditos a las élites regionales y a la nacional.

Cada una de las nuevas leyes muestra la reordenación hacendaria que permitió a la federación regular y controlar las principales riquezas del país y así consolidar una esfera fiscal propia. Esta redefinición de las atribuciones fiscales de los estados y de la administración central ex-

presa la atrofia, aunque no absoluta, de las facultades legislativas del Congreso; incluso es posible afirmar que se percibe un movimiento que va de la recuperación de los canales institucionales a la afirmación de las prácticas extracongresuales.

Las prácticas parlamentarias fueron expresión y resultado de la completa desaparición del horizonte confederal; por ende, se canceló la tensión confederalismo-federalismo que había animado la vida del Congreso. En la década de 1890 prácticamente quedaron anulados los grupos parlamentarios de oposición. La falta de disidencia permitió la consolidación de un federalismo hegemónico en el marco de una reforma de inspiración liberal que tenía por objeto garantizar la propiedad, considerada un derecho natural del hombre y el ciudadano.

#### LA CRISIS DE 1892 COMO VEHÍCULO DE TRANSFORMACIÓN DEL LIBERALISMO

En el bienio 1891-1892 el país vivió una profunda crisis económica. Las circunstancias que atravesaba el país, según Pablo Macedo, "hubieron de ponernos, sin hipérbole alguna, al borde del abismo".<sup>1</sup>

Matías Romero, que en mayo de 1892 volvió a hacerse cargo de la Secretaría de Hacienda, señaló las tres causas que produjeron la crisis. Una, coyuntural: la pérdida de las cosechas por factores meteorológicos; la otra, estructural e interna: el presupuesto deficitario, y la tercera también estructural pero externa: la permanente depreciación

<sup>1</sup> Pablo Macedo, "La hacienda pública", en Pablo Macedo, *La evolución mercantil: Comunicaciones y obras públicas: la Hacienda Pública. Tres monografías que dan idea de una parte de la evolución económica de México*, México, J. Ballezá, 1905, p. 453.

del precio internacional de la plata. Revisemos las tres causas.

El secretario, en la *Memoria* de su ramo de 1892, indicó que no había sido posible alcanzar la completa nivelación de los ingresos con los egresos, principio básico del Estado liberal, porque todos los años había un déficit considerable que se había saldado con el sobrante de alguno de los préstamos negociados en Europa en 1888 y 1890 y con los “suplementos” de casas bancarias europeas asociadas al Banco Nacional de México; en consecuencia la cuenta corriente que el gobierno federal tenía contratada con este banco se duplicó.<sup>2</sup>

Conforme al análisis de Matías Romero, el resultado de la política emprendida por el gobierno federal desde 1880 había creado un círculo vicioso, pues la nación se vio obligada a contraer “fuertes compromisos pecuniarios” cuyos intereses se pagaban en oro porque, por una parte, estaba la necesidad de promover la riqueza material del país por medio de la construcción de ferrocarriles, y el Estado debía dar una serie de “costosos” servicios indispensables como instrucción primaria y obras públicas; por otra parte, era necesario restablecer el crédito. Era urgente —como afirmaba el titular de Hacienda— cambiar esta estrategia financiera por la depreciación que registraba la plata “y el consiguiente recargo en el cambio [que] viene a aumentar muy fuertemente las obligaciones pecuniarias de pago periódico de la nación”.

Es necesario insistir en que la principal exportación mexicana continuaba siendo la plata a fin de comprender la importancia que tenía la baja de su precio para la economía nacional. Para el año fiscal de 1881-1882 el valor total de las exportaciones mexicanas ascendió a 29.2 mi-

<sup>2</sup> Citado por Macedo, en *ibid.*, p. 448.

llones de pesos y el total de exportaciones de plata a 25.8 millones; es decir, representó 88.35%. En la década de 1880 las exportaciones de plata fueron en promedio 62.20%. Para el año fiscal de 1890-1891 la plata llegó a representar 81.72%. No obstante, en la década de 1890 se registró una continua tendencia a la baja fluctuando la exportación de este producto alrededor de 50%, y en 1901-1902, año fiscal en que la plata alcanzó su cotización más baja en el mercado internacional, únicamente alcanzó 39.22% del total de las exportaciones mexicanas.<sup>3</sup>

Las imprevistas y frecuentes fluctuaciones provocaron pánico; entonces los particulares redujeron las transacciones comerciales y la producción industrial, lo que a su vez causó una muy importante baja en los ingresos fiscales por concepto de aduanas.<sup>4</sup> La cotización del peso, que había estado aproximadamente a la par con el dólar, comenzó a bajar en 1875 en forma continua; en 1890 alcanzó 1.20 pesos por dólar y hacia 1891 descendía a 1.27, para continuar a la baja hasta 1903 cuando llegó a 2.37.

A pesar de que México era uno de los principales productores argentíferos, el país no pudo influir en su precio internacional. Por el contrario, la depreciación del metal blanco entre 1880 y 1914 se debió a que, por un lado, se incrementó su producción a nivel mundial con la aplicación de nuevas técnicas (especialmente la cianuración en beneficio de la plata) y el descubrimiento de nuevas minas; además el uso de los ferrocarriles disminuyó los costos de su transportación;<sup>5</sup> por otro lado, la expansión de

<sup>3</sup> En 1901-1902 la plata representó poco menos de 40% del total de las exportaciones debido a los logros en la política estatal de promoción de exportaciones no argentíferas y debido también al crecimiento de ciertos sectores protegidos por la devaluación del peso.

<sup>4</sup> Jan Bazant, *Historia de la deuda exterior de México (1823-1946)*, México, El Colegio de México, 1968, p. 138.

<sup>5</sup> Ricardo Torres Gaitán, *Política monetaria mexicana*, México, Librería Ariel,

la economía crediticia condujo a que se incrementaran nuevos instrumentos bancarios (papel moneda, billetes de banco, cheques, compensaciones, etc.), lo que redujo el uso de la moneda de plata. Sin embargo, el principal factor que impactó el mercado fue que un creciente número de países adoptó el patrón oro en sustitución del patrón plata y esto condujo a que una enorme masa de monedas de metal blanco se desmonetizaran inundando el mercado europeo.

El titular de Hacienda explicó que el panorama para el año fiscal 1892-1893 era francamente sombrío: la pérdida de las cosechas bajaría el poder adquisitivo de los consumidores disminuyendo las importaciones y los derechos que el gobierno recaudaba con ellas, también se reducían las operaciones del comercio interior afectando las rentas federales.<sup>6</sup>

Efectivamente, la devaluación argentífera se tradujo en una devaluación monetaria que afectó la recaudación, puesto que las altas tasas que protegían al sector manufacturero habían hecho disminuir las importaciones y con éstas el ingreso fiscal.<sup>7</sup>

La depreciación golpeó particularmente en la deuda exterior, cuyos empréstitos habían sido contraídos en oro. Pablo Macedo hizo notar que en el año fiscal 1893-1894 el servicio de la deuda pública representó más de 43% del presupuesto de egresos, y la mayor parte se destinó al pago de la deuda en oro.<sup>8</sup>

En cuanto a que la mayor parte de las divisas que México obtenía provenían de la explotación de la plata, las

1944, pp. 35-36, y R. G. Hawtrey, *The Gold Standard in Theory and Practice*, Londres, Longmans, Green and Co. Ltd., 1927, pp. 76-77.

<sup>6</sup> Citado por Macedo, *op. cit.*, p. 452.

<sup>7</sup> Limantour, citado por Edmwin Kemmerer, *Modern Currencies Reforms*, Nueva York, s. p. i., 1916, p. 474.

<sup>8</sup> Macedo, "La hacienda...", *op. cit.*, pp. 494-495.

consecuencias para el país habrían sido fatales de no ser porque Matías Romero, para disminuir los egresos de la Federación, llevó a cabo una serie de medidas de emergencia, que ya habían sido ensayadas, para afrontar las crisis de la década de 1880: se contrataron con el Banco Nacional varios adelantos, algunos de ellos en oro, porque el mercado de los capitales en México estaba exhausto, y se redujeron los sueldos de los empleados y otros muchos fueron cesados.<sup>9</sup> José Y. Limantour (discípulo de Matías Romero) al asumir la Secretaría de Hacienda en 1893 continuó la profunda restructuración hacendaria que había iniciado su predecesor: la reformulación del presupuesto de egresos, la expansión de los impuestos internos y la conversión y consolidación de la deuda pública. Asimismo se estableció una activa vigilancia sobre los empleados de Hacienda y sobre los contribuyentes.<sup>10</sup>

Sin embargo, la devaluación del peso benefició a ciertos sectores económicos. Matías Romero explicaría en 1898 que la depreciación de la plata aumentó la producción de otros metales; las altas tasas de cambio alentaron las exportaciones agrícolas comerciales, en particular del henequén y del café. Asimismo los altos precios de las importaciones se tradujeron en una protección implícita para las manufacturas nacionales, en especial para los textiles de algodón que se extendieron ampliamente.<sup>11</sup>

La profundidad de la crisis de 1891-1893 condujo a una nueva orientación del conjunto de la política econó-

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 455.

<sup>10</sup> José Y. Limantour, *Apuntes sobre mi vida pública*, México, Porrúa, 1965, p. 50.

<sup>11</sup> Las exportaciones mexicanas en el periodo 1877-1910 tuvieron una tasa de crecimiento de 5.11% y la tendencia anual de su valor en dólares llegó a 6.9%, mientras que las tasas medias anuales de otros países cuyas principales exportaciones consistían únicamente en materias primas tuvieron una tasa de 3.4% durante 1883-1913. Las razones de este crecimiento obedecieron a los es-

mica del país, con un sentido más liberal —dijeron sus impulsores—, pero más oligárquica en su aplicación.

LA LEY MINERA DE 1892 Y LA RECUPERACIÓN  
DE LOS CANALES INSTITUCIONALES EN EL PROCESO LEGISLATIVO

En el capítulo anterior se indicó que el Código Minero de 1884 mantuvo muchas de las restricciones a la industria extractiva provenientes de las Ordenanzas de Minería, lo que generó una gran oposición; en consecuencia, su aplicación prácticamente fue suspendida; en su lugar se promulgó la Ley de 6 de junio de 1887.

La crisis económica de 1891-1893 sirvió de catalizador para dar forma a una nueva ley que buscaba subsanar los problemas que había generado el código y liberalizar esta industria otorgándole amplias garantías.

El secretario de Fomento, Manuel Fernández Leal, envió el 26 de abril de 1892 la iniciativa de ley a la Cámara de Diputados. La exposición de motivos indicaba que la reglamentación de este sector productivo era fundamental por dos razones:

Primera. México era un país esencialmente minero, por lo tanto el Estado debía vigilar “que las riquezas subterráneas sean extraídas del modo más conveniente y con las precauciones que reclaman la seguridad del suelo y la salud y la vida de los mineros”.

Segunda. La legislación debía establecer principios que permitieran conciliar “los intereses ligados con la industria minera: el interés de la sociedad, el de los propie-

títulos fiscales y a la brecha que separaba los salarios estancados en pesos de los precios de exportación cotizados en oro. Jaime Zabłudowsky, “La depreciación de la plata y las exportaciones”, en Enrique Cárdenas (comp.), *Historia económica de México*, México, FCE, 1992, p. 25.

tarios de la superficie, el de los obreros y el de los explotadores".<sup>12</sup>

Según Fernández Leal, para los empresarios el principal problema que planteaban las Ordenanzas y el Código de 1884 era que la concesión minera no era una propiedad, sino un disfrute. La propiedad no era sólida porque estaba siempre amenazada por el "denuncio", no "era libre" porque estaba sometida a una fiscalización excesiva, y su explotación tampoco era industrial porque se obligaba a producir con métodos y técnicas antieconómicos.<sup>13</sup> En pocas palabras, en la legislación "el minero conservaba el carácter de simple tributario".<sup>14</sup>

La Comisión de Minería de la cámara de origen<sup>15</sup> presentó su dictamen el 6 de mayo de 1892, en el que explicó los argumentos que había presentado la iniciativa de ley.

El vocero de la comisión dictaminadora, José María Romero, señaló que las Ordenanzas de Carlos III se basaban en "el antieconómico sistema del *derecho de regalía*" que imponía severas restricciones al trabajo y a "los esfuerzos de la iniciativa individual", por lo que entraron en contradicción con "el progreso moderno, con las instituciones democráticas que rigen a la República y con la inversión amplia y segura del capital extranjero, tan útil a las empresas mineras". Ante la urgente necesidad de refor-

<sup>12</sup> "Proyecto de Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos", en XV Legislatura, sesión del 26 de abril de 1892, *Diputados*, 1892, t. iv, p. 238.

<sup>13</sup> *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*, Manuel Fernández Leal. 1892-1896, México, Tipografía de la Secretaría de Fomento, 1897, p. 70.

<sup>14</sup> *Idem*.

<sup>15</sup> La Comisión de Minería de la Cámara de Diputados quedó integrada con José M. Romero, Pascual A. Fenochio y Demetrio Salazar. "Dictamen de la Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos", en XV Legislatura, sesión del 6 de mayo de 1892, *Diputados*, 1892, t. iv, p. 726.

mar la legislación colonial se expidió el Código de Minería de 1884, "siguiendo los principios de la ciencia moderna hasta donde las circunstancias sociales lo permitían".<sup>16</sup>

Desde la perspectiva liberal, la legislación del virreinato y, en particular, las amplias facultades que la Corona se reservaba inhibían la iniciativa de sus súbditos, lo que violaba los derechos naturales del hombre. En cambio, un régimen republicano y liberal debía fomentar el libre trabajo y la libre empresa. No obstante, los comisionados reconocían que el código minero no había alcanzado estos objetivos; al señalar que la ley había quedado restringida por "las circunstancias sociales" quizá se referían a que entonces la sociedad no estaba preparada para aceptar un régimen minero netamente liberal, pues estaba acostumbrada a la tutela de la Corona y, desde la Independencia, a la del Estado.

La comisión dictaminadora presentó como segundo argumento la necesidad de suprimir el "denuncio"<sup>17</sup> porque otorgaba una "excesiva intervención al Estado en cuestiones que la iniciativa individual y el interés privado resuelven".<sup>18</sup>

El dictamen sancionó que el Código de 1884 se hubiese suspendido porque mantenía los vestigios de las Ordenanzas, que impedían "la franca inversión del capital extranjero en la industria extractiva" y justificó que el Eje-

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> El Código de 1884 conservó de las Ordenanzas la exigencia de que las minas se mantuvieran en explotación constante, por lo que en su artículo 50 establecía que "se considera como desierta y abandonada una mina y podrá adjudicarse al que la denuncie", cuando hubiera dejado de trabajarse con seis operarios durante 26 semanas consecutivas. "Dictamen de la Comisión de Industria y Justicia consultando un proyecto de Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos", en XV Legislatura, sesión del 26 de mayo de 1892, *Senadores*, 1892, t. II, p. 399.

<sup>18</sup> "Dictamen de la Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos", *op. cit.*, p. 717.

cutivo celebrara contratos con grandes negociaciones, aprobados por el Congreso de la Unión.

De manera paralela, el precio internacional de la plata sufrió en 1886 una brusca caída que amenazó gravemente al erario, pues la recaudación de impuestos obtenidos de la minería bajó considerablemente.<sup>19</sup> Para aliviar la situación el Ejecutivo expidió la Ley del 6 de junio de 1887 —llamada *Ley por la cual quedan libres de toda contribución federal, local y municipal las minas de carbón de piedra, en todas sus variedades, las de petróleo, y las de hierro y azogue*—<sup>20</sup> permitió la libre exploración y otorgó facilidades en el laboreo y beneficio de los metales y amplias exenciones fiscales. La comisión dictaminadora indicó que esta ley permitió “la creación y el definitivo establecimiento de las prósperas negociaciones mineras y metalúrgicas”.<sup>21</sup>

La reforma de 1892 se presentó como una regulación netamente liberal, fruto de la experiencia obtenida con la regulación de 1887.<sup>22</sup>

Tres eran los principios liberales que guiaban la reforma: “facilidad para adquirir, libertad para explotar y seguridad para retener”.<sup>23</sup> Estos principios —según el dictamen

<sup>19</sup> En 1859 la plata se había cotizado en Londres a 62 1/16 peniques la onza, bajó en 1873 a 59 1/4 y en 1886 a 45 3/8. *Memoria de Fomento 1892-1896*, op. cit., p. 68.

<sup>20</sup> “Ley del 6 de junio de 1867”, en María Luna Argudín; “Tercera Sección: la estabilidad política y la modernización económica, 1876-1908”, op. cit., pp. 65-66.

<sup>21</sup> “Dictamen de la Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos”, op. cit., p. 718.

<sup>22</sup> Para el secretario de Fomento, “el balance de la ley del 6 de junio de 1887 puede condensarse en esta frase: 50 nuevos millones vinculados en la industria minera, y aumento de ocho millones en la media de producción anual”. En lo que se refiere a los contratos celebrados entre la Secretaría de Fomento y las empresas mineras, Fernández Leal indicó que se firmaron 361 contratos para exploración y explotación de zonas mineras en diversos estados de la República. *Memoria de Fomento 1892-1897*, op. cit., p. 69.

<sup>23</sup> “Dictamen de la Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos”, op. cit., p. 718.

de la Cámara de Diputados— hicieron que la propiedad minera por primera vez fuera “irrevocable y perpetua”.<sup>24</sup> Asimismo, los empresarios podrían tener el número de concesiones que les conviniese y explotarlas en la forma y modo que juzgaran más conveniente.<sup>25</sup>

El proyecto propuso suprimir el “denuncio” y reclasificar las sustancias minerales para que la mayoría quedara “a la explotación libre y espontánea del dueño del suelo y de los particulares”.<sup>26</sup> De este modo se recuperaba la experiencia obtenida con los criaderos de carbón que el Código de 1884 consideraba propiedad del dueño de la superficie. No obstante, la iniciativa de ley así como la ley promulgada mantuvieron la figura jurídica de la “concesión”,<sup>27</sup> requisito indispensable para explotar los metales y piedras preciosas y los minerales necesarios para el beneficio de la plata y para la industrialización.

Por último, el dictamen indicó que la ley que se consultaba se inscribía en el movimiento general que llevaba a cabo el Ejecutivo y que había “reorganizado todos los ramos administrativos, y abierto nuevas fuentes de riqueza para dar impulso al progreso material de la nación”. En cuanto la ley otorgaba las condiciones esenciales para el desarrollo de la minería se esperaba que aumentaría sustancialmente la inversión del capital extranjero.

La ley fue producto del encuentro de dos factores: por un lado, la antigua aspiración de la Secretaría de Fomento de introducir en la minería los principios de la doctrina li-

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 719.

<sup>25</sup> *Idem.*

<sup>26</sup> *Idem.*

<sup>27</sup> La concesión era necesaria para explotar oro, platino, mercurio, hierro, plomo, cobre, zinc, antimonio, níquel, cobalto, manganeso, bismuto y arsénico (art. 3º, A). Estaban sujetos a la misma disposición las piedras preciosas, la sal gema y el azufre (art. 3º, B). *Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos*, *op. cit.*, pp. 75-83.

beral, pues Fernández Leal estaba convencido de que el Estado debía intervenir para “asimilar en lo posible la propiedad minera a las demás formas de la propiedad”, porque el minero, convertido en un “auténtico propietario”, se preocuparía “desde el momento en que trataba de cosa propia, de mejorar, de conservar y de acrecentar los rendimientos de la mina”.<sup>28</sup> Por otro lado, la crisis internacional de 1892 obligó al Ejecutivo a impulsar la producción, pero resultaba imposible otorgar nuevas reducciones y exenciones de impuestos por la “angustiosa situación” que vivía el erario; “no quedaba, pues, más recurso para venir en auxilio de la minería que una legislación estimuladora y liberal”.

Pese a que la iniciativa de ley se festinó como una nueva legislación que dejaba atrás los obstáculos que la tradición jurídica hispánica imponía a la explotación minera, continuó obligando a los particulares a solicitar a la administración central concesiones, lo que muestra el tránsito de una concepción patrimonialista de origen colonial<sup>29</sup> a una liberal. Si el Estado concedía a los particulares el derecho de explotar una riqueza, implicaba necesariamente que tal derecho se concebía como originalmente del Estado. Así, la federación no renunció a regular directamente su patrimonio tradicional (minerales preciosos y en particular la plata), al que se añadió un nuevo rubro que empezaba a adquirir importancia para el desarrollo nacional: los minerales para la industria.

Una detenida mirada al articulado de la iniciativa de

<sup>28</sup> *Memoria de Fomento 1892-1897, op. cit.*, p. 71.

<sup>29</sup> En el siglo XIX subsistió esta concepción mixta de la propiedad en la que el Estado se abrogó el derecho de otorgar concesiones a los particulares para la explotación de algunos minerales del subsuelo, el derecho de vía, la explotación y venta de terrenos nacionales, así como se reservó la propiedad sobre aguas y terrenos resultantes de la desecación de lagos y ríos.

ley permitirá mostrar las importantes transformaciones que introdujo en la propiedad.

El título 1, "De las minas y la propiedad minera", buscó homogeneizar los títulos y concesiones que se habían otorgado en el pasado, por lo que invitaba a los mineros a adquirir nuevamente "títulos de propiedad primordial" que expediría la Secretaría de Fomento (art. 6º). La propiedad minera adquirió el carácter de "irrevocable y perpetua mediante el pago del impuesto federal a la propiedad" (art. 6º), y permitió la expropiación forzosa de terrenos en favor de los concesionarios de minas (arts. 10 y 11).

Cabe destacar que la expropiación forzosa por utilidad pública era una posibilidad contenida en la mayor parte de las constituciones mexicanas. Como antaño, la industria extractiva fue considerada una actividad estratégica para el desarrollo económico del país, pero ahora se consideró como "obra de utilidad pública", que era la que proporcionaba "a la nación usos o goces de beneficio común".<sup>30</sup> A diferencia de las Ordenanzas, que instituyeron que las minas que fuesen abandonadas o mal trabajadas regresaban al dominio de la nación, las medidas dispuestas en 1892 estaban diseñadas para favorecer a los empresarios.

<sup>30</sup> Pese a que la tradición constitucionalista mexicana estableció la posibilidad de la ocupación de la propiedad privada en caso de exigirlo así la utilidad pública, y que incluso en la ley fundamental de 1857 se instituyó la expropiación forzosa, únicamente en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, promulgado por el gobierno de Ignacio Comonfort en 1856, definió, por primera y última vez, las obras de utilidad pública. Éstas eran "las que tienen por objeto proporcionar a la nación usos o goces de beneficio común, bien sean ejecutados por las autoridades, o por las compañías particulares autorizadas competentemente". Priscila Connolly, *El contratista de don Porfirio. Obras públicas, deuda y desarrollo desigual*, México, FCE/El Colegio de Michoacán/UAM-A, 1997, p. 61. De modo que la expropiación forzosa en favor de las compañías particulares mineras era una posibilidad abierta por el constitucionalismo mexicano.

El título II, "De las exploraciones, pertenencias y concesiones mineras", buscaba impulsar la exploración, por lo que estableció que todo habitante de la República podría realizar excavaciones en los terrenos de propiedad nacional sin que fuese necesaria autorización alguna. En terrenos particulares podrían hacerse exploraciones con el permiso del dueño (art. 13).

El título III, "De los modos de adquirir las concesiones mineras", facilitaba la obtención de títulos de propiedad. Estableció que la Secretaría de Fomento, por medio de sus funcionarios, los agentes de minería, quedaba encargada de vigilar las medidas de policía y garantizar la "seguridad de las mismas explotaciones" (art. 22).

Las compañías o sociedades que se fundaran quedarían reguladas por el Código de Comercio (art. 24). Los "contratos de avío" tomaron el carácter de sociedad o de hipoteca, por lo que se indicaba que se abriría en el Código de Comercio un libro especial sobre operaciones mineras (art. 25). Los mineros podrían por primera vez acudir al crédito hipotecario;<sup>31</sup> sin embargo, esta posibilidad fue legislada hasta la promulgación de la Ley General de Instituciones de Crédito (1897).

En materia fiscal se estableció que todas las concesiones mineras pagarían el nuevo impuesto de propiedad, que era de carácter federal (art. 28); la única causa de caducidad de las propiedades mineras era la falta de pago de este gravamen (art. 29), mismo que sería materia de una ley particular.

El título V, "Disposiciones transitorias", estipuló que los contratos que las compañías hubieran celebrado con la Secretaría de Fomento y que estuvieran vigentes po-

<sup>31</sup> *Memoria de Fomento 1892-1897, op. cit.*, p. 72. El desarrollo del crédito hipotecario se revisa someramente en el apartado "Por la senda extracongresual: la Ley General de Instituciones de Crédito".

drían continuar en vigor si así lo deseaban los concesionarios; pero si lo preferían podrían optar por la nueva ley quedando relevados “de las obligaciones que les imponen dichos contratos” y “adquirirían y conservarían a perpetuidad sus concesiones mineras mediante el pago del impuesto federal de propiedad” (art. 3º). Por último, se disponía que todos los contratos relativos a minas, incluyendo los de avío, continuarían vigentes, y “en los puntos omisos” se regirían por la legislación minera vigente (art. 5º).<sup>32</sup>

En síntesis, el proyecto de ley suprimió las disposiciones relativas a la manera en que debían trabajarse las minas y amplió considerablemente las sustancias que se consideraban parte de la superficie del terreno, pero mantuvo la figura de la concesión, misma que podría ser revocada por la falta de pago del impuesto federal; pero siendo tan pequeño su monto, *de facto* la propiedad minera por primera vez adquirió el carácter de perpetua.

A pesar de que la exposición de motivos indicaba que el propósito de la ley era conciliar los intereses de los obreros y de los propietarios estableciendo las precauciones necesarias para cuidar de la salud y la vida de los trabajadores, la ley no los reguló, pero se indicó que lo haría el Reglamento, el cual, sin embargo, tampoco señaló ninguna norma.

La Cámara de Diputados, sin discusión alguna, aprobó en lo general la iniciativa por 154 votos.

El debate en lo particular permite conocer las prácticas parlamentarias que siguió la representación popular. El Ejecutivo buscó consensar la iniciativa antes de presentarla al pleno ya que se trataba de una ley que regulaba la explotación de la principal riqueza del país. El vocero de la comisión dictaminadora, José María Romero, explicó

<sup>32</sup> “Minuta. Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos”, en XV Legislatura, sesión del 31 de mayo de 1892, *Senadores*, 1892, vol. II, pp. 478-487.

que ésta había sostenido varias conferencias con el secretario de Fomento a las que acudieron algunos diputados, así como comisiones de mineros de tres estados de la República donde la minería era la principal industria (Guanajuato, Hidalgo y Zacatecas). En esas entrevistas varios diputados —Gamboa, Joaquín Casasús, Francisco Bulnes, José Y. Limantour, entre otros— hicieron observaciones para que en “cuestión de detalle” se modificaran algunos artículos, pero todos habían aceptado los principios económicos que guiaban la iniciativa de ley.<sup>33</sup>

Efectivamente; las modificaciones propuestas precisaron algunos detalles técnicos sobre la construcción de socavones de desagüe y ventilación (adiciones que fueron aprobadas por unanimidad) y sobre el uso de las aguas subterráneas y superficiales (propuestas que fueron rechazadas por la comisión dictaminadora).<sup>34</sup>

La comisión de dictamen del Senado<sup>35</sup> recogió los principales argumentos de la exposición de motivos y los presentados en el dictamen de la cámara de origen. No obstante, reconoció que la iniciativa había sido considerada por unos “como de notorio provecho para el desarrollo y prosperidad de la industria minera del país”, y otros la juzgaban “muy peligrosa a ese respecto”. Consideraba que esta oposición era natural cuando se reformaba radical-

<sup>33</sup> La modificación más importante se refería a los socavones para ventilación y desagüe que había sido previamente discutida entre el secretario de Fomento y la diputación de Guanajuato, según manifestó el propio Fernández Leal al Senado. Intervención del secretario de Fomento, XV Legislatura, sesión del 25 de mayo de 1892, *Senadores*, 1892, t. II, p. 430.

<sup>34</sup> Intervenciones de Bribiesca y Demetrio Salazar, XV Legislatura, sesión del 18 de mayo de 1892, *Diputados*, 1892, pp. 886-890.

<sup>35</sup> Las Comisiones Unidas de Industria y Justicia quedaron integradas por Enrique María Rubio, Agustín del Río, Ignacio T. Chávez, Miguel Castellanos Sánchez, E. Calderón y F. G. Mendizábal. “Dictamen de la Comisión de Industria y Justicia consultando un proyecto de ley minera de los Estados Unidos Mexicanos”, en XV Legislatura, *Senadores*, 1892, vol. II, p. 409.

mente la legislación que se relaciona con grandes intereses.<sup>36</sup> Aun así confiaba en que el código sería una “poderosa palanca de prosperidad y, pudiera decirse, poderoso motor del comercio y la agricultura”.<sup>37</sup>

La comisión solicitó que se omitiera la segunda lectura porque faltaban pocos días para que terminara el periodo de sesiones y la propia iniciativa señalaba que la ley entraría en vigor el 1° de julio de 1892; por lo tanto, si la acción legislativa no era rápida no podría cumplirse con esta disposición.

El senador Gumersindo Enríquez se opuso a la dispensa de trámites porque las reformas propuestas no eran de notoria urgencia ni de obvia resolución; por el contrario, era un asunto grave pues todos los estados mineros habían enviado comisiones al Ejecutivo “para suplicar que no se insistiera en la expedición de esta ley”.<sup>38</sup>

La comisión dictaminadora insistió en la necesidad de la pronta promulgación de la reforma porque de otra manera se perdería la inversión de capitales extranjeros ya comprometidos;<sup>39</sup> la dispensa de trámites fue aprobada por 38 votos contra dos.

La voz solitaria del senador Enríquez ilustra la con-

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 399.

<sup>37</sup> *Ibid.*, pp. 400-401.

<sup>38</sup> Intervención de Gumersindo Enríquez, XV Legislatura, sesión del 25 de mayo de 1892, *Senadores*, vol. II, p. 420.

<sup>39</sup> El vocero de la comisión, Enrique María Rubio, precisó que un sindicato de capitalistas belgas había denunciado una zona minera y solicitó que se le enviara la legislación mexicana vigente. Sin embargo, los empresarios manifestaron que el Código de Minería no garantizaba las inversiones. El proyecto de reforma que nos ocupa les fue remitido y respondieron que en cuanto se promulgara la ley podrían invertir dos millones de pesos. Enríquez respondió que eran débiles elementos para esperar que los capitales extranjeros vengan a fomentar nuestra minería. Intervenciones de Enrique Mario Rubio y de Gumersindo Enríquez, XV Legislatura, sesión del 25 de mayo de 1892, *Senadores*, 1892, vol. II, pp. 424 y 426. La dispensa de trámites fue aprobada por 38 votos contra dos. Votó en contra, además de Enríquez, Jesús Castañeda.

frontación de los intereses regionales frente a los que decían defender una posición nacional. Para la comisión dictaminadora, Enríquez representaba la “inercia que la tradición opone al progreso”.<sup>40</sup> El senador opositor se presentaba a sí mismo como representante del estado de Guanajuato, tradicional entidad de producción argentífera, que defendía los intereses que serían sacrificados para obtener el concurso de las grandes empresas internacionales.

En efecto, el senador por Guanajuato defendió la tradición jurídica hispánica contenida en las Ordenanzas y en el Código de 1884 y se opuso a la reforma porque subordinaba el fomento de la riqueza pública a la obtención de un impuesto federal; por esta razón exigió que se diera a conocer la iniciativa sobre el impuesto federal de minas, que el Ejecutivo ya había entregado a la comisión dictaminadora.

Eran dos los impuestos sobre las minas. Uno debía pagarse una sola vez, en estampillas que se fijaban en el título de propiedad, a razón de 10 pesos por cada pertenencia. El otro impuesto se pagaba trimestralmente a razón de 10 pesos anuales por cada pertenencia.<sup>41</sup> El senador Enríquez no pudo menos que ironizar que el Estado renunciara a su facultad de vigilar la explotación minera por tan escasos ingresos.

La iniciativa de ley fue aprobada en lo particular y en lo general por 38 votos a favor y el voto del senador Enrí-

<sup>40</sup> Intervención de Enrique María Rubio, XV Legislatura, sesión del 28 de mayo de 1892, *Senadores*, 1892, vol. II, p. 422.

<sup>41</sup> El decreto del 31 de octubre de 1892 modificó las cuotas para las minas o criaderos de hierro y de mercurio, reduciendo el valor de las estampillas que se fijarían en los títulos de propiedad a un peso por hectárea, y la cuota del impuesto anual a un peso cincuenta centavos por hectárea. *Memoria de Fomento 1892-1897*, op. cit., p. 74.

quez en contra.<sup>42</sup> Entró en vigor en la fecha prevista: el 1° de julio de 1892.

Las prácticas parlamentarias muestran que una nueva relación de colaboración se estaba gestando entre el Ejecutivo y el Congreso. En el capítulo anterior se señaló que la elaboración del Código Minero quedó a cargo de la Sociedad Mexicana de Minería, por lo que la participación del Congreso se redujo a otorgar al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar en esta materia y después se limitó a ratificar la autorización otorgada ya promulgada la ley. Con base en estos procedimientos se afirmó que en la década de 1880 el Congreso tendió a desprenderse de sus facultades legislativas.

En el *iter legis* seguido en la Ley Minera de 1892 se observa una recuperación de los canales institucionales. Una primera versión de la iniciativa fue elaborada por el titular de la Secretaría de Fomento, Fernández Leal, y por su oficial mayor, Martínez Crespo, quienes se basaron en un profundo estudio y tomaron en cuenta las críticas que los empresarios habían hecho al código de 1884. Este "borrador", quizá, fue ampliamente publicitado con un doble propósito: atraer inversionistas extranjeros y medir la posible oposición del gremio minero tradicional. Diversas diputaciones de minería, y en especial la guanajuatense, se acercaron al Ejecutivo para sugerir que se introdujeran algunas modificaciones procurando que "si se había de dar la ley, ésta fuera lo menos mala posible, pero esto no quiere decir que estuvieran conformes con ella".<sup>43</sup>

Una vez que el Ejecutivo entregó a la Cámara de Diputados la iniciativa, Fernández Leal llevó a cabo varias

<sup>42</sup> XV Legislatura, sesión del 28 de mayo de 1892, *Senadores*, 1892, vol. II, p. 433.

<sup>43</sup> Intervención de Gumersindo Enríquez, XV Legislatura, sesión del 28 de mayo de 1892, *Senadores*, 1892, vol. II, p. 425.

reuniones con las comisiones enviadas por los gremios mineros de los estados que tradicionalmente se habían orientado a la industria argentífera: Guanajuato, Hidalgo y Zacatecas;<sup>44</sup> asistieron también la diputación guanajuatense del Congreso y los miembros de las comisiones dictaminadoras de ambas cámaras, quienes acordaron introducir modificaciones de índole técnica.

El secretario de Fomento, haciendo uso de su atribución constitucional, acudió al Senado para presentar la iniciativa, lo que sin duda era una forma de presión sobre los legisladores.

Resulta significativo un doble proceso. Por un lado, la ley suprimió la organización de índole gremial-territorial que se concretaba en las diputaciones de minería. Por otro lado, en el Congreso se asiste a una recuperación de la representación territorial que se manifestó en tres instancias: los representantes enviados por los estados; en el Senado —cuyos miembros formalmente representan a las entidades y, por ende, es significativo que la oposición surgiera de un estado minero—, y en la recuperación en la cámara baja de la representación por diputaciones, mecanismo que se había introducido en la ley suprema cuando en el país había un congreso unicameral precisamente para introducir la representación de los estados.

La conciliación de intereses fue posible porque el conjunto de los actores políticos estaba de acuerdo en la necesidad de uniformar la legislación en toda la República y en que era urgente transformar la propiedad minera, demanda que por décadas los empresarios habían presentado.

Que el Congreso aceptara el principio de uniformidad legislativa muestra que nos encontramos ante un nuevo tránsito del federalismo mexicano. En la década anterior,

<sup>44</sup> Intervención de Enrique María Rubio, XV Legislatura, *ibid.*, p. 423.

al discutirse la reforma que facultó al Congreso para expedir leyes federales en materia de minas, se levantó una débil oposición que defendió que los estados debían continuar reglamentando la industria extractiva y percibiendo las rentas que ésta producía; la oposición obedeció a un horizonte confederal y posiblemente debido a esta resistencia el Código de 1884 se elaboró de manera extrainstitucional para evitar la oposición más o menos organizada de las asociaciones gremiales con base territorial.

Una vez que el Código Minero —con todos sus defectos— fue promulgado se hizo de la unificación legislativa un proceso irreversible. Es probable que ese código y la fundación de la Sociedad Mexicana de Minería favorecieran la desarticulación de las organizaciones tradicionales, mismas que al defender sus intereses corporativos se presentaron como un reducto del confederalismo.

Otro importante golpe al confederalismo fue la Ley del 6 de junio de 1887 pues delimitó de manera precisa las rentas que pertenecían a los estados y las que pertenecían a la federación.<sup>45</sup> La misma ley autorizó al Ejecutivo federal exceptuar de cualquier impuesto, menos el del timbre, a las empresas que invirtiesen un capital mínimo de 200 000 pesos (art. 10°).<sup>46</sup> La mayor parte de las empresas se acogieron a esta disposición. Es decir, desde 1887 el principal impuesto que pagaba este sector productivo era

<sup>45</sup> Los metales y minerales que no fuesen minas de carbón, petróleo, hierro y azogue pagarían un solo impuesto sobre los productos, el cual no podría exceder de 2% de su valor (art. 4°), ingreso que percibirían los estados (art. 5°). El mismo artículo establecía que el monto de este impuesto lo fijarían las legislaturas de los estados, y el Congreso de la Unión para las minas ubicadas en el Distrito y Territorios. Las haciendas de beneficio “u oficinas metalúrgicas de cualquier clase que sean” pagarían a la entidad en la que estuvieran ubicadas un impuesto único no mayor de seis al millar sobre el valor de la finca con su maquinaria (art. 6°). La federación recibiría 25% de las contribuciones que correspondieran a los estados (art. 7°). Ley de 6 de junio de 1887, *op. cit.*, p. 65.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 67.

el del timbre, que tenía carácter federal. Quizá los estados se vieron obligados a aceptar la pérdida de estas rentas ante un argumento incontrovertible: el Estado mexicano necesitaba apoyar a la minería con franquicias.

Es probable que al discutirse la Ley Minera de 1892 no se manifestara ya una resistencia por parte de los estados a perder sus rentas, simplemente porque ya las habían perdido.

En síntesis, hacia la década de 1890 el horizonte confederal como expresión de la defensa de los intereses de los estados se había desvanecido, lo que permitió recuperar al Congreso —por lo menos para la Ley Minera— como vehículo legislativo. Paradójicamente fue posible a partir de la reactivación de su representación territorial.

El proceso legislativo de la ley que nos ocupa muestra la creciente importancia de un actor de suyo influyente pero que no tenía una representación formal en el Congreso: el capital extranjero; el cual, sin embargo, y como lo muestra la intervención en el Senado del secretario de Fomento, contaba con la capacidad de presionar al Ejecutivo.

En la discusión en el Senado se encuentra como trasfondo el antiquísimo y reiterativo debate acerca de si el Estado mexicano debía favorecer a los empresarios nacionales o favorecer lo que hoy en día llamaríamos la “desregulación” para que el conjunto del país se beneficiara con la inversión de capitales sin importar su origen.

El vocero de la comisión esgrimió un argumento que se ha repetido innumerables veces en la historia del país: la falta de espíritu de empresa de la iniciativa privada mexicana obligaba a buscar inversionistas en el exterior.<sup>47</sup>

La historiografía mexicana, desde una perspectiva nacionalista, ha señalado que la nueva ley propició “la acu-

<sup>47</sup> Intervención de Enrique María Rubio, XV Legislatura, sesión del 25 de mayo de 1892, *Senadores*, 1892, vol. II, p. 429.

CUADRO IV.1. *Producción de plata 1881-1896*

<i>Legislación vigente</i>	<i>Quinquenios</i>	<i>Producción total (en pesos)</i>	<i>Media anual (en pesos)</i>	<i>Diferencia</i>
Legislación de los estados	1881-1885	127 827 478	31 565 495	
Código de 1884 y Ley de 6 de junio de 1887	1886-1890	199 208 204	39 841 690	+ 8 276 145
Ley de Consolidación	1892-1896	225 247 459	56 34 864	+ 16 420 224

FUENTE: *Memoria de Fomento 1892-1897, op. cit.*

mulación de títulos, franquicias y contratos favorables a los extranjeros [que] ayudó a polarizar la situación política en la primera década del siglo xx".<sup>48</sup> En pocas palabras, la Ley Minera se ha presentado como una muestra del "entreguismo" de Díaz al extranjero, que condujo a que la economía mexicana dependiera exclusivamente del capitalismo internacional. Sin embargo, la historiografía ha soslayado el importante papel que jugó el capital nacional. Los empresarios mexicanos se asociaron con el capital foráneo, fueron accionistas minoritarios de empresas mayores, se convirtieron en abastecedores de insumos y muchas de sus ganancias fueron invertidas en la fundación de bancos.<sup>49</sup>

La Ley Minera fue un éxito rotundo si se evalúa con base en sus propósitos declarados: incrementar las inversiones, aumentar la producción tanto de las explotaciones mineras como de las haciendas de beneficio y bajar los

<sup>48</sup> Velasco Ávila, *et al.*, *Estado y minería en México (1767-1910)*, *op. cit.*, pp. 357-358.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 364.

costos de producción. El siguiente cuadro muestra el aumento de la producción.

El aumento de producción no sólo se registró en la producción argentífera, que entre 1880 y 1910 pasó de 11 millones a 36 millones de kilogramos, sino también en la producción de oro, explotación que fue estimulada con leyes "más liberales" y específicas para este ramo<sup>50</sup> y que en el mismo periodo pasó de 34 500 kilogramos a 464 000. Pero aún más notable fue el incremento en la producción de cobre que de 260 000 pesos llegó a 32 millones de pesos en 1906.<sup>51</sup>

El cuadro IV.1, elaborado por la Secretaría de Fomento, es significativo porque la producción del metal blanco ha sido agregada con base en los periodos en que estuvieron vigentes las distintas legislaciones. Fernández Leal consideraba que en las sucesivas leyes se manifestaba un notorio avance en un doble sentido: la federalización de la regulación minera, y el tránsito de una concepción patrimonialista a una liberal. Así, "el paso de las Ordenanzas y de la legislación de los estados al Código de Minería, y sobre todo el de éste a la ley de junio de 1887, habían sido dos etapas progresivas de la legislación en un sentido francamente liberal, y dos ensayos felices de liberación de la minería, no sólo de las trabas fiscales que la oprimían, sino también de las jurídicas que la agobiaban".<sup>52</sup> Desde esa perspectiva los resultados eran elocuentes; en tan sólo

<sup>50</sup> Ante la caída del precio internacional del metal blanco la Secretaría de Fomento presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa (después conocida como la Ley de 4 de junio de 1894) que autorizó a esa Secretaría a celebrar contratos otorgando concesiones especiales a las empresas que explotaran yacimientos de oro. *Memoria de Fomento 1892-1897, op. cit.*, p. 74.

<sup>51</sup> Moisés González Navarro, "La era moderna. Introducción", en Ernesto de la Torre Villar *et al.*, *Historia documental de México*, vol. 2, México, IIH-UNAM, 1964, p. 343.

<sup>52</sup> *Memoria de Fomento 1892-1897*, p. 70.

cuatro años y a pesar de la crisis de 1892 se había duplicado el monto obtenido en pesos; por ello el secretario juzgaba que la legislación de 1892 era un ejemplo para el conjunto de la administración pública.

#### LOS LÍMITES DE LA VIDA CONGRESUAL: LA LEY SOBRE OCUPACIÓN Y ENAJENACIÓN DE TERRENOS BALDÍOS Y TIERRAS NACIONALES

Al revisarse el proceso legislativo para formular la Ley Minera de 1892 se observó la recuperación de los canales institucionales para legislar, aunque el Ejecutivo jugó un importante papel de conciliación entre los mineros de las regiones de explotación tradicional, las exigencias de las compañías extranjeras y el propio credo del alto funcionariado político, convencido como estaba de que el camino para fincar el progreso del país era la liberalización económica.

El *iter legis* que se siguió para reformar la Ley de Colonización de 1883 ofrece una práctica parlamentaria interesante pues, como en otras ocasiones, el Congreso de la Unión autorizó al Ejecutivo modificar la legislación, pero ahora la conciliación de los diversos sectores dedicados a la agricultura no se llevó a cabo por canales enteramente extracongresuales.

De acuerdo con el testimonio de Manuel Fernández Leal, la Secretaría de Fomento elaboró un estudio para redactar el proyecto de ley que formuló con el acuerdo de "algunos diputados",<sup>53</sup> y solicitó al Congreso la autorización para que el Ejecutivo pudiese legislar en esta materia,<sup>54</sup> pero la solicitud iba acompañada de 19 bases que

<sup>53</sup> Desafortunadamente la *Memoria de Fomento* no indica el nombre de estos legisladores.

<sup>54</sup> *Memoria de Fomento 1892-1897, op. cit.*, p. 3.

normaban el sentido general que habría de adquirir la ley. El Congreso autorizó al presidente con el decreto del 18 de noviembre de 1893.

La elaboración de las *Bases* recayó en el titular de Fomento, quien probablemente trabajó en estrecha colaboración con la comisión de dictamen de la Cámara de Diputados, y es posible que la comisión consensara las *Bases* entre diputados y senadores; lo cierto es que no se advierte debate alguno en el pleno.

Fernández Leal, en la *Memoria* de su ministerio, señalaba que la legislación anterior había sido insuficiente ya que las restricciones impuestas para evitar el acaparamiento de terrenos —aunque filantrópicas— eran “una rémora” que dificultaban su venta y explotación. Argumentó que 2 500 hectáreas de tierras baldías (tope que había puesto la Ley de Colonización para la adquisición de tierras) no eran suficientes para alentar al cultivador, ya que se trataba de tierras marginales, sin irrigación y mal comunicadas.<sup>55</sup> La obligación que tenían los propietarios de cercar, poblar y cultivar los terrenos aumentó el coeficiente de capital necesario para explotar las tierras. Además, reconoció que los terratenientes solían burlar la legislación. Por estas razones el secretario defendió que la legislación debía basarse en “los principios económicos [que] establecen que la propiedad exige solidez y garantías” puesto que sólo “se explotaba con éxito en los regímenes de libertad”.<sup>56</sup>

Los objetivos de la ley eran tres: suprimir los límites a la extensión de tierras que se podían poseer; remover las restricciones que se habían impuesto sobre su explotación, y regularizar las diversas formas de propiedad. Es probable que solamente como un recurso retórico se in-

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 5.

sistiera en que también tenía por objeto impulsar la colonización extranjera, cuando en realidad tendía a reorganizar la tenencia de la tierra.

La legislación sobre tierras de 1894 era resultado de dos complejos procesos que han sido poco estudiados por la historiografía:

Primero, al igual que la Ley Minera de 1892, redefinió las proporciones de los ingresos que corresponderían a los estados y los que corresponderían a la federación por concepto de venta de las tierras propiedad de la nación.

Segundo, la reforma buscaba el fomento de la agricultura comercial, al tiempo que se afanó por conciliar los intereses de los empresarios, los derechos de los poseedores y pequeños propietarios, los derechos de los pueblos sobre sus ejidos y garantizar que el erario federal realmente se beneficiara con la enajenación de estas tierras, pues con la ley anterior había obtenido escasos recursos.<sup>57</sup>

Quizá el Ejecutivo previese que la reforma propuesta afectaría dos ámbitos que a lo largo del siglo XIX se habían caracterizado por presentar grandes resistencias: las legislaturas de los estados y los sectores productivos tradicionales. Si se toma en cuenta que era frecuente que los empresarios y financieros (dueños de muchas de las compañías deslindadoras) negociaran sus intereses directamente con los miembros del gabinete, entonces es probable que el Ejecutivo se viese obligado a recurrir al Congreso con el objeto de legitimar la reforma que los privilegiaría; pero

<sup>57</sup> De acuerdo con la *Memoria de Fomento 1892-1897* entre 1883 y 1888 los terrenos deslindados por las compañías alcanzaron 33 811 524 hectáreas, y entre fines de 1888 y fines de 1892 se deslindaron 16 820 141. "En menos de 10 años la extensión deslindada fue de 50 631 665 hectáreas; la tercera parte que correspondió a las compañías colonizadoras representaron 1 607 493 hectáreas, que produjo al fisco 493 882 pesos en títulos de la deuda pública; las excedencias y demasías sometidas a composición fueron de 4 222 991 hectáreas y su producto fue de 1 280 328 pesos". *Ibid.*, p. 3.

también para introducir algunos elementos que beneficiaran a pequeños propietarios y a los pueblos y, lo que no era menos importante, acaso se acudía al Legislativo como órgano en el que se mantenía —aunque menguada— una representación territorial para negociar ahí que los estados perdieran una importante fuente de ingresos.

La autorización al Ejecutivo para reformar la ley vigente sobre tierras baldías se componía de dos artículos. El primero autorizó al Ejecutivo a reformarla y estaba acompañada de las bases que debían orientar la elaboración del proyecto de ley. El segundo artículo señaló, como en otras ocasiones, que el Ejecutivo debía dar cuenta al Congreso del uso que hubiera hecho de esta autorización.<sup>58</sup>

Al revisar el contenido de la legislación se mostrará el tránsito entre las *Bases* —sancionadas por el Congreso— y la ley promulgada —de responsabilidad exclusiva del Ejecutivo—.

La federación quedó encargada de los terrenos estratégicos para la nación: los terrenos fronterizos, las costas de la República, la zona marítima y las riberas de los ríos navegables y flotables (*Base IV* convertida en art. 14). La ley agregó que serían inalienables los terrenos en que hubiera “ruinas monumentales” (art. 18). La federación, como encargada de los intereses nacionales, se reservó temporalmente “los terrenos baldíos que estime conveniente, para conservación o plantíos de montes, reservación o reducción de indios, o colonización en los términos que establezcan las leyes” (art. 21).

La ley promulgada dio a la Secretaría de Fomento una nueva facultad que no estaba considerada en las *Bases*: podría celebrar “contratos de arrendamiento, aparcería u

<sup>58</sup> “Decreto del Congreso que autoriza al Ejecutivo a reformar la legislación vigente sobre terrenos baldíos del 18 de diciembre de 1893”; se reproduce íntegro en Luna Argudín, “Tercera sección...”, *op. cit.*, pp. 84-88.

otros que no transfieran el dominio” con el objeto de explotar los terrenos nacionales “mientras no haya quien solicite su enajenación”. Asimismo indicó que se expediría un reglamento para la explotación “de maderas, resinas u otros productos de dichos terrenos” (art. 18). Esos contratos serían temporales y los arrendatarios deberían entregar los terrenos cuando hubieran sido denunciados y adquiridos (art. 19). No obstante, los arrendatarios tendrían *derecho de tanto* (es decir, de ser los primeros a los que se les ofreciera la compra del terreno) siempre y cuando indemnizaran “al denunciante de los gastos que hubiera hecho en el “denuncio”, mensura y deslinde del terreno” (art. 18).

La mayor parte de los ingresos obtenidos por las ventas de tierras se destinaron a la federación. La *Base IX* determinaba que del precio de las tierras enajenadas se darían dos tercios al erario federal y un tercio a la entidad federativa en la que el terreno se localizara y agregaba, “pero sin que ni la federación ni los estados puedan rehusar el pago que se les haga en los títulos o créditos legítimos que constituyen respectivamente su deuda pública, cuando el adquiriente quisiere pagar en esa especie”.

Los terrenos nacionales serían enajenados en el precio y bajo las condiciones que dictara la Secretaría de Fomento y las rentas recabadas pertenecerían exclusivamente al erario federal (*Base X* convertida en art. 13).

Este artículo introdujo importantes cambios respecto a las leyes y circulares que se habían promulgado previamente:

Primero, modificó el porcentaje que correspondía a los estados y a la federación ya que la Ley de 22 de julio de 1863 había establecido que los baldíos pagarían dos tercios en numerario y un tercio en bonos de la deuda pú-

blica, nacional o extranjera. De los dos tercios en efectivo uno se daría a la entidad y el otro a la federación (art. 4°).

Segundo, modificó la forma de pago. La Ley de Colonización de 15 de diciembre de 1883 estableció que el pago debería ser al contado. Una circular del 20 de enero de 1888 nuevamente modificó este requisito, permitiendo que el tercio que correspondía a la federación se pagara en bonos de la deuda, pues en esa época la Secretaría de Hacienda buscaba recoger los títulos en circulación para negociar la consolidación de la deuda. En cambio, las *Bases* por primera vez establecieron que los estados estaban obligados a aceptar el pago en certificados de la deuda local.<sup>59</sup>

Revisemos la manera en que las *Bases* y la legislación buscaron conciliar los intereses de los diversos sectores sociales involucrados en la agricultura.

En primer lugar, se buscó precisar los terrenos que el Estado podría poner en venta. La *Base v* indicó que se debían clasificar “con entera claridad los terrenos de propiedad nacional”. La ley distinguió entre terrenos baldíos,<sup>60</sup> demasías,<sup>61</sup> y excedencias,<sup>62</sup> y estableció que estas dos últimas se vendieran a los poseedores con importantes des-

<sup>59</sup> “Dictamen que autoriza al Ejecutivo para reformar la Ley de Colonización”, en XVI Legislatura, sesión del 13 de diciembre de 1893, *Senadores*, 1893, vol. II, pp. 232-233.

<sup>60</sup> Los terrenos baldíos eran aquellos que no habían sido destinados a un uso público ni cedidos a particulares o corporación autorizada para adquirirlos (art. 2°). También se considerarían terrenos nacionales los baldíos denunciados por los particulares que hubieran abandonado los trámites para adquirirlos, o cuando el “denuncio” se hubiera declarado desierto o improcedente, “siempre que hubiere llegado a practicar el deslinde y la medida de los terrenos” (art. 5°).

<sup>61</sup> Las demasías eran los terrenos “poseídos por particulares con título primordial, y en extensión mayor que la que éste determine, siempre que el exceso se encuentre dentro de los linderos señalados en el título y, por lo mismo, confundido en su totalidad con la extensión titulada” (art. 3°).

<sup>62</sup> Las excedencias eran los terrenos poseídos por los particulares, durante 20 años o más, fuera de los linderos que señale el título primordial que tengan, pero colindantes con el terreno que éste ampare (art. 4°).

cuentos en su precio (*Base v*).<sup>63</sup> Era una medida en favor de los pequeños propietarios.

Para beneficiar a los poseedores sin título la *Base viii* propuso que para “la enajenación de terrenos baldíos, simplemente ocupados por particulares, aun sin título de ninguna clase, serán preferidos y favorecidos los poseedores”, y para que pudieran regularizar sus terrenos se introdujo la posibilidad de que por medio de “composiciones” adquirieran excedencias y demasías.

En lo que se refiere a los terrenos de los pueblos, las *Bases* y la ley fueron terminantes al ratificar la decisión del Estado liberal de fraccionar las tierras comunales en lotes individuales. Así la *Base xvii* (convertida en el artículo 67) estableció que

subsisten la prohibición e incapacidad jurídica que tienen las comunidades y corporaciones civiles para poseer bienes raíces; y los gobiernos de los estados, auxiliados por las autoridades federales, continuarán el señalamiento, fraccionamiento en lotes y adjudicación entre los vecinos de los pueblos, de los terrenos que formen los ejidos y de los excedentes del fundo legal, cuando no se hubieran hecho esas operaciones.

Con este artículo por primera vez una ley federal indicó el destino de las tierras ejidales, puesto que en esta materia el Estado había llevado a cabo una política contradictoria, fruto de una legislación ambigua.

El ejido fue instituido por la legislación colonial. Las tierras de los pueblos de indios se dividieron en el fundo legal (terrenos en los que se asentaba el caserío del pue-

<sup>63</sup> La *Memoria de Fomento* explicó que estos descuentos eran rebajas sobre el precio de la tarifa que iban de 33 a 66%, “según el tiempo que haya durado la posesión y la naturaleza del título que la ampare”. *Memoria de Fomento 1892-1897, op. cit.*, p. 5.

blo), ejidos (campos ubicados a la salida del lugar, que no se cultivaban y eran comunes a todos los vecinos), los propios (terrenos que pertenecían a los ayuntamientos y cuyos productos se destinaban a cubrir los gastos públicos de la comunidad) y tierras de común repartimiento (lotes que se repartían a las familias). Los pastos, montes y aguas se sujetaron a un régimen especial que los declaró comunes a todos los habitantes y se prohibió que se cercaran para que todos los pobladores tuvieran libre acceso y disfrute de estos recursos.<sup>64</sup>

La Ley Lerdo (1856) —que como se recordará inició la desamortización de tierras incultas— en su artículo 8º eximió de la venta a las tierras de los ayuntamientos, así como “los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan”.<sup>65</sup> Poco después, la Constitución de 1857 incluyó en su artículo 27 la Ley Lerdo pero con una importante omisión: no se exentaron de la venta ni los ejidos ni los propios, lo que constituyó un duro golpe para los ayuntamientos, pues se menguaron considerablemente sus ingresos.

La omisión constitucional dio lugar a que la ley se aplicara de manera contradictoria. En términos generales, se puede afirmar que en los últimos años de la década de 1870 y los primeros de la siguiente las autoridades federales, y en particular la Secretaría de Fomento, insistieron en que las tierras de los ejidos debían fraccionarse. En cambio, los jueces de algunos estados interpretaron la carta

<sup>64</sup> La definición es de Raúl Lemus García, *Derecho agrario mexicano (sinopsis histórica)*, México, citado por Robert J. Knowlton, “El ejido mexicano en el siglo XIX”, en *Historia Mexicana*, XLVIII: 1 (189), julio/septiembre de 1998, p. 74.

<sup>65</sup> La Ley Lerdo se reproduce íntegra en César Navarro, “Entre el paradigma político y la realidad. La definición del papel de México en el ámbito internacional y los conflictos entre liberales y conservadores”, en Gloria Villegas Moreno y Miguel Ángel Porrúa Venero (coords.), *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana. Enciclopedia parlamentaria, op. cit.*, pp. 505-511.

magna como una continuación de la Ley de 1856, y, por ende, mantuvieron sus excepciones.

Esta política asistemática cesó con una tesis de jurisprudencia dictada en 1882 por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, Ignacio Vallarta; dicha tesis estableció que las tierras de las antiguas comunidades debían ser repartidas.<sup>66</sup> Pero fue hasta 1889 y 1890 cuando la Secretaría de Fomento emitió circulares para los gobernadores de los estados exigiendo el fraccionamiento de las tierras de los pueblos. La legislación de 1894 ratificó las tesis de Vallarta y las circulares de Fomento al insistir en que continuaba la prohibición de que las corporaciones civiles poseyeran bienes raíces; de hecho obedecía a un viejo objetivo: transformar a los indios en ciudadanos propietarios.

Las *Bases*, al buscar que los campesinos se convirtieran en propietarios, instaban a que se fraccionaran los ejidos y se repartieran en lotes entre los vecinos y, por primera vez, se ordenó que se dividieran los terrenos y los montes de los pueblos (*Base xvii* convertida en art. 67),<sup>67</sup> lo que significó una grave pérdida para los pueblos, pues de los montes obtenían maderas y resinas que usufructuaban en común. Además, esta disposición dio una amplia

<sup>66</sup> "Visto al juicio de amparo promovido por Cayetano L. Maya", *Semanario Judicial*, segunda época, 4, 1882, pp. 349-353, citado por Knowlton, *op. cit.*, p. 85.

<sup>67</sup> El artículo 67 introdujo una pequeña modificación a la *Base xvii* al establecer que se fraccionaran los terrenos y los montes de los pueblos entre los vecinos en lugar de sólo los ciudadanos. La diferenciación poco aportaba porque la legislación había establecido como binomio indisoluble la figura de vecino-ciudadano. En lo que se refiere a las aguas, se estableció que se procuraría que los lotes fraccionados tuvieran acceso a este recurso fundamental para la agricultura. El artículo 36 previó que "la Secretaría de Fomento podrá negar la adjudicación de los terrenos baldíos que se denuncien a lo largo de los ríos o cursos de agua, cuando por esos denuncios se habiliten, por quedar sin acceso al río o al curso de agua, los terrenos colindantes; pues hasta donde fuere posible, se procurará que todos los lotes o fracciones que se formen con los terrenos baldíos que atraviesare un río tengan acceso a éste".

discrecionalidad a las autoridades municipales ya que la calidad de vecino-ciudadano se fijaba de acuerdo con los usos y costumbres de cada localidad.

Con el afán de introducir un principio de equidad, las *Bases* propusieron que se dotara a los pueblos de instrumentos jurídicos para que pudieran defender los ejidos, montes y terrenos “de los denuncios que ilegalmente se hicieran de ellos” (*Base xvii*). Con ese fin se dio personalidad jurídica “a los Ayuntamientos, Asambleas o Corporaciones Municipales” (art. 69). Esta misma persona moral quedó facultada para que hiciera las “composiciones” de las demasías y excedencias que poseyeran los pueblos a título de ejidos (art. 68).

A pesar de que se dotó a los pueblos de instrumentos jurídicos para defender sus tierras, los principales beneficiarios de la ley fueron los empresarios, finqueros y compañías deslindadoras, pues el propósito de la reforma era precisamente alentar la agricultura comercial.

La ley cesó la obligación de que los propietarios y poseedores mantuvieran sus terrenos acotados y cultivados (art. 7º) y suprimió la obligación para las compañías deslindadoras de vender en lotes las tierras que excedieran de 2 500 hectáreas, elevando el tope a 5 000. Más aún, el ordenamiento señaló que “si alguna enajenación se hubiere hecho en lotes o fracciones de mayor extensión, no podrá ser invalidada por este solo motivo, ni la Nación podrá en ningún tiempo reivindicar los terrenos así enajenados, por sólo esta circunstancia” (art. 8º).

Las *Bases* y la ley, esta última de manera aún más detallada, pusieron especial atención en los mecanismos para denunciar, medir, deslindar y tramitar los títulos de propiedad (arts. 22-43).<sup>68</sup>

<sup>68</sup> El “denuncio” debía presentarse a la Secretaría de Fomento (art. 23). Se establecerían agencias en las entidades, “a cargo de personas nombradas por la

La nueva regulación preveía la posibilidad de que se denunciaran terrenos o fracciones de éstos que contaran con propietarios o poseedores, por lo que el denunciante podría abrir un juicio ante el juez de distrito (art. 33). Teniendo en cuenta que el origen del litigio sería la venta de una parte de la riqueza nacional y con el objeto de que no se defraudara al fisco se previó que al juicio asistiera un representante de la Secretaría de Hacienda, el “promotor fiscal” (art. 34).

Otro importante control que estableció la ley para evitar que se menguaran los ingresos de la federación consistió en que los ingenieros que se ocuparan del deslinde y medición de los terrenos baldíos y nacionales fueran “civilmente responsables para con la Hacienda Pública de los daños y perjuicios que le causaren por impericia o negligencia en el desempeño de su encargo” (art. 66).

La nueva legislación instituyó el Gran Registro de Propiedad de la República para que los particulares de manera voluntaria inscribieran los títulos primordiales de terrenos baldíos o nacionales “y los expedidos en virtud de los arreglos y composiciones que hubiere hecho ya o hiciere en lo futuro la Secretaría de Fomento” (arts. 45 y 46). La propiedad registrada sería considerada “por el Gobierno Federal como perfecta, irrevocable y exenta de todo género de revisión” (art. 48); de este modo evitaría los atropellos de las autoridades. Las *Bases* habían previsto que un registro evitaría los largos y costosos litigios que constan-

Secretaría de Fomento”, quienes “no percibirían sueldo del erario federal, pero cobrarán honorarios de acuerdo con la tarifa que al efecto expida la Secretaría de Fomento” (art. 22). Esta disposición tenía un doble objetivo: beneficiar a los denunciantes simplificando los trámites, y para la hacienda pública suponía importantes ahorros en cuanto los agentes de tierras no percibirían sueldos pagados por la federación, aunque su función era “resguardar los intereses del fisco”, por lo que los trámites que hicieren serían revisados por la Secretaría. *Memoria de Fomento 1892-1897, op. cit.*, p. 7.

temente se promovían entre colindantes<sup>69</sup> y evitaría los atropellos de las autoridades.

De hecho, con el Gran Registro de Propiedad se buscaba formar un catastro nacional que sirviese para gravar las propiedades con el impuesto predial; sin embargo, al parecer, el catastro únicamente pudo formarse en el Distrito Federal.

La Secretaría de Fomento señaló en su *Memoria* que la ley estaba animada por una tendencia “esencialmente liberal”; conviene analizar en qué sentido lo era.

La federación garantizaba uno de los derechos naturales del hombre y del ciudadano: el derecho a la propiedad, que para los liberales repercutía “en el progreso económico y social del país”.<sup>70</sup> La federación como garante se desempeñaba en un triple ámbito: delimitó los derechos de los particulares (impidiendo “la denuncia inmotivada y el litigio doloso”, así como “el exceso de codicia del colindante”),<sup>71</sup> impuso controles a los poderes públicos (y en especial “al exceso de celo del fisco y de las autoridades”), y estableció los medios para proteger la propiedad al suprimir “trabas, allanar obstáculos y abreviar trámites que tanto dificultaban la adquisición, transmisión y explotación del género de propiedad a que se refiere”.<sup>72</sup>

La legislación buscó conciliar los intereses de los principales sectores involucrados en la explotación agraria impulsando la agricultura comercial, garantizando los derechos de los pequeños propietarios y afanándose por integrar a los pueblos a una producción moderna dando la “oportunidad” a los campesinos de convertirse en em-

<sup>69</sup> “Dictamen de la Comisión de Fomento autorizando al Ejecutivo a reformar la legislación vigente en la República sobre terrenos baldíos”, en XVI Legislatura, sesión del 6 de abril de 1894, *Senadores*, 1894, vol. II, p. 233.

<sup>70</sup> *Memoria de Fomento 1892-1897, op. cit.*, p. 6.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>72</sup> *Idem.*

presarios individuales. La ley también introdujo nuevos controles para que la riqueza pública que se ponía a la venta realmente beneficiara al erario federal.

Mucho se ha escrito sobre los efectos negativos de la ley de 1894; se ha afirmado que favoreció la acumulación de tierras y despojó a los pueblos de sus ejidos.<sup>73</sup> Para evaluar someramente los efectos de esta legislación se deberán abordar tres niveles: su reglamento, su impacto sectorial y la aplicación diferenciada que tuvo en los estados.

El Ejecutivo, haciendo uso de su facultad, promulgó el 1º de octubre de 1894 el Reglamento para la Explotación de los Bosques y Terrenos Baldíos y Nacionales, que regulaba el artículo 18 de la ley de terrenos nacionales, mismo que permitía que la Secretaría de Fomento arrendara baldíos.

Para Fernández Leal el principal fin del reglamento era lograr que la federación tomara posesión de las considerables extensiones de tierras baldías que el gobierno había hecho deslindar y que estaban en poder de la nación.<sup>74</sup> En particular buscaba reglamentar la explotación inmoderada de los bosques, de la caza y de la pesca, “y obtener fruto de las tierras arrendándolas para la explotación”.<sup>75</sup>

Compuesto por 78 artículos, el reglamento estableció en detalle todos los requisitos para conservar los bosques (arts. 1º-9º), para celebrar los contratos de arrendamien-

<sup>73</sup> Estas fueron críticas comunes entre Justo Sierra, Wistano Orozco y posteriormente Andrés Molina Enríquez, quienes contribuyeron a construir una imagen estereotipada en la que se presentaba a los hacendados como los pilares del régimen porfiriano, que en complicidad con las autoridades habían privado a los indios de sus tierras. Una revisión historiográfica de este discurso se encuentra en Raymond Buve, “Un paisaje lunar habitado por bribones y sus víctimas. Mirada retrospectiva al debate sobre las haciendas y los pueblos durante el Porfiriato (1876-1911), en Romana Falcón y Raymond Buve (comps.), *Don Porfirio presidente... nunca omnipotente. Hallazgos, reflexiones y debates, 1876-1911*, México, UIA, 1998, pp. 121-152.

<sup>74</sup> *Memoria de Fomento 1892-1897, op. cit.*, p. 7.

<sup>75</sup> *Idem.*

to (arts. 10-24), para el corte de madera y explotación de resinas (arts. 25-43), para la caza y la pesca (arts. 44-53) y detallaba las penas a que se harían acreedores los infractores.

El reglamento tuvo tres importantes consecuencias: permitió que se establecieran reservaciones para indios rebeldes, abrió las puertas a la acumulación de tierras destinadas a la explotación maderera y sirvió para fundar nuevos centros de población.

El reglamento fue un duro golpe para la vida de los pueblos, que perdieron el acceso libre a pastizales para alimentar el ganado y el usufructo de montes y bosques donde obtenían leña, resinas y otros muy variados productos, pues con base en esta ley secundaria entre 1894 y 1908 se celebraron más de 40 contratos de arrendamiento para la explotación de maderas, gomas y resinas en los estados de Chihuahua, Chiapas, Tabasco, Veracruz, Quintana Roo, Campeche, Yucatán y Baja California; en estos tres últimos la explotación con base en contratos federales había empezado desde la década de 1880. Dos ejemplos basten para ilustrar la magnitud de las superficies arrendadas: Faustino Martínez gozó de una concesión por 700 000 hectáreas en Quintana Roo y José Ferrel de otra por 792 360 hectáreas en Campeche.<sup>76</sup>

La propia *Memoria de Fomento* explicó que el Ejecutivo mandó reservar extensiones de terrenos baldíos “para la reducción de indios”, a fin de que se restablecieran antiguas poblaciones y se formaran otras nuevas en Yucatán, “ocupado por los indios rebeldes”, permitiendo regularizar con una ley federal una práctica frecuente que consistía en deportar a esa entidad a “bandidos” y rebeldes sometidos.<sup>77</sup>

<sup>76</sup> Jan de Vos, “Una legislación de graves consecuencias”, en Margarita Mene-gus Bornemann, *op. cit.*, p. 241.

<sup>77</sup> *Memoria de Fomento 1892-1897*, *op. cit.*, p. 8. La *Memoria* no brinda mayores detalles sobre estos rebeldes.

Con base en el reglamento también fue posible facultar al Ejecutivo para ceder gratuitamente terrenos nacionales “a los indios que los han estado poseyendo de buena fe”, afirmó Fernández Leal.<sup>78</sup> Es probable que el secretario tratara de corregir la ley que, al alentar el deslinde de las tierras baldías (y entre ellas las ejidales), propició que “los naturales, por ignorancia o carencia de recursos”, perdieran sus predios.<sup>79</sup>

De modo que la Secretaría de Fomento suplía “la deficiente iniciativa de la clase indígena, regularizando de un modo oficial, y casi podrá decirse paternal, la situación, y asegurándole la posesión legal e indiscutible de sus predios y poniéndola al abrigo de denuncias”, añadió el secretario.<sup>80</sup>

El reglamento, además de perseguir una mayor equidad, buscaba evitar trastornos públicos, pues se había dado el caso “de despojos que no ha podido evitar la ley” y que habían desembocado en perturbaciones de la paz local.

La ley de 1894 tampoco previó la posibilidad de que nuevos centros de población se establecieran en terrenos baldíos o nacionales, a pesar de que el Ejecutivo estaba consciente de que ésta sería una consecuencia del “progreso incesante del país”.<sup>81</sup> Razón por la cual el Congreso autorizó al Ejecutivo a ceder gratuitamente terrenos baldíos o nacionales a las nuevas poblaciones que se erigiesen tanto para su fundo legal como para sus servicios públicos.<sup>82</sup>

Dos fueron los rasgos sobresalientes del reglamento: reconoció la posesión como fuente originaria de la propiedad para las comunidades indígenas y reconoció tam-

<sup>78</sup> *Idem.*

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>80</sup> *Idem.*

<sup>81</sup> *Idem.*

<sup>82</sup> *Idem.*

bién que las compañías deslindadoras habían despojado a las comunidades de “naturales” aumentando las tensiones sociales. Estos elementos dieron paso a que en 1902 se promulgara una reforma a la legislación de 1894 que suspendió las actividades de las compañías deslindadoras, como se verá en el siguiente capítulo.

POR LA SENDA EXTRACONGRESUAL:  
LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO

Este apartado analiza la formulación de la ley bancaria, cuyo objetivo era reformar el sistema financiero para canalizar recursos a los sectores productivos. En su proceso legislativo se observa la interacción entre los poderes públicos y los grupos de interés que propició la consolidación de un liberalismo de corte oligárquico.

El Ejecutivo pidió al Congreso que lo autorizara para formular la legislación bancaria prometida por el Código de Comercio reformado. Esta vez la autorización fue solicitada con 10 bases que servían de criterios generales para formular la iniciativa.

La exposición de motivos que presentó el secretario de Hacienda, José Y. Limantour, explicaba que desde mediados de 1892 el Ejecutivo no había otorgado ninguna concesión para que se establecieran bancos de emisión fuera del Distrito Federal porque la falta de una legislación bancaria había dado por resultado que cada una de las instituciones de crédito “pretendiera regirse exclusivamente por las estipulaciones de su concesión, lo que había impedido que el poder público las vigilara eficazmente”.<sup>83</sup>

<sup>83</sup> “Iniciativa de la Secretaría de Hacienda solicitando autorización del Congreso para expedir la ley de instituciones de crédito”, en XVIII Legislatura, sesión del 20 de abril de 1896, *Diputados*, 1898, vol. III, p. 555.

Al Estado se le presentaba un conflicto inminente en 1886. El Banco Nacional de México había expresado que los permisos otorgados por el gobierno para que se establecieran otras instituciones financieras violaban la concesión otorgada al Nacional el 24 de mayo de 1884. Era posible que ese banco iniciara procedimientos judiciales o mercantiles en contra de la circulación de los billetes de los otros bancos, ya que podía perturbar seriamente sus operaciones.<sup>84</sup> En consecuencia, el objetivo explícito de la iniciativa era “impedir la colisión” entre el Banco Nacional y los bancos locales de emisión.<sup>85</sup> Pero éste no era el único objetivo que perseguía el Ejecutivo; el solo hecho de dar forma a una ley general implicaba la voluntad de homologar el mercado financiero y lograr que el Estado lo regulara indirectamente.

El secretario explicaría en su *Memoria de Hacienda* que el país vivía las consecuencias de una política estatal asistemática. En efecto, existían siete bancos en los estados que habían adquirido sus concesiones entre 1888 y 1891 con base en el decreto del 1° de junio de 1888 que facultó al Ejecutivo “a contratar el establecimiento de instituciones de crédito que sean convenientes para fomentar el comercio, la agricultura y la minería”. Algunos eran de emisión, otros agrícolas, algunos industriales o mineros, pero de todos ellos “no había dos que tuvieran concesiones idénticas”. Así, por ejemplo, una concesión terminaba en 1904 y otras en 1939; la emisión se regulaba, para unos bancos, por el monto del capital social y para otros por el triple de dicho capital; para garantizar la circulación, a unos bancos se les exigían fianzas, a otros depósitos y a otros “una garantía de diverso género”. Había también diferencias en las garantías exigidas para los prés-

<sup>84</sup> *Idem.*

<sup>85</sup> *Idem.*

tamos y los descuentos, en las franquicias y exenciones de impuestos.<sup>86</sup>

Con la promulgación de una ley general el secretario de Hacienda quería “corregir” la “verdadera anarquía” prevaeciente, dando forma a un plan de conjunto, lo que, sin embargo, no era posible si se mantenía el monopolio del Banco Nacional.

Antes de que el Ejecutivo presentara al Congreso la solicitud para legislar, tuvo que entablar “largas y laboriosas” negociaciones que culminaron en un convenio suscrito por el Ejecutivo y el Consejo de Administración del banco, en representación de sus accionistas.

El Banco Nacional consintió que se establecieran otros bancos de emisión en la República y accedió a reducir las comisiones que cobraba por el servicio de deuda pública y por el de concentración de fondos en los estados.<sup>87</sup> A cambio, continuaría con sus funciones de banca de gobierno, pues siguió manejando la cuenta corriente de la tesorería general. De hecho, su saldo se duplicó, pues en la concesión de 1884 se había fijado que sería de dos millones de pesos y ahora alcanzaba cuatro millones. Además, su concesión fue prorrogada por 15 años y el Ejecutivo se comprometió a que el Nacional Monte de Piedad no pondría

<sup>86</sup> “Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de bancos”, en XVIII Legislatura, *Diputados*, 1898, vol. III, p. 501.

<sup>87</sup> Macedo, “La evolución mercantil”, *op. cit.*, p. 159. El servicio de concentración y situación de fondos en la República continuaría haciéndolo de manera exclusiva por 10 años; pero cobraría una comisión de 1.75% en lugar de 2% que venía cobrando. El Banco Nacional también aceptó que la comisión de 2% que cobraba por servicio de la deuda consolidada se redujera a 1%. Para el secretario de Hacienda las reducciones en las comisiones que cobraba el banco significaban un ahorro de más de 50 000 pesos al año. “Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de bancos”, *op. cit.*, p. 481.

en circulación certificados de depósito o billetes a la vista y al portador.<sup>88</sup>

Conforme al testimonio de Limantour, estaban a punto de terminar las negociaciones con el Banco Nacional cuando los representantes del Banco de Londres y México solicitaron modificar su concesión;<sup>89</sup> así, este último obtuvo importantes beneficios: fue autorizado para duplicar su capital y establecer sucursales en todo el país. De este modo el Ejecutivo buscaba que sirviera de contrapeso a las funciones de banca comercial que desempeñaba el otro banco metropolitano.<sup>90</sup>

Poco se sabe sobre la organización financiera que Limantour deseaba introducir en México, a no ser por unas cuantas notas que dejó en su libro *Apuntes sobre mi vida pública*, en el que señala que “su idea original” era establecer bancos regionales, pero “los gobernadores de los estados exigieron contar con un banco en su respectiva jurisdicción”, lo que lo obligó a cambiar su proyecto.<sup>91</sup>

Para el secretario de Hacienda el principio básico que debía regir al sistema financiero era la “absoluta independencia de toda injerencia del gobierno y de toda influencia política en el manejo de los negocios”.<sup>92</sup> El dictamen de la Cámara de Diputados explicó un poco más este elemento. La experiencia había demostrado que en México la influencia gubernamental era negativa puesto que “la penuria del tesoro había obligado a los gobernantes a ser demasiado exigentes con los bancos conduciendo a que se produzca sobre ellos la desconfianza pública, hasta producir algún quebranto”.<sup>93</sup>

<sup>88</sup> *Idem.*

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 482.

<sup>90</sup> *Idem.*

<sup>91</sup> Limantour, *Apuntes...*, *op. cit.*, p. 57.

<sup>92</sup> *Idem.*

<sup>93</sup> “Dictamen presentado por las Comisiones Unidas 1ª de Hacienda y 2ª de

Antes de reorganizar el sistema financiero era necesario resolver si se debía concentrar la emisión de billetes en un solo establecimiento o si el Estado debía favorecer que se multiplicaran las instituciones de crédito.

Los argumentos en contra del sistema de monopolio eran dos: violaba la ley fundamental mexicana y el monopolio favorecía que se estableciera un estrecho vínculo entre la institución que lo explotaba y el gobierno. En cambio, los bancos regionales ofrecían grandes ventajas, pues eran manejados por personas con intereses en la misma localidad, que conocían a su público, podían atender personalmente el negocio y estarían pendientes “de las necesidades peculiares de determinada comarca, así como de los recursos que ésta sea susceptible de desarrollar”.

De hecho Limantour quería formar un sistema mixto con dos grandes bancos metropolitanos e instituciones regionales porque permitiría que con el tiempo se crearan mercados y funciones especializados, y que los bancos generales, que operaban a lo largo de la República a través de sus sucursales, se convirtieran en un futuro en “bancos de *reescuento* [*sic*], y por lo mismo, en verdaderos protectores de los bancos locales”.<sup>94</sup>

Para organizar el sistema financiero era indispensable que el conjunto de los bancos que operaban en el país renunciara a sus concesiones. La exposición de motivos preveía que sería necesario continuar las negociaciones entre el Ejecutivo y los representantes del Banco Nacional, por lo que el artículo 2º de la iniciativa autorizaba al Ejecutivo a “celebrar arreglos” que mediante alguna “com-

Crédito Público sobre el uso que ha hecho el Ejecutivo de la Unión de las facultades que se le concedieron en la ley de 3 de junio de 1896”, en XVIII Legislatura, sesión del 10 de diciembre de 1897, *Diputados*, 1898, vol. III, p. 706.

<sup>94</sup> “Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de bancos”, *op. cit.*, pp. 478-479.

pensación que juzgue equitativa, se ponga en armonía su concesión con la ley general” que se expediría.<sup>95</sup>

Las *Bases* que acompañaban la solicitud de autorización para que el Ejecutivo formulara la ley bancaria esbozaron el camino que tomaría la conciliación de intereses entre los poderes públicos, el privilegiado Banco Nacional de México y los grupos financieros que presionaban al gobierno para que les permitiera abrir bancos de emisión.

Los bancos locales no podrían establecer sucursales en la ciudad de México ni en el Distrito Federal (*Base VII*), y con ello se ratificaron los convenios alcanzados con el Nacional y el de Londres y México.

Para formar una banca regional se instituyó que “los Bancos que se establezcan en un estado no podrán tener fuera del territorio del mismo sucursales para efectuar el cambio de sus billetes, sino con permiso especial del Ejecutivo, que sólo lo otorgará cuando haya estrecha liga de intereses comerciales entre varios estados” (*Base VII*).

Limantour sostuvo que a las nuevas instituciones financieras no se les podía dejar “en libertad para comenzar sus operaciones sin autorización previa del poder público”, como sucedía en los Estados Unidos, pues en México no se contaba con experiencia en el uso del crédito.<sup>96</sup>

La Secretaría de Hacienda y el público debían vigilar estrechamente a la banca local. El Estado debía calificar las solicitudes que presentaran los particulares para adquirir una concesión. Una vez abierta la institución, el Ejecutivo evitaría que una mala administración o una nueva crisis financiera la condujeran a la bancarrota, y en ese sentido

<sup>95</sup> “Iniciativa de la Secretaría de Hacienda solicitando autorización del Congreso para expedir la ley de instituciones de crédito”, *op. cit.*, p. 557.

<sup>96</sup> “Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de bancos”, *op. cit.*, p. 479.

respondía a la experiencia de la crisis de 1883-1885. Asimismo, el Ejecutivo buscó controlar la emisión de billetes y sus posibles consecuencias inflacionarias; por esta razón las *Bases* instituyeron que “la existencia en caja nunca deberá bajar en cada banco de la mitad del monto de sus billetes en circulación” (*Base III*) y los bancos no podrían emitir billetes por una cantidad mayor del triple de su capital exhibido. (*Base IV*). Para poder ejercer una estrecha vigilancia sobre las actividades financieras, el Ejecutivo federal tendría un interventor en los bancos (*Base VIII*).<sup>97</sup>

El público debía constituirse en un severo vigilante marcando sus preferencias por las instituciones de crédito más sólidas, ejerciendo así una saludable presión sobre todo el sistema bancario nacional. Para mantener informado al público los bancos publicarían mensualmente los saldos de las cuentas que exprese la ley, el importe de la existencia metálica, el de los billetes en circulación y “el de los depósitos reembolsables a la vista o con aviso previo de tres días o menos” (*Base IX*).

El mismo día que el Congreso autorizó al Ejecutivo a expedir la Ley General de Instituciones de Crédito, se encargó a una comisión el estudio del proyecto.<sup>98</sup>

El Ejecutivo designó cuatro banqueros: Carlos de Varona, director del Banco Nacional; H. C. Waters, gerente del Banco de Londres y México; Joaquín de Trueba, gerente del Internacional e Hipotecario, y Hugo Scherer, otro banquero más; y a tres abogados reconocidos por sus estudios económicos y hecendarios: Joaquín D. Casasús, Miguel S. Macedo y José María Gamboa.<sup>99</sup> Casasús se desem-

<sup>97</sup> Las bases para normar el sentido de la Ley General de Instituciones de Crédito se reproducen en Macedo, “La evolución mercantil”, *op. cit.*, pp. 157-159.

<sup>98</sup> “Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de bancos”, *op. cit.*, p. 482.

<sup>99</sup> “Dictamen presentado por las Comisiones Unidas 1ª de Hacienda y 2ª de Crédito Público sobre el uso que ha hecho el Ejecutivo de la Unión de las facul-

peñó como presidente de la comisión y, por lo tanto, como correa de transmisión entre la comisión y el Congreso porque era miembro de la comisión dictaminadora de la Cámara de Diputados. Esta comisión normó sus estudios y propuesta con las *Bases*, aun a costa de sus opiniones o de “las teorías” que “profesan algunos de sus miembros”.<sup>100</sup>

Desafortunadamente no se tuvo acceso a fuentes que indiquen las posiciones particulares que sostuvieron cada uno de los miembros de la comisión extracongresual; sin embargo, sabemos que en ella estuvieron representados los que favorecían un sistema bancario monopólico (posición que posiblemente sostuvo el Banco Nacional) y aquellos que defendían la pluralidad de bancos (posición que correspondía a los intereses del Banco de Londres y México y a los del Internacional e Hipotecario).

El proyecto de ley —señaló la comisión dictaminadora— adoptó el sistema más conveniente “al modo de ser del país”: restringió la libertad de emisión en las instituciones de crédito para dar mayores garantías al público y aumentó el número de bancos, multiplicando sus operaciones.<sup>101</sup>

El proyecto que presentó la comisión extracongresual al secretario de Hacienda “se convirtió, con algunas modificaciones de importancia, en la ley del 19 de marzo de 1897”.<sup>102</sup>

El secretario de Hacienda suprimió toda forma de cré-

tades que se le concedieron en la ley de 3 de junio de 1896”, en XVIII Legislatura, sesión del 10 de diciembre de 1897, *Diputados*, vol. III, 1898, p. 706. Véase también “Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de bancos”, *op. cit.*, p. 482.

<sup>100</sup> “Informe de la comisión sobre el proyecto de leyes bancarias”, en XVIII Legislatura, *Diputados*, 1898, vol. III, p. 612.

<sup>101</sup> “Dictamen presentado por las Comisiones Unidas 1ª de Hacienda y 2ª de Crédito Público sobre el uso que ha hecho el Ejecutivo de la Unión de las facultades que se le concedieron en la ley de 3 de junio de 1896”, *op. cit.*, p. 706.

<sup>102</sup> Macedo, “La evolución mercantil”, *op. cit.*, p. 160.

dito popular que había propuesto la comisión (cajas de ahorro y bancos prendarios) porque juzgó que requerían de una legislación específica que en el futuro se expediría.<sup>103</sup>

La comisión quiso abrir canales institucionales para procurar créditos a “las clases menesterosas” porque les era muy difícil obtener préstamos al no contar con propiedades para ofrecerlas en garantía.<sup>104</sup> Los comisionados señalaban que los trabajadores vivían bajo una situación alarmante:

Nuestros trabajadores viven al día; la falta de ocupación les produce una miseria inmediata; la enfermedad les sorprende siempre sin recursos; sus hábitos los arrojan al vicio, el vicio los degrada o los destruye, y alimentados por la pobreza y consolados por la holganza, y educados por sus malas pasiones, libres de todo freno, son casi un modelo de lo que pueden llegar a ser los seres humanos entregados sin defensa a una lucha terrible por la vida.<sup>105</sup>

La comisión creía que los préstamos servirían para regenerar moralmente a los desposeídos, porque el crédito convertía en derechos los favores y hacía “brotar el amor al trabajo por el goce tranquilo de los beneficios que él produce”. Los comisionados favorecían los bancos prendarios porque los “menesterosos” estaban acostumbrados a su funcionamiento ya que era similar al de las casas de empeño. Asimismo, la comisión propuso abrir cajas de aho-

<sup>103</sup> Las otras modificaciones que introdujo el secretario al proyecto de ley de la comisión se referían a técnica jurídica y dio una nueva estructura a la iniciativa pero mantuvo el contenido de las disposiciones. “Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de bancos”, *op. cit.*, pp. 484-485.

<sup>104</sup> “Informe de la comisión sobre el proyecto de leyes bancarias”, *op. cit.*, p. 659.

<sup>105</sup> *Idem.*

ro, que permitirían “recoger capitales infinitamente pequeños” para que estas instituciones de crédito los arrojaran a la circulación “en grandes cantidades para multiplicar la producción de la riqueza y fecundar el trabajo”.<sup>106</sup>

Paradójicamente, fue la comisión, formada en su mayoría por los representantes de los grandes bancos, la que abrió el crédito a los sectores populares y fue el poder público, representado por el secretario de Hacienda, el que cerró esta posibilidad.

La supresión del crédito popular muestra el marcado sentido oligárquico que fue adquiriendo el liberalismo mexicano en la década de 1890, problema al que se regresará más adelante; sin embargo, conviene señalar aquí que esta modificación introducida por Limantour desvirtuó el diseño general del sistema financiero ideado por esta comisión. Tan importante omisión no fue siquiera cuestionada, pero tampoco había canales formales para expresar los desacuerdos e inconformidades. La comisión era un órgano consultivo y, por tanto, sin derecho a objetar al secretario. El Congreso había otorgado facultades legislativas al Ejecutivo bajo el entendido de que las usaría discrecionalmente; además, las comisiones de dictamen que debían calificar el uso que el Ejecutivo había dado a dichas facultades estaban presididas por Joaquín D. Casasús, quien era también presidente de la comisión extracongresual y en su doble carácter difícilmente podía impugnar al secretario de Hacienda. Más aún, las cámaras no presentaron debate alguno y aprobaron la iniciativa por unanimidad de votos.

<sup>106</sup> *Ibid.*, p. 662. Para mayores detalles sobre los estudios que realizó la comisión acerca de la experiencia que otros países tenían con bancos populares y el funcionamiento que propuso esta instancia extracongresual que deberían tener los bancos prendarios y las cajas de ahorro, cfr. el “Informe de la comisión”, *op. cit.*, pp. 659-667, y el proyecto de ley, en especial el capítulo v.

La mayor parte del proyecto de ley elaborado por la comisión fue retomado por Limantour.

El proyecto se sustentó en sólidos estudios para definir qué eran las instituciones de crédito y por tanto delimitó el objeto de la ley y el alcance de la intervención de los poderes públicos en las actividades financieras.

La ley servía para regular las operaciones que otorgaban derechos a personas que “no han podido por sí mismas establecer sus propias garantías”.<sup>107</sup> En consecuencia, el Estado intervenía directamente para representar los intereses de los particulares que no habían celebrado con las instituciones de crédito contratos personalmente. El poder público da “reglas generales para la práctica de determinadas operaciones, fija los plazos y las condiciones esenciales a que deben sujetarse, preceptúa el cumplimiento de ciertos principios llamados a garantizar al público anónimo y desconocido y vigila la marcha de la Institución, interviniendo en su régimen interior”.

De modo que el poder público sustituía al interés individual porque podía desempeñar estas funciones con mayor eficacia y así beneficiar a “la comunidad social”.<sup>108</sup>

La intervención estatal se llevaría a cabo al conceder las concesiones y en la vigilancia que la Secretaría de Hacienda ejercería sobre la marcha diaria de las operaciones bancarias.

<sup>107</sup> Esta definición impedía que se confundieran con instituciones de crédito los establecimientos comerciales que con sus propios recursos otorgaban crédito a sus clientes y en esos casos no era necesaria la intervención directa del Estado, pues “los establecimientos puramente comerciales, y todos aquellos cuyas operaciones no crean derechos sino a favor de las personas que las celebran, no han menester de la intervención del Poder Público. Los particulares que con ellos contratan pueden y saben garantizar sus propios bienes, y sin duda en estas circunstancias el Poder Público, por hábil y previsor que se le suponga, jamás podrá remplazar con ventaja el interés individual”. “Informe de la comisión sobre el proyecto de leyes bancarias”, *op. cit.*, p. 614.

<sup>108</sup> *Idem.*

Para obtener una concesión la Ley General de Instituciones de Crédito exigió un fuerte depósito de títulos de la deuda pública para garantizar que el banco se estableciera dentro de los cuatro meses siguientes a los de la fecha de su concesión, y para garantizar la solvencia de las nuevas instituciones se requirió que se constituyeran sociedades anónimas.<sup>109</sup>

Las concesiones de los bancos de emisión durarían 30 años y las de los hipotecarios y refaccionarios 50. El plazo de las concesiones se contaría a partir de la fecha de promulgación de la ley bancaria (art. 12), lo que permitiría a los futuros gobiernos modificar la legislación “sin verse cohibidos por las estipulaciones que contengan las concesiones existentes”, puesto que todas concluirían el mismo día.<sup>110</sup>

La Ley General de Instituciones de Crédito distinguió tres tipos de bancos: los de emisión, los hipotecarios y los refaccionarios (art. 1º). Por razones de claridad en esta exposición, las funciones y articulado de la banca de emisión se precisan más adelante.

<sup>109</sup> La ley estableció que cuando se tratara de individuos particulares, éstos tendrían que ser al menos tres, y no podrían “ser dueños de la concesión” más que por el tiempo indispensable para organizar la sociedad anónima a cuyo favor debía traspasarse. Además, se establecieron preceptos relativos a la organización de estas sociedades, que eran más severos y restrictivos que los del Código de Comercio. “Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de bancos”, *op. cit.*, p. 485. El número de socios para formar una sociedad anónima pasó de dos a siete con el objeto de evitar que se constituyeran sociedades anónimas ficticias y asegurar que contaran con el número de socios suficientes para la dirección y administración de la institución de crédito. Otra condición restrictiva fueron los montos mínimos de capital social exigidos; éstos ya estaban contenidos en las *Bases*; en lo que se refería a los bancos de emisión, la comisión los extendió a los bancos refaccionarios exigiendo un mínimo de 200 000 pesos. “Informe de la comisión sobre el proyecto de leyes bancarias”, *op. cit.*, p. 662.

<sup>110</sup> “Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de bancos”, *op. cit.*, p. 485.

Los bancos hipotecarios otorgaban préstamos con garantía de fincas rústicas o urbanas (art. 4º). La ley buscaba fomentar el establecimiento de estas instituciones de crédito para apoyar a la deprimida agricultura mexicana, pues sólo una pequeña porción del territorio del país estaba cultivada, los métodos agrícolas eran “primitivos” y “rudimentarios” y, por si fuera poco, los propietarios rurales estaban agobiados con “el peso de una enorme deuda hipotecaria a corto plazo”.<sup>111</sup>

Para impulsar la agricultura se necesitaban dos tipos de capitales: uno fijo, destinado a invertirse en las mejoras del suelo; el otro circulante, para invertir en la siembra. El primero tenía que ser reintegrado en forma de renta y en un muy largo plazo; el segundo podría pagarse al obtener las cosechas. Para el primer tipo de necesidades la ley estableció la banca hipotecaria; para proporcionar capitales al segundo tipo se abrirían los refaccionarios.

Para elaborar la iniciativa el Ejecutivo tuvo que tomar en cuenta la concesión del Banco Hipotecario Mexicano, que empezó a operar en 1882, por la cual el gobierno se había comprometido a no otorgar ninguna otra concesión hipotecaria en 20 años con la condición de que el “banco llenara plenamente las necesidades de su institución”, requisito que no había cumplido cabalmente; de ahí que la federación podía autorizar que se abrieran otras instituciones.<sup>112</sup>

No conocemos en detalle las negociaciones entre el Banco Hipotecario y el secretario de Hacienda, pero pese a que al Hipotecario se le canceló parcialmente su concesión por incumplimiento, su gerente fue invitado a partici-

<sup>111</sup> “Informe de la comisión sobre el proyecto de leyes bancarias”, *op. cit.*, p. 638.

<sup>112</sup> “Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de bancos”, *op. cit.*, p. 492.

par en la comisión que elaboró el proyecto de ley bancaria. La conciliación en la comisión permitió que el articulado relativo al crédito hipotecario fuese promulgado sin modificación alguna.

El capítulo III de la ley bancaria reguló las actividades de los bancos hipotecarios; éstos ofrecían dos tipos de créditos: los préstamos a corto plazo pagaderos en menos de 10 años con intereses simples y los préstamos reembolsables en anualidades; en un plazo mayor de 10 años y menor de 40 pagarían réditos y “la remuneración del banco” (arts. 39 y 40).

En cuanto a impulsar la agricultura y las actividades industriales se estipuló que estos bancos no aceptarían la hipoteca de minas, bosques, muebles inmovilizados y templos, ni la de fincas destinadas a algún servicio público (art. 48). Esto no implicaba que el Estado renunciara a obtener créditos de estas instituciones financieras, pues se estipuló que podrían hacer préstamos o anticipos para trabajos y obras de mejoramiento público celebrando un contrato, ya fuese con el gobierno federal, el de los estados, o con los ayuntamientos (art. 73, fr. VII).

Con la nueva legislación se esperaba canalizar recursos a particulares para obras no concesionables, como calles, sistemas de agua y drenaje, que tradicionalmente habían estado en manos de las autoridades locales.<sup>113</sup> Estos créditos podrían asegurarse con una hipoteca de bienes que no estuvieran comprendidos en el artículo 48, “con garantía de impuestos afectos especialmente al pago” o con los mismos títulos o valores que se emitirían por las obras públicas. En cualquiera de estos tres

<sup>113</sup> Otras obras no concesionables eran las relacionadas con la defensa y los servicios que tradicionalmente había desempeñado la Iglesia (educación, cuidado de enfermos y atención de difuntos). Connolly, *El contratista...*, *op. cit.*, pp. 67-69 y 107.

casos la Secretaría de Hacienda aprobaría los contratos (art. 76).<sup>114</sup>

El capítulo III indicó la manera de hacer efectiva la garantía hipotecaria por falta de pago del capital o de los intereses en los términos estipulados en el crédito (arts. 78-87), condiciones que eran especialmente duras para los deudores.<sup>115</sup>

La ley facultó a estas instituciones financieras a emitir bonos hipotecarios, actividad que fue detalladamente regulada (arts. 55-72). Pablo Macedo (consultor del Banco Nacional) explicó que esta regulación era fruto de experiencias previas.

En la década de 1880 sólo se fundó el Banco Hipotecario Mexicano, que empezó a operar con un capital muy reducido.<sup>116</sup> Para aumentar sus fondos emitió bonos hipotecarios por un importe igual al de las hipotecas constituidas, amortizables por sorteos semestrales en un periodo de 25 años. Sin embargo, el banco no pudo colocarlos, por lo que en lugar de entregar efectivo a los solicitantes de préstamos daba sus propios bonos. El público tuvo que desha-

<sup>114</sup> La "Ley General de Instituciones de Crédito, marzo 19 de 1897" puede consultarse en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República. Edición oficial*, México, Imprenta de Comercio, 1876-1898, p. 117.

<sup>115</sup> El banco acreedor tenía derecho a acudir a un juez y "obtener, con sólo la presentación de la escritura debidamente registrada", la posesión interina de la propiedad hipotecada, o un auto que autorice la intervención (art. 78). Ocho días después de la fecha del auto de posesión o de intervención, el banco retomarí la propiedad hipotecada (art. 80). Los remates se verificaban en las oficinas del banco acreedor, en presencia del interventor del gobierno y con asistencia de un escribano público (art. 81). Todos los gastos judiciales, los de intervención "y los demás que originen los procedimientos necesarios para hacer efectiva la hipoteca", quedaron a cargo del deudor (art. 85).

<sup>116</sup> Según Macedo, el capital social fue de 800 000 pesos, a pesar de que la concesión lo autorizaba a operar con un capital de cinco millones. Macedo, "La evolución mercantil", *op. cit.*, p. 164.

cerse de estos títulos con grandes descuentos, "imponiendo al deudor de la hipoteca un formidable quebranto".<sup>117</sup>

En 1888 unas "casas norteamericanas" invirtieron en esa institución, lo que le permitió ampliar su concesión actuando como un banco mercantil al tiempo que continuó haciendo sus préstamos hipotecarios en bonos, "pero esta doble actividad contrajo sus operaciones destinadas a la agricultura".<sup>118</sup>

La Ley de Instituciones de Crédito reglamentó con precisión la facultad de los bancos hipotecarios para emitir bonos por el importe de las hipotecas constituidas a su favor (arts. 55-72) y evitar así las experiencias negativas por las que había pasado el público en la década de 1880.<sup>119</sup>

A pesar de las ventajas que les concedió la ley, sólo se fundó un nuevo banco hipotecario: el Agrícola e Hipotecario de México, que abrió sus puertas en 1901.

El mercado hipotecario continuó caracterizándose por su gran heterogeneidad. Por una parte, casas comerciales y particulares siguieron otorgando préstamos a mediano plazo (superior a los cinco años) y con un techo de interés de 6% sobre propiedades rurales y bienes raíces urbanos, pero se trataba de un circuito basado en relaciones

<sup>117</sup> Macedo afirma que los bonos se colocaban a un tipo que no llegaba a 75% de su valor nominal, y el deudor se vio obligado a pagarlos en su valor nominal más sus intereses. Los solicitantes además tenían que pagar en efectivo los gastos de avalúo de las propiedades ofrecidas en garantía, los gastos de escrituración "y demás que demanda cada operación y que eran bastante considerables". *Idem*.

<sup>118</sup> *Ibid.*, pp. 165-166.

<sup>119</sup> La legislación mexicana introdujo otro requisito para los bancos hipotecarios, que no era común en las leyes de otros países: debían contar con un fondo especial de dinero en efectivo, "destinado a cubrir lo que importe el servicio de los bonos hipotecarios en un semestre, cuando menos". Esta disposición tenía por objeto garantizar que la institución de crédito siempre estuviera en condiciones de pagar sus bonos. "Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de bancos", *op. cit.*, pp. 493-494.

personales, donde la calificación del prestatario descansaba en sus vínculos familiares y en su prestigio social.<sup>120</sup> Para los particulares otorgaban créditos de emergencia con vencimientos de corto plazo, con una tasa superior a 11% y ofrecían la transacción secreta en obsequio a los códigos morales, pues en el mundo rural pedir prestado era una desgracia.<sup>121</sup>

Pese a que la legislación de 1897 no propició que se abriera el número de bancos hipotecarios que se esperaba, tuvo un efecto indirecto positivo ya que indujo un abaratamiento relativo del crédito al aumentar la oferta crediticia de los bancos de emisión, como se verá más adelante.

El capítulo iv de la ley que nos ocupa se dedicó a los bancos refaccionarios, destinados a otorgar créditos a un plazo máximo de dos años a “las negociaciones mineras, industriales y a las agrícolas” (art. 88, fr. i).

Estas instituciones se creía que serían fundamentales para la industria minera porque con la promulgación de la ley de este ramo en 1892 se había perdido el acceso a capitales que obtenía del avío. De hecho, los mineros no tenían otra fuente de crédito.

Para los comisionados la legislación debía propiciar el establecimiento de un gran número de bancos refaccionarios que tendrían que establecer su domicilio en los centros agrícolas y mineros.<sup>122</sup> Estaban facultados para emitir

<sup>120</sup> A este tipo de créditos Riguzzi lo llama “préstamos píos”, pues estaban marcados por los preceptos de la Iglesia católica, que consideraba usura un interés mayor de 6%. Paolo Riguzzi, “Los pobres por pobres, los ricos por ignorancia. El mercado financiero en México, 1880-1925: las razones de una ausencia”, en Marcello Carmagnani *et al.* (coords.), *Por una historia de América II. Los nudos (I)*, México, Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México/FCE, 1999, pp. 360-365.

<sup>121</sup> *Ibid.*, p. 363.

<sup>122</sup> “Informe de la comisión sobre el proyecto de leyes bancarias”, *op. cit.*, pp. 655-656.

títulos (conocidos como bonos de caja) a plazo e interés fijo. El bono de caja —según explicó la comisión— transforma la cuenta corriente en título de crédito “llamado a pasar de una a otra mano en la circulación, como si fuera el depósito de un deponente anónimo y desconocido”.<sup>123</sup>

Los bancos refaccionarios tendrían otra importante atribución: garantizar los valores comerciales de los agricultores estampando su firma en los pagarés que les entregarían en prenda agricultores y mineros y de este modo se convertirían en intermediarios entre estos clientes y los “grandes bancos de emisión”.<sup>124</sup>

Los comisionados y el secretario de Hacienda reconocieron que no contaban con los datos ni con la experiencia para garantizar su éxito. No obstante, creían que los bancos refaccionarios podrían desarrollarse rápidamente si el público aceptaba los bonos de caja y si los bancos de emisión los aceptaban como pagarés.<sup>125</sup>

De hecho, pocos fueron los bancos refaccionarios que se establecieron en la República, y además contaron con un muy corto capital social. Tres abrieron sus puertas en los estados: en Campeche, Chihuahua y Michoacán. Un cuarto se estableció en la ciudad de México: el Banco Central Mexicano.

Este último realmente no funcionaba como banco refaccionario sino como banca comercial que cambiaba los billetes de todos los establecimientos de los estados en la ciudad de México. Macedo preveía que esta práctica era una amenaza para el sistema financiero, pues la conversión de billetes de los bancos de los estados en metálico no estaba asegurada en términos legales “y esto puede, en momentos de crisis o trastornos, provocar dificultades y

<sup>123</sup> *Ibid.*, p. 657.

<sup>124</sup> *Idem.*

<sup>125</sup> *Idem.*

aun conflictos de importancia”;<sup>126</sup> este diagnóstico se vería confirmado durante la Revolución, cuando desapareció el papel moneda de la circulación para regresar a las transacciones en metálico.<sup>127</sup>

El tercer tipo de banco que la ley reguló, y el que mayor éxito tuvo, fue el de emisión. La reforma abrió la posibilidad de que se establecieran en los estados y territorios, pero, tal como habían anunciado las *Bases*, fue terminante al prohibir que se abrieran este tipo de instituciones financieras en la capital de la República (art. 15), y negó a los bancos locales la posibilidad de abrir sucursales o agencias, salvo “con permiso especial del Ejecutivo” (art. 38).

Antes de exponer el articulado conviene revisar la importancia que se atribuía a la emisión en la época. Para la instancia extracongresual los bancos de emisión eran las instituciones financieras más importantes, puesto que los billetes eran el mecanismo de crédito más sencillo que incrementaba la masa de capitales circulantes, “multiplicando las operaciones a plazo de todo género”. Los títulos que emitían llegaban a todas las clases sociales y facilitaban el consumo al usarse en lugar de metálico. Más importante aún era que otorgaban crédito a través de pagarés, títulos y letras de cambio, lo que permitía hacer “la repartición de la riqueza producida entre los trabajadores”.<sup>128</sup>

Los bancos podían emitir títulos pagaderos a la vista y al portador; a cambio recibían del público monedas que se canjeaban en las cajas u obligaciones que quedaban en cartera. En el primer caso el banco debía devolver el dinero recibido a todo tenedor. El segundo caso era una ope-

<sup>126</sup> Macedo, “La evolución mercantil”, *op. cit.*, p. 168, n. 1.

<sup>127</sup> Una síntesis de las causas que condujeron a la desaparición del papel moneda puede verse en Riguzzi, *op. cit.*, y en Luna Argudín, “La reforma...”, *op. cit.*

<sup>128</sup> “Informe de la comisión sobre el proyecto de leyes bancarias”, *op. cit.*, pp. 627-629.

ración de crédito o descuento, puesto que se trataba de una obligación que el establecimiento no podía hacer efectiva sino en un plazo determinado. La institución de crédito podía realizar préstamos y descuentos precisamente porque el público retenía los billetes por un cierto plazo sin cobrarlos. Así, los bancos de emisión aprovechaban "capitales ajenos" sin pagar intereses.

De acuerdo con la teoría económica de la época no era indispensable que los bancos de emisión contaran con un capital social, pero la comisión y el Ejecutivo creyeron que debía exigirse porque era un fondo de garantía en favor de los acreedores.

Los "tratadistas" sostenían que la regulación bancaria debía descansar en dos principios: *a)* la emisión de billetes a la vista y al portador no debía exceder del triple de la existencia en caja, en dinero en efectivo, o en barras de oro o plata; *b)* el plazo de las operaciones de préstamo o descuento no debía ser mayor de 90 días.

El primer principio fue incorporado a la ley. Así se instituyó que la emisión de billetes no podría exceder del triple del capital social efectivamente pagado (art. 16); si la circulación de billetes excediera este límite, el banco quedaba obligado a informar inmediatamente al "interventor del Gobierno" y debía suspender "toda operación de préstamo, hasta que la circulación de billetes quedara otra vez dentro de los límites fijados por la ley"; pero si no se lograba en un mes, la concesión se declararía caduca y se liquidaría el banco (art. 18).

La comisión había propuesto que la emisión no debería exceder del doble del capital social. Es posible que Li-mantour, en su iniciativa de ley, retomara los principios económicos en boga porque los bancos locales no podrían cumplir con los propuestos por la comisión.

El segundo principio recomendado por los economis-

tas de la época también fue modificado por los miembros de la instancia extracongresual. El plazo de operaciones se extendió a un semestre, argumentando que “los hábitos del comercio de la República no se parecen a este respecto a las prácticas europeas”. En México, las ventas al mayoreo no se pagaban al contado sino en un semestre, periodo que el billete estaría en circulación; en consecuencia, éste sería “el término a que por regla general debían sujetarse las operaciones de los bancos”.<sup>129</sup>

Estas consideraciones se adoptaron en la legislación, la cual estableció que los bancos de emisión podían “hacer operaciones de préstamo y descontar o negociar documentos de crédito cuando el plazo de vencimiento no pase de seis meses” (art. 29, fr. 1). Si estos créditos “no fueran finiquitados podrían ser rematadas las garantías que el deudor hubiese dejado en prenda”. La ley previó que la garantía prendaria podía consistir en títulos de la deuda pública de la federación, de los estados, de los municipios y acciones u obligaciones de sociedades de comercio (art. 31). Del mismo modo se aceptarían como garantías facturas por cobrar y facturas de mercancías por recibir (art. 32). Éstas fueron las pocas disposiciones que regularon los créditos a corto plazo.

La falta de una legislación más específica, aunada a que los bancos hipotecarios no alcanzaron a satisfacer la demanda de créditos a largo plazo, propició que los bancos de emisión tendieran a extender, a través de prórrogas y refrendos, el periodo en el que sus deudores debían cubrir sus adeudos.

El capítulo v introdujo “medidas de vigilancia y represión” para proteger al público del mal manejo bancario.<sup>130</sup>

<sup>129</sup> *Ibid.*, p. 636.

<sup>130</sup> “Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de bancos”, *op. cit.*, p. 497.

El Estado regulaba el mercado financiero al evaluar a quién otorgaría concesiones y revocándolas cuando los bancos no cumplieran los requisitos exigidos por la ley (art. 108).

La Secretaría de Hacienda podría declarar caduca la concesión “por exceso en la circulación de los títulos de crédito” (art. 109, fr. III); cuando se disolvieran o pusieran en liquidación las sociedades que explotaban la concesión (art. 109, fr. V); en caso de quiebra legalmente declarada (art. 109, fr. VI); y cuando se fusionaran dos o más bancos sin la previa autorización del Ejecutivo (art. 109, fr. IV).

Tal como indicaron las *Bases*, el Estado vigilaría las actividades diarias de las instituciones de crédito por medio de interventores que designaría la Secretaría de Hacienda (art. 113).

Las facultades de los interventores fueron ampliamente discutidas por los miembros de la comisión extracongresual, pues al establecer sus atribuciones se fijaban los límites de la intervención de los poderes públicos en el mercado financiero. Para la comisión el Estado era el representante legítimo de los acreedores anónimos (los tenedores de títulos al portador) ante las instituciones de crédito. Limantour explicó que la legislación cuidó dar garantías a los bancos y al público en general. Al mismo tiempo impuso severas penas a los interventores que abusasen de su carácter.<sup>131</sup>

Los interventores debían dar fe de que el banco exhibiera su capital social y vigilar que el establecimiento no excediera el monto de títulos en circulación para el que estaba autorizado.<sup>132</sup>

<sup>131</sup> *Ibid.*, e “Informe de la comisión sobre el proyecto de leyes bancarias”, *op. cit.*, pp. 623-625.

<sup>132</sup> Otras facultades importantes de los interventores eran: exigir comprobación, cada vez que lo estime conveniente, de la existencia en caja, y de las cuentas que demuestren la cantidad y el valor de los títulos de crédito emitidos por

Para evitar el mal manejo de los bancos se prohibió a los miembros de los consejos de administración que durante el primer año hicieran operaciones en las cuales resultaran deudores del banco. Después de este tiempo sólo podrían hacer dichas operaciones cuando estuvieran mancomunadas con otra firma de notoria solvencia, o cuando dieran una garantía colateral por el doble del adeudo o responsabilidad (art. 111).

Estas medidas servían —según explicó el secretario del congreso— para evitar que los bancos se constituyeran con capitales ficticios, pues había sido frecuente que sus fundadores, quienes eran miembros del consejo de administración, se hicieran préstamos en cuenta corriente por cantidades iguales a las depositadas para establecer la institución financiera.<sup>133</sup>

Con estas disposiciones la legislación trató de introducir en México un servicio financiero moderno y de carácter impersonal; para lograrlo era indispensable transformar la tradición y acaso la cultura política y económica, que se basaba en relaciones de parentesco (incluyendo el compadrazgo), vínculos personales y prestigio social, elementos típicos del Antiguo Régimen.

Sin embargo, los bancos continuaron dando créditos personales privilegiados a los promotores de las empresas y accionistas de los bancos y suscripciones —por par-

el banco; autorizar con su firma los títulos de crédito que deban ponerse en circulación, una vez que hayan sido timbrados y requisitados por las oficinas del gobierno; vigilar el cumplimiento de la ley, el de la concesión y el de los estatutos, sin injerirse en las operaciones comerciales del banco, y poniendo inmediatamente en conocimiento de la Secretaría de Hacienda cualquier infracción que observen, de la cual dará también aviso el consejo de administración del banco; rendir en los meses de enero y de julio de cada año un informe minucioso de todo lo que hubieren hecho en el ejercicio de sus funciones (art. 14).

<sup>133</sup> "Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de bancos", *op. cit.*, p. 498.

te de los bancos— de cuotas en los aumentos de capital societario.<sup>134</sup>

El Estado otorgó amplios estímulos fiscales para fomentar la creación de bancos en la República. El capital, las acciones, los dividendos y los títulos de crédito que emitieran estaban “exentos de toda clase de impuestos de la federación, estados o municipios, excepto los impuestos comprendidos en la Renta Federal del Timbre” (art. 121).<sup>135</sup>

Limantour explicó al Congreso que con estas exenciones fiscales no disminuirían las rentas de la federación porque simplemente no las percibía. En cambio favorecería operaciones que serían imposibles sin los bancos y que darían directa o indirectamente ingresos al erario.<sup>136</sup>

En materia fiscal se introdujo otra importante disposición: los estados no gravarían las operaciones bancarias que se practicaran, “con excepción de los préstamos con garantía hipotecaria, en los cuales el monto del impuesto no excederá de 4% sobre el importe de la operación” (art. 126). Este artículo formaba parte de los esfuerzos para construir una esfera hacendaria sólida para la administración central con base en la reforma constitucional a la fracción x del artículo 72, la cual estableció que únicamente la federación podía legislar en lo relativo a las actividades mercantiles y por ende se negó a los estados esta

<sup>134</sup> Paolo Riguzzi señala que “estos aspectos no representaron una peculiaridad absoluta del caso mexicano”. En las economías occidentales del siglo xix fue frecuente el predominio de redes de parentesco y ligas personales; no obstante, en México adquirió un grado de intensidad mucho mayor. Riguzzi, *op. cit.*, p. 373.

<sup>135</sup> Fueron gravados los billetes bancarios, los bonos hipotecarios, los certificados de depósito, los bonos de caja puestos en circulación y los cheques, con una estampilla que no debía exceder de cinco centavos (art. 124). Los contratos escriturados de préstamo, fianza, prenda o hipoteca causarían, como impuesto del timbre, la cuota de 2% al millar (art. 125).

<sup>136</sup> “Informe del Ejecutivo sobre el uso que hizo de las facultades que el Congreso le otorgó en materia de bancos”, *op. cit.*, p. 499.

atribución. El secretario explicó que el Ejecutivo había decidido extender esta facultad a la ley bancaria para que las legislaturas locales no pudieran “entorpecer la marcha de los bancos con medidas fiscales, cuando la federación se esfuerza en librarlos de la mayor parte de las contribuciones que las leyes generales imponen”.<sup>137</sup>

Los artículos transitorios ratificaron lo estipulado en las *Bases*: para propiciar que los bancos locales ya establecidos renunciaran a sus concesiones se les exentó del pago de impuestos (art. 128). Los siguientes bancos en establecerse en los estados pagarían “todos los impuestos fijados por las leyes generales, y además, uno especial a favor de la federación de 2% al año sobre el importe del capital exhibido” (art. 129).

El titular de Hacienda no ocultó que estos artículos dificultaban que se abrieran nuevas instituciones cuando ya existía una en la entidad, al explicar que se había visto obligado a reconocer “los derechos adquiridos con anterioridad por los bancos existentes”.<sup>138</sup>

Los artículos transitorios ilustran claramente que la Ley General de Instituciones de Crédito se había basado en “el respeto a los compromisos contraídos”, por lo que se fijó que las instituciones de crédito debían “sujetarse a las leyes del país, y a las demás disposiciones de carácter general que, en materia de bancos, se expidieren en lo sucesivo, cuando dichas leyes y disposiciones no se opongan a su concesión y estatutos”.<sup>139</sup>

Este último artículo dio pie a nuevas negociaciones entre el secretario de Hacienda y cada uno de los bancos para uniformar las heterogéneas concesiones. En menos de seis meses cinco de los siete bancos locales firmaron

<sup>137</sup> *Idem.*

<sup>138</sup> *Idem.*

<sup>139</sup> *Ibid.*, p. 500.

por separado convenios comprometiéndose a aceptar las futuras disposiciones generales que otorgaran mayores “franquicias a los bancos”, a cambio de aceptar algunos artículos de la Ley de 19 de marzo de 1897 pero sin renunciar a sus concesiones. Para Limantour, estos convenios eran un importante logro porque los bancos aceptaron someterse a las leyes que se promulgaran en el futuro.<sup>140</sup>

Las negociaciones con el Banco de Zacatecas y el Banco de Nuevo León se prolongaron, por lo que sus convenios, acordados de manera extemporánea con el Ejecutivo, tuvieron que ser sometidos a la aprobación de las cámaras.<sup>141</sup>

La Ley General de Instituciones de Crédito efectivamente permitió que se fundaran nuevas instituciones bancarias. Para 1910 se contaba ya con 15 bancos estatales que fungían a la vez como banca comercial y de emisión. Pese al rápido incremento, su difusión territorial fue muy limitada, pues de un total de 25 entidades y dos territorios federales, no todos tenían una institución financiera y sólo tres —Chihuahua, Nuevo León y Yucatán— contaban con más de un banco local.

La Ley de 1897 permitió que los bancos estatales abrieran sucursales en varias entidades, pero las instituciones financieras suscribieron un “acuerdo anticompetencia”

<sup>140</sup> *Ibid.*, p. 502. Los bancos que suscribieron este acuerdo fueron el Banco Minero de Chihuahua, el Banco Mercantil de Yucatán, el Banco Yucateco, el Banco Comercial de Chihuahua y el Banco de Durango.

<sup>141</sup> Las negociaciones con el Banco de Nuevo León fueron más difíciles porque su concesión original le autorizaba a emitir billetes hasta por el triple de sus existencias en efectivo o en barras de oro y plata, y había sido el único banco cuya circulación alcanzó el máximo fijado. El gobierno redujo estas prerrogativas. El mismo banco adquirió el carácter de primer banco para disfrutar las exenciones fiscales, “pero no para el efecto de que si se estableciera en el mismo estado otro banco no pueda gozar de los mismos privilegios y franquicias”; por este motivo en la entidad se establecieron dos instituciones de crédito. *Ibid.*, p. 504.

que canceló esa posibilidad,<sup>142</sup> mientras que las dos instituciones metropolitanas duplicaron sus sucursales entre 1893 y 1910 hasta sumar 40; sin embargo, los recursos disponibles eran escasos y tendieron a concentrarse en la capital de las entidades, lo que impidió que se ampliara la esfera de acción bancaria en un país donde la mayor parte de la población vivía en áreas rurales.<sup>143</sup>

En resumen, la revisión del *iter legis* seguido para dar forma a la ley bancaria de 1897 ha permitido mostrar que ésta no fue una imposición vertical o unilateral del Ejecutivo, sino el fruto de la activa participación de los actores políticos y económicos. Teniendo como punto de partida el plan original que Limantour quería introducir en México, se puede apreciar con mayor claridad la conciliación de intereses que emprendió el secretario de Hacienda para dar una nueva estructura al sistema financiero:

En primer lugar, se vio obligado a tomar en cuenta las concesiones de que gozaban las instituciones de crédito existentes y en particular la del Banco Nacional, que fungía como banco de gobierno, lo que condujo a una primera "desviación" del ideal que quería alcanzar: establecer el sistema de pluralidad de instituciones cuando tuvo que adoptarse un sistema mixto.

En segundo lugar, el secretario de Hacienda inició una serie de negociaciones privadas que culminaron en un convenio que dio nuevos privilegios al Banco Nacional, aunque el Ejecutivo trató de equilibrarlos ampliando la concesión del Banco de Londres y México. Los convenios firmados con la banca metropolitana sirvieron de esbozo general para dar forma a la legislación.

En tercer lugar, para formular la iniciativa de ley se requirió que fuera redactada por especialistas y que en la

<sup>142</sup> Riguzzi, *op. cit.*, p. 354, n. 28.

<sup>143</sup> *Ibid.*, p. 354.

legislación se plasmara la conciliación de intereses del Estado (representado por Limantour) y los del sector financiero. Este doble requisito condujo a que la iniciativa se sustrajera de la competencia del Congreso por lo que el Ejecutivo solicitó autorización a las cámaras para elaborar y promulgar el nuevo ordenamiento. Para llevar a cabo la conciliación requerida, el secretario de Hacienda designó una comisión formada por reconocidos juristas y economistas y por los gerentes de la banca metropolitana. No obstante, el Poder Legislativo cumplió con una importante función: al autorizar al Ejecutivo para promulgar la ley sancionó las *Bases* que la acompañaban, que no eran sino los convenios privados contraídos con el Banco Nacional y con el de Londres y México, de modo que la sanción del Congreso los elevó a un acuerdo público que sirvió de candado a la comisión extracongresual.

En cuarto lugar, la comisión, a pesar de los candados con que trabajó, dio forma a un proyecto de ley que instituía un sistema financiero distinto del ideado por Limantour. Es probable que el secretario de Hacienda buscara reorganizar los bancos de emisión y fomentar que se establecieran instituciones hipotecarias; en cambio la comisión propuso un sistema que por medio del crédito impulsara a todos los sectores productivos del país: los bancos de emisión favorecerían al comercio y a la industria, los bancos hipotecarios a la agricultura, los bancos refaccionarios a la minería y a los productores agrícolas y los bancos prendarios y cajas de ahorro a los sectores "desposeídos".

En quinto lugar, este proyecto abrió un nuevo momento de conciliación de intereses entre la comisión y el secretario de Hacienda, quien aceptó la introducción de los bancos refaccionarios pero suprimió las instituciones destinadas a favorecer el crédito popular, quizá para no crear una importante competencia al Nacional Monte de Piedad.

Un sexto esfuerzo de conciliación se llevó a cabo entre el secretario de Hacienda y los estados. Limantour tuvo que renunciar a crear una red de bancos regionales ante la insistencia de los gobernadores de que se estableciera una institución de crédito en cada entidad federativa. Aun así, la legislación fijó que bajo autorización especial de la Secretaría de Hacienda se podrían abrir bancos regionales, pero los propios bancos locales renunciaron a esta facultad.

En séptimo lugar, el momento de conciliación: aunque sólo tuvo carácter formal, se llevó a cabo cuando el Congreso calificó el uso que el Ejecutivo había hecho de su autorización para promulgar la ley bancaria, con base en el informe que el secretario de Hacienda rindió a las cámaras. La comisión dictaminadora de la representación popular estaba presidida por Casasús, quien no sólo había presidido la comisión extracongresual y redactado su informe, sino que también redactó personalmente el dictamen. Este documento era a su vez una apretada síntesis del informe del secretario de Hacienda. El dictamen fue aprobado sin discusión alguna por unanimidad de votos. El Senado ni siquiera elaboró su propio dictamen; simplemente aprobó por unanimidad el uso que el Ejecutivo había hecho de la autorización concedida.<sup>144</sup>

En último lugar, las negociaciones que llevó a cabo el secretario de Hacienda con los siete bancos locales existentes introdujeron nuevas modificaciones al plan original, pues aquéllos continuarían, en términos generales, rigiéndose por sus respectivas leyes de concesión. Así, sólo parcialmente se logró uniformar la aplicación de la ley, principal objetivo que perseguía la legislación bancaria.

<sup>144</sup> "Dictamen de la 2ª comisión de Hacienda, que aprueba el uso hecho por el Ejecutivo de las facultades que se le concedieron en materia de bancos", en XVIII Legislatura, sesión del 15 de diciembre de 1887, *Senadores*, 1890, vol. único, p. 979.

El éxito de la ley bancaria fue escaso. Muy pocos bancos hipotecarios y refaccionarios se fundaron en el país, por lo que agricultores y mineros continuaron acudiendo a las casas mercantiles y a prestamistas particulares, que eran las formas tradicionales de obtener recursos. Pese a que los bancos de emisión se multiplicaron, registraron un corto radio territorial.

La comisión extracongresual y el secretario de Hacienda trataron de transformar la cultura política-económica mexicana. Para forzar a los capitalistas a que cambiaran sus prácticas tradicionales instituyeron en la ley que las concesiones únicamente se otorgarían a sociedades anónimas e introdujeron importantes controles a los consejos de administración de los bancos para evitar que otorgaran créditos privilegiados a sus miembros o a las personas que pertenecían a sus redes de vínculos personales. A pesar de las precauciones, el apoyo que los bancos de emisión otorgaron a la industria no descansó en una relación crediticia institucional, lo que se evidencia en los cruces entre los consejos de administración de bancos y empresas.<sup>145</sup> Lo mismo se observa en los créditos concedidos a hacendados y propietarios rurales que tendieron a extenderse en el tiempo a través de una cadena de prórrogas y refrendos otorgados discrecionalmente, lo que condujo a que estas instituciones operaran con una pesada cartera vencida cuyas deficiencias se expresarían plenamente en la profunda crisis de 1907-1908, que obligó a reformar la ley bancaria, legislación que se revisa en el siguiente capítulo.

Las mismas prácticas preliberales se registran en la fundación de las instituciones de crédito. Hubo tres grandes tipos de concesionarios: a) las casas mercantiles, que tradicionalmente habían otorgado créditos a los particu-

<sup>145</sup> Riguzzi, *op. cit.*, p. 373.

lares y que a raíz de las Leyes de Reforma llenaron el vacío que dejó la Iglesia como prestamista,<sup>146</sup> b) los comerciantes, asociados con miembros de élites regionales,<sup>147</sup> y c) los banqueros, que obtuvieron su capital social de las élites regionales asociadas al capital extranjero.<sup>148</sup>

Los concesionarios o sus representantes legales utilizaron información privilegiada en sus actividades financieras. Baste citar dos ejemplos. Enrique C. Creel —miembro del “clan Terrazas”, varias veces diputado federal, y miembro del “grupo científico”— obtuvo en 1898 la concesión del Banco Central y un año después se le otorgó una nueva concesión para abrir el Banco Mercantil de Monterrey.

El ejemplo más extremo lo brinda Joaquín D. Casasús, quien fue el representante legal de varios concesionarios y que tuvo acceso a información privilegiada al desempeñarse como presidente de la comisión extracongresual que elaboró la iniciativa de ley bancaria. Sus vínculos político-económicos le permitieron adquirir en 1902 una concesión en nombre propio para abrir el Banco de Michoacán.

Entre los concesionarios se encuentra el mismo sector que dominó la primera mitad del siglo XIX: una élite regional constituida por comerciantes y agiotistas, cuyos principales ingresos fueron adquiridos con los préstamos que habían dado al gobierno y que sobrevivió a pesar de ha-

<sup>146</sup> Es ilustrativo el caso del Banco Mercantil de Veracruz como ejemplo de las concesiones que principalmente tuvieron por origen las casas comerciales.

<sup>147</sup> Este es el caso del Banco de Jalisco, por ejemplo, en el que al lado de las compañías Fotul Chapoy y Cía, Francisco Martínez e hijos, y Moreno Hermanos, se encontraban también personajes destacados como los hermanos De Paula y Manuel L. Corcuera.

<sup>148</sup> Los concesionarios que obtuvieron su capital social de las élites regionales asociadas al capital extranjero fueron el Banco Central, el Banco del Estado de México y el Banco Occidental, por citar algunos ejemplos.

berse reducido su campo de acción al promulgarse el Código de Comercio de 1883; desde ese momento existió un espacio regulado por la legislación, mismo que fue precisado con las sucesivas reformas y con la Ley General de Instituciones de Crédito, ordenamiento que dio al Estado una mayor independencia de este sector social, pese a las amplias prerrogativas que mantuvo el Banco Nacional de México.

Al lado de esta élite estaba una nueva clase política y también una nueva burguesía nacional. El papel desempeñado por Joaquín D. Casasús y por Pablo Macedo (abogado del Banco Nacional) muestra la consolidación, al final de la década de 1890, de los "científicos" como una clase política nacional que serviría de intermediaria entre los poderes públicos y las compañías extranjeras; éstas integraron a los miembros de los "científicos" como abogados o miembros de sus consejos directivos obteniendo grandes beneficios por el acceso a información privilegiada.<sup>149</sup>

Las prácticas parlamentarias seguidas para dar forma a la ley bancaria muestran la doble influencia de esta nueva clase política nacional en el sector financiero y en el sector público. Pablo Macedo ejemplifica la función de enlace entre una burguesía tradicional, cuyo capital se originó principalmente en el comercio y en el agio, con el capital financiero extranjero y con el sector público.

Fue precisamente la participación de personas con ese carácter de "enlace" lo que permitió tender puentes entre el secretario de Hacienda y los banqueros para negociar la reforma al sistema financiero y permitió la conciliación de intereses a través de una instancia extracongresual. Pero este carácter de enlace terminó por favorecer la consolidación de una oligarquía.

<sup>149</sup> Katz, "La República...", *op. cit.*, p. 221.

En suma, las prácticas político-económicas de la élite mexicana, basadas en vínculos personales, permitieron la reforma del sistema financiero, al tiempo que favorecieron la formación de una oligarquía nacional con intereses diversificados en la banca, en las florecientes manufacturas y en la agricultura comercial; pero estas mismas prácticas inhibieron la función redistributiva que se pretendía que tuviera la ley bancaria.

ENTRE EL CAMINO EXTRA-CONGRESUAL Y EL PARLAMENTARIO:  
LA ABOLICIÓN DE LAS ALCABALAS, ÚLTIMO BASTIÓN  
DEL CONFEDERALISMO

La Constitución de 1857 prometió la pronta supresión de las alcabalas, pero las resistencias provenientes de los estados condujeron a que dicha medida se postergara en varias ocasiones.<sup>150</sup> En 1895 el Ejecutivo acudió a un mecanismo extraconstitucional para formular la iniciativa de ley: el secretario de Hacienda citó a una nueva conferencia con algunos representantes de los estados que estudiaron la manera de llevar a cabo la reforma fiscal en sus territorios y con esta base Limantour preparó la iniciativa. Los trabajos de concertación tuvieron un carácter confidencial, casi secreto,<sup>151</sup> lo que permitió que el proyecto de ley fuera aprobado tanto por el Congreso como por las legislaturas de los estados.

La supresión de las aduanas locales expresa la consolidación de una esfera hacendaria propia de la federación

<sup>150</sup> Las diversas tentativas por suprimir las alcabalas y en particular los esfuerzos realizados en la década de 1880 se citan en Luna Argudín "El Congreso de la Unión y las transformaciones del liberalismo y federalismo mexicanos, 1867-1910", *op. cit.*

<sup>151</sup> "Iniciativas de reformas constitucionales para la abolición de las alcabalas", en *Memoria de Hacienda 1894-1895*, p. 544.

y, en consecuencia, la práctica desaparición del horizonte confederal del escenario político-institucional. En este apartado se analiza el proceso legislativo y los obstáculos que enfrentó la administración central al aplicar la reforma.

José Y. Limantour, al presentar la iniciativa de ley a la Cámara de Diputados el 30 de mayo de 1895, explicó que no se habían podido suprimir las alcabalas porque la sociedad no había tenido el grado de desarrollo necesario, porque se había mantenido un excesivo gasto generado por el desarrollo económico y porque las “violentas crisis hacendarias y económicas” lo habían impedido.<sup>152</sup>

El secretario mostró que estas condiciones adversas habían sido superadas: el desarrollo social de México se evidenciaba en el incremento de las transacciones comerciales y en el aumento de la tributación y en la multiplicación de ferrocarriles que producían un “mayor desarrollo de la riqueza pública y dan cohesión y fuerza a nuestra organización social”; se había consolidado la reforma del sistema hacendario logrando equilibrar el presupuesto “sobre las más sólidas bases de previsión que un gobierno pueda establecer”, y era posible sustituir los ingresos recaudados por las alcabalas con el impuesto del timbre; las crisis económicas habían quedado atrás.<sup>153</sup>

La exposición de motivos encaraba el principal argumento que históricamente se había argüido para mantener los derechos de portazgo: la falta de fuentes alternas para recaudar los ingresos necesarios para sostener el Estado.

Limantour afirmó que la supresión de las alcabalas era urgente porque la devaluación del peso (asociada a la depreciación del precio internacional de la plata) se había convertido en un importante impulso para la industria nacional, que “se debilitaría muy pronto, y hasta se perdería

<sup>152</sup> *Idem.*

<sup>153</sup> *Idem.*

totalmente con los obstáculos que a la circulación de los productos nacionales suscita el sistema alcabalatorio".<sup>154</sup>

Para los estados la reforma era oportuna porque en su mayoría ya habían abolido los derechos de portazgo.<sup>155</sup> Sin embargo, el secretario de Hacienda preveía que esas entidades estaban en desventaja frente a aquellas que las conservaban.

Al debatir la supresión de las aduanas interiores se discutía la definición del federalismo mexicano, porque en este gravamen se expresaban claramente los límites de la colaboración entre los estados y la federación. Más aún, su supresión implicaba redefinir las facultades de las entidades y las de la administración central en el marco de un largo proceso donde esta última pugnaba por ensanchar su esfera de acción sobre aquéllas.

El secretario de Hacienda explicó por qué era una problemática tan delicada: la reglamentación del tráfico mercantil permitiría garantizar al comercio la libertad indispensable para su desarrollo.

Éste fue su argumento inicial para erigirse en intérprete de la tradición constitucional mexicana y del "espíritu" del Constituyente. Limantour afirmó que de la necesidad de garantizar el comercio "nació la primitiva confederación de los Estados angloamericanos, y le dio origen a la actual Constitución de los Estados Unidos de América".<sup>156</sup> Con esta rápida alusión a la anécdota del *Boston Tea Party* de la historia estadounidense, el secretario de Hacienda aludía a la lucha de los colonos para independizarse de la

<sup>154</sup> *Ibid.*, p. 542.

<sup>155</sup> Los estados que ya habían abolido las alcabalas eran Tamaulipas, Morelos, Tlaxcala, Puebla, Veracruz, Chiapas, Jalisco, Aguascalientes, Durango, Nuevo León y Sinaloa. Otros estados como los de México, San Luis Potosí, Michoacán e Hidalgo "estaban a punto de dar buen término a la misma reforma", indicó Limantour. *Idem.*

<sup>156</sup> *Idem.*

corona inglesa, e indirectamente establecía una relación causal entre la defensa del intercambio comercial y la formación del país.

Los territorios novohispanos, agregó Limantour, al constituir la nación mexicana en la Carta de 1824 siguieron el ejemplo del país vecino y copiaron textualmente la prescripción constitucional norteamericana que reservó al Congreso la facultad de reglamentar la moneda y el sistema de pesos y medidas (art. 50, fr. xi). La Constitución de 1857 reprodujo los mismos preceptos.<sup>157</sup>

El titular de Hacienda observaba que la ley fundamental “interpreta mejor en su texto la necesidad de impedir que se establezcan restricciones onerosas en el comercio de estado a estado, y el referente a la moneda no reconoce, como reconocía la Constitución de 1824, la existencia legal de monedas locales”.<sup>158</sup> La observación es de suyo significativa porque señala el tránsito del confederalismo al federalismo (la circulación de monedas locales fue un rasgo característico del horizonte confederal) y de un sistema hacendario preliberal (caracterizado por el cobro de derechos de portazgo) a uno liberal.

Con esta argumentación se infería que era necesario que terminara de desaparecer el confederalismo en México, puesto que había generado importantes tensiones entre las entidades y entre éstas y la federación, obstaculizando la gobernabilidad.

No obstante, la argumentación del responsable de Hacienda no estaba exenta de falacias. El artículo constitucional que citó era el que estaba en vigor en 1895, pero Limantour lo atribuía al Constituyente y así omitió el proceso de la década de 1880 en que la federación ensanchó

<sup>157</sup> *Idem.*

<sup>158</sup> *Idem.*

sus facultades para legitimar con el “espíritu” del Constituyente las reformas que proponía.

En otras palabras, Limantour buscó sustentar en el pacto federal de 1857 las reformas que proponía, negando así que el Ejecutivo emprendía una nueva modificación para consolidar un federalismo hegemónico en el que la administración central lograba el control sobre la mayor parte de las riquezas públicas, tanto sobre las federales como sobre las de los estados.

Los objetivos de la iniciativa eran tres: eliminar la última traba que quedaba para formar un mercado nacional, empujar a los estados a que sustituyeran sus ingresos con otras fuentes, y consolidar la esfera hacendaria de la federación.

El primer objetivo se alcanzaba con la reforma del artículo 124, que establecía que únicamente los Poderes de la Unión podrían gravar las mercancías que se importaran o exportaran. Así como reglamentar, e incluso prohibir por motivos de seguridad, la circulación de toda clase de efectos en el interior de la República, cualquiera que fuera su procedencia.<sup>159</sup>

Los otros dos objetivos se alcanzarían al reformar y adicionar el artículo 111 constitucional relativo a las facultades de los estados.

El titular de Hacienda preveía que algunas entidades podrían sustituir las alcabalas con otros impuestos que fueran de la misma naturaleza aunque llevaran otro nombre —como de hecho había sucedido en Sonora en la década anterior—; por esto propuso que al artículo 111 se le adicionaran dos fracciones: a los estados se les prohibía “gravar el tránsito de persona o cosas que atraviesan su territorio” (fr. iv) y las entidades no podrían “prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio,

<sup>159</sup> *Idem.*

ni la salida de él a ninguna mercancía nacional o extranjera" (fr. v).

La federación reclamó la facultad de imponer gravámenes en mercancías extranjeras por lo que prohibió a los estados gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros (fr. vi) y les impidió expedir o mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que tuvieran un carácter arancelario (fr. vii).

El estudio de Luis G. Labastida, que acompañaba al dictamen de la Cámara de Diputados, indica que la fracción vii tenía un propósito adicional: que la legislación fiscal dejara de proteger a las mercancías extranjeras ya que éstas únicamente pagaban dos impuestos, el de importación, que determinaba el arancel vigente, y el de consumo, que en ningún caso podía exceder de 5% sobre el importe del primero. Mientras que las mercancías nacionales estaban "agobiadas por innumerables contribuciones".<sup>160</sup>

La comisión dictaminadora de la Cámara de Diputados juzgó que las disposiciones de las fracciones vi y vii debían extenderse al Distrito Federal y territorios para evitar que las aduanas interiores se restablecieran en alguna localidad del país, propuesta que aceptó el secretario de Hacienda.<sup>161</sup>

Quizá la adición más significativa a la Constitución quedó contenida en la fracción iii. A la antigua prohibición a los estados para acuñar moneda se agregó que las entidades no podrían emitir estampillas ni papel sellado,

<sup>160</sup> "Anexo al dictamen de las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Hacienda, Primera de Puntos Constitucionales y Alcabalas, 30 de agosto de 1895", en Manuel Yáñez Ruiz, *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, México, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, 4 vols., 1958-1961, p. 413. Este autor lo reproduce íntegro.

<sup>161</sup> "Dictamen de las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Hacienda y Primera de Puntos Constitucionales y de Alcabalas a las iniciativas de reformas constitucionales para la abolición de las alcabalas", en Yáñez Ruiz, *op. cit.*, p. 387.

es decir, la federación sería la única que podría recaudar el impuesto del timbre.

El impuesto del timbre, que se había introducido en 1872, era una tarifa sobre documentos oficiales y libros contables,<sup>162</sup> pero en 1880-1881 se amplió para empezar a gravar artículos de lujo, modificación que lo condujo a gravar los consumos; con ello los ingresos obtenidos por este concepto crecieron de manera significativa a lo largo de esa década. Poco después, la crisis económica de 1891-1893 favoreció la expansión de este impuesto que afectaba el consumo, pues era la única fuente segura de ingresos para la federación.<sup>163</sup>

Es probable que la iniciativa se elaborara con un carácter "confidencial" en la Secretaría de Hacienda. Los trabajos de concertación se llevaron a cabo en dos niveles: en la conferencia de representantes de los estados del centro de la República, convocada por el propio secretario, y con los miembros de la comisión de dictamen de la Cámara de Diputados, con quienes Limantour discutió el proyecto de ley antes de presentarlo al Congreso.<sup>164</sup>

La integración de la comisión de dictamen expresa la magnitud de las reformas, pues se necesitó para su estudio que participaran la Comisión de Alcabalas, la Primera de Puntos Constitucionales y las comisiones Primera y Segunda de Hacienda, ya que institucionalmente la su-

<sup>162</sup> Se aplicaba fundamentalmente en actos del registro civil y sobre las propiedades que vendieran estados y municipios, sobre los perfumes y ciertas medicinas. Carmagnani, *Estado y mercado...*, *op. cit.*, p. 225.

<sup>163</sup> Entre 1892 y 1895 se aumentaron todas las cuotas del timbre relativas a libros y documentos contables, a la contribución federal sobre los ingresos de los municipios y de los estados, a las manufacturas nacionales e importadas y se extendió a las pertenencias mineras, a la producción minera y a las compañías de seguros. *Ibid.*, pp. 264-269.

<sup>164</sup> "Dictamen de las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Hacienda y Primera de Puntos Constitucionales y de Alcabalas a las iniciativas de reformas constitucionales para la abolición de las alcabalas", *op. cit.*, p. 387.

presión de las aduanas interiores sólo podría hacerse con una reforma a la ley fundamental y reformando el sistema fiscal.

Resulta interesante revisar las personas que la conformaron: dos diputados reconocidos como discípulos de Matías Romero, miembros del grupo de los "científicos" y del círculo íntimo del secretario de Hacienda: Pablo Macedo y Joaquín D. Casasús; el hijo de Matías Romero, José María Romero; con Trinidad García estaban representadas las antiguas alianzas militares de Díaz; nuevos positivistas, como Alfredo Chavero; distinguidos parlamentarios, como Miguel Sagaceta y Juan Bribiesca, y el estudioso en cuestiones fiscales, Luis G. Labastida, entre otros. Así, en la comisión dictaminadora estaban representadas las principales fuerzas políticas y los principales intereses económicos del país.

Este esfuerzo de concertación se debía a que la iniciativa redefiniría el equilibrio federal: los estados ejercerían su derecho de imponer contribuciones en su territorio, al tiempo que la administración central aseguraría la convivencia armónica entre todas las entidades federativas.<sup>165</sup>

El estudio del diputado Labastida explicaba con mayor amplitud la función de la administración central en la redefinición del pacto federal. La federación estaba obligada a garantizar la soberanía de los estados, los que por "la diversidad de su clima, costumbres y aptitudes" no podían someterse a un solo "plan de hacienda", sino, por el contrario, era su heterogeneidad el fundamento de su soberanía y, en consecuencia, debían ser "los únicos árbitros de su situación financiera". Pero la federación también era la encargada de garantizar que ninguna entidad

<sup>165</sup> "Iniciativas de Reformas Constitucionales para la abolición de las alcabalas", *op. cit.*, p. 543.

viviera a expensas de otra, y asegurar la prosperidad de los intereses materiales de la nación en su conjunto.<sup>166</sup>

El dictamen de la comisión de la Cámara de Diputados indicó por qué las alcabalas eran un obstáculo para el comercio. La comisión dictaminadora consideraba que los derechos de portazgo eran un impuesto antieconómico porque su costo de recaudación excedía 30%; eran inmorales porque favorecían el cohecho, pues “son muy pocos los empleados fiscales que resisten a las sugerencias de los causantes”.<sup>167</sup> Además, era imposible cobrarlos desde que las mercancías se transportaban en ferrocarril.<sup>168</sup>

La reforma fue aprobada unánimemente y sin discusión alguna en las cámaras, acordando que entraría en vigor a partir del 1º de julio de 1896.

Al Ejecutivo se le presentaban dos problemas: cómo inducir una reforma a nivel nacional que permitiese a la federación y a los estados percibir los mismos ingresos una vez desaparecidas las alcabalas e iniciar la reforma en el Distrito Federal y territorios cuyas haciendas dependían directamente de la administración central.

Limantour convocó a una conferencia a los gobernadores de los estados limítrofes al Distrito Federal para convencerlos de que homologaran sus sistemas fiscales con los de la federación y para acordar las medidas que debían tomarse respecto a ciertas mercancías y establecimientos industriales, “a fin de perturbar lo menos posible las condiciones de producción y de consumo”.

Limantour reconoció que la conferencia no sirvió para

<sup>166</sup> “Anexo al dictamen de las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Hacienda, Primera de Puntos Constitucionales y Alcabalas, 30 de agosto de 1895”, *op. cit.*, p. 413.

<sup>167</sup> “Dictamen de las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Hacienda y Primera de Puntos Constitucionales y de Alcabalas a las iniciativas de reformas constitucionales para la abolición de las alcabalas”, *op. cit.*, p. 388.

<sup>168</sup> *Idem.*

alcanzar los objetivos planteados debido a las condiciones peculiares de cada estado, a “las ideas dominantes en los círculos comerciales, agrícolas e industriales de los diversos puntos del territorio nacional, la urgencia relativa con que la nueva reforma se impuso en muchas partes, y las exigencias distintas del tesoro de cada entidad”.<sup>169</sup>

El Ejecutivo temía que los estados norteros obstaculizaran la reforma; probablemente por eso el secretario decidió que la conciliación de intereses debía tener un carácter privado, casi secreto, y por lo tanto debía sustraerse de la competencia del Congreso. Las resistencias que pudieran presentar los estados no obedecían a un patrón definido, sino a los procesos históricos e intereses diferenciados de cada una de las entidades.<sup>170</sup>

Es probable que los estados que no habían suprimido las aduanas interiores fueran los más pobres de la federación y/o en los que pervivía, aunque debilitado, un horizonte confederal.

El cuadro IV.2 muestra los límites regionales de la transformación del federalismo mexicano en el siglo XIX. En el capítulo I se afirmó que en la década de 1820 la capital de la República ejercía una influencia directa en los estados del Centro y Golfo (México, Puebla, Querétaro, Guanajuato, Veracruz y Michoacán), por lo que favorecían un unionismo descentralizador. Otros sostenían un confederalismo radical (Jalisco, Yucatán, Sonora, Baja California y Tamaulipas) y otros se inclinaban por un confederalis-

<sup>169</sup> *Memoria de Hacienda 1895-1896, op. cit.*, p. 420.

<sup>170</sup> Podría pensarse que las resistencias fueron directamente proporcionales a la distancia que el estado guardaba de la capital de la República, y en este caso estarían Sonora, Coahuila, Chihuahua y Yucatán, que mantenían en vigor las alcabalas, pero Tamaulipas, Sinaloa y Nuevo León las habían suprimido. Podría creerse que los estados que mantenían las aduanas interiores eran aquellos que habían quedado fuera de la modernidad porfiriana, y efectivamente éste era el caso de Guerrero y Oaxaca, pero en cambio Chiapas las había abolido. Podría

*CUADRO IV.2. Situación jurídica de las alcabalas  
por territorio o estado, 1895*

<i>Estado o territorio</i>	<i>Situación jurídica de las alcabalas</i>
Aguascalientes	Suprimidas
Baja California	En vigor
Campeche	En vigor
Coahuila	En vigor
Chiapas	Suprimidas
Distrito Federal	En vigor
Durango	Suprimidas
Guanajuato	En vigor
Hidalgo	En proceso de reforma
Jalisco	Suprimidas
Michoacán	En proceso de reforma
Morelos	Suprimidas
Nuevo León	Suprimidas
Oaxaca	En vigor
Querétaro	En vigor
San Luis Potosí	En proceso de reforma
Sinaloa	Suprimidas
Sonora	En vigor
Tamaulipas	Suprimidas
Tepic	En vigor
Veracruz	Suprimidas
Yucatán	En vigor
Zacatecas	En vigor

FUENTE: *Memoria de Hacienda 1894-1895, op. cit.*

mo moderado (Zacatecas, Coahuila, Durango, Chihuahua, San Luis Potosí y Nuevo León).<sup>171</sup>

La geografía política del país había cambiado al lograr la federación en el primer quinquenio de la década de 1880 el control del territorio en lo relativo al orden interno, por lo que no todas las entidades que se habían mostrado en favor de un confederalismo radical mantenían los derechos alcabalatorios debido a las nuevas alianzas que se establecieron entre la federación y los estados a lo largo del gobierno de Díaz. En cambio había una cierta tendencia a que las entidades que históricamente habían favorecido el confederalismo moderado mantuvieran las aduanas interiores en vigor, excepto Nuevo León, quizá por los beneficios que reportaba a su desarrollo económico y acaso por la estrecha relación que había entre el general Reyes y el presidente.

Poco se sabe sobre las negociaciones que el secretario de Hacienda entabló con cada uno de los gobiernos locales para establecer un mercado nacional. Lo cierto es que la concertación fue exitosa, ya que todas las legislaturas aprobaron las reformas constitucionales, a pesar de que para algunos de ellos las alcabalas eran su principal fuente de ingreso, “pero justo es reconocer” —decía Limantour— que obraron con “laudable patriotismo y mirando, ante todo, por el interés general”.<sup>172</sup>

El siguiente problema que se le presentó al secretario de Hacienda fue organizar el sistema fiscal del Distrito

suponerse que los estados que defendían los derechos de portazgo eran aquellos que por su situación geográfica se beneficiaban del tránsito de las mercancías por su territorio y éste era el caso de Zacatecas, pero Aguascalientes y Durango, que estaban en la misma situación, las habían desaparecido de sus leyes.

<sup>171</sup> Josefina Zoraida Vázquez, “El federalismo mexicano 1823-1847”, en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos*, op. cit., p. 27.

<sup>172</sup> *Memoria de la Secretaría de Hacienda correspondiente al ejercicio fiscal 1895-1896*, México, Tipografía de la Secretaría de Hacienda, 1896, p. 341.

Federal y territorios, ya que todas sus municipalidades obtenían cerca de 50% de sus ingresos del cobro de derechos de consumo y de portazgo.<sup>173</sup>

En consecuencia, el primer asunto que debía resolverse era el doble gravamen que pagaban ciertos bienes, puesto que la ley del 15 de diciembre de 1883 relativa a las alcabalas había mantenido la imposición federal sobre los consumos y la de los estados sobre la circulación.<sup>174</sup>

El Ejecutivo solicitó al Congreso autorización para “decretar los impuestos que convengan establecer con motivo de la supresión de las alcabalas”. La exposición de motivos señalaba que era necesaria esta autorización porque la reforma fiscal podría afectar los intereses particulares y el interés del erario, de modo que los nuevos gravámenes debían introducirse lenta y gradualmente y así el Estado podría garantizar los intereses de ambas esferas.<sup>175</sup>

La Cámara de Diputados en su dictamen<sup>176</sup> señaló que “la conveniencia y oportunidad” de la autorización que el Ejecutivo solicitaba estaba “fuera de duda” puesto que el Congreso ya había aceptado la reforma constitucional. El 21 de octubre el pleno, sin discusión y por unanimidad, otorgó la autorización.<sup>177</sup>

El senador Francisco P. Aspe, vocero de la comisión dictaminadora de la cámara federal, afirmó que era lógi-

<sup>173</sup> *Idem.*

<sup>174</sup> Carmagnani, *Estado y mercado...*, *op. cit.*, p. 269

<sup>175</sup> “Iniciativa de ley que autoriza al Ejecutivo a decretar los impuestos que convengan establecer con motivo de la supresión de las alcabalas”, en XVII Legislatura, sesión del 15 de octubre de 1895, *Diputados*, 1896, vol. III, pp. 179-189.

<sup>176</sup> Este nuevo dictamen únicamente fue suscrito por la primera comisión de Hacienda, que estaba integrada por Luis G. Labastida, Trinidad García y Pablo Macedo. “Dictamen a la iniciativa de ley que autoriza al Ejecutivo a decretar los impuestos que convengan establecer con motivo de la supresión de las alcabalas”, en XVII Legislatura, sesión del 17 de octubre de 1895, *Diputados*, 1896, vol. III, p. 198.

<sup>177</sup> XVII Legislatura, sesión del 21 de octubre de 1895, *Diputados*, 1896, vol. III, p. 203.

co que el Ejecutivo “con la debida y conveniente anticipación, vaya sustituyendo las alcabalas con otras rentas, para que aquéllas, sin dificultad, puedan ser suprimidas el 30 de junio próximo”.<sup>178</sup> La autorización fue aprobada sin discusión y por unanimidad el 15 de noviembre de 1895.

Limantour, en la *Memoria de Hacienda de 1895-1896*, explicó los tres principios generales que debían seguirse en toda la República:

Primero, los derechos de portazgo sobre los efectos nacionales y los de consumo sobre artículos extranjeros no debían sustituirse con una sola contribución sino que deberían obtenerse los mismos recursos mediante diversos gravámenes.

Segundo, debía procurarse que los nuevos impuestos se distribuyeran entre numerosos contribuyentes para que la presión fiscal no recayera en un pequeño sector, que pudiera presentar grandes resistencias.

Tercero, las nuevas contribuciones debían tender a la equidad, gravando a los mismos grupos sociales que las antiguas, para que “pronto puedan traspasarse aquellas cargas a quienes mejor las soporten”.<sup>179</sup> Este principio equitativo ya había sido introducido en el sistema hacendario al gravarse el consumo bajo el supuesto de a mayores ingresos mayor consumo, de modo que se estudiaba la manera de introducir algunos impuestos directos afirmando el principio liberal de que los recursos legítimos del Estado provenían de la capacidad económica de los ciudadanos medidos en su capacidad de consumo y los provenientes de la importación de bienes.<sup>180</sup>

<sup>178</sup> XVII Legislatura, sesión del 1º de noviembre de 1895, *Senadores*, 1896, volumen único, p. 113.

<sup>179</sup> *Memoria de Hacienda 1895-1896*, op. cit., p. 419.

<sup>180</sup> Carnagnani, *Estado y mercado...*, op. cit., p. 225.

La reforma fiscal para el Distrito Federal fue una oportunidad para ensayar el plan general que el propio Limantour había propuesto en 1890 siendo diputado al Congreso de la Unión.

En aquella ocasión había planteado que la federación podría cubrir las pérdidas incrementando en 5% los derechos de importación, en 0.5% adicional sobre las cuotas del timbre y “una contribución sobre aguardientes y bebidas alcohólicas”. En esta forma los derechos alcabalatorios podrían suprimirse “sin romper el equilibrio de la Hacienda Federal ni perturbar la de los estados”.<sup>181</sup>

Las reformas constitucionales que nos ocupan prohibieron a los estados gravar las mercancías extranjeras, por lo que éstas quedarían libres de 5%. La federación aprovecharía esa fuente de recursos “que sin agravar la carga de los contribuyentes, podía proporcionarle sumas de importancia por medio de una recaudación fácil y económica”. Limantour explicó que el 5% de consumo había sido realmente 5% adicional a los derechos de importación, por lo que debía recaudarse a través de las aduanas.<sup>182</sup> El impuesto del timbre que se cobraba por internación y que representaba 2%, se sustituyó por otro de 7%, que también se cobraba en estampillas, y que en realidad era la suma de 2% de internación y 5% de consumo, de modo que no significaba un aumento para los importadores.<sup>183</sup>

Los derechos de portazgo se sustituyeron por medio de dos estrategias: por un lado se reclasificaron las mercancías para agruparlas en categorías por giro o industria

<sup>181</sup> *Ibid.*, p. 226.

<sup>182</sup> Para adaptar la legislación de aduanas a la reforma constitucional se creó la zona de vigilancia a lo largo de las costas, se simplificaron los requisitos para internar las mercancías extranjeras y se dictaron nuevas disposiciones para “robustecer la acción del fisco en la persecución de los delitos y contravenciones”. *Memoria de Hacienda 1895-1896, op. cit.*, p. 440.

<sup>183</sup> *Idem.*

para gravarlas con un impuesto específico;<sup>184</sup> por el otro, se incrementó el derecho de patente que pagaban las fábricas que utilizaban como materia prima los artículos que no se gravaron directamente.

La supresión de las alcabalas sirvió para reformar la hacienda municipal de los 20 ayuntamientos del Distrito Federal, que estaban dotados con escasos recursos. Mediante un acuerdo celebrado entre el presidente y los secretarios de Gobernación y Hacienda se transfirieron algunos servicios que pagaban los municipios y que correspondían al gobierno federal, como los gastos del gobierno del Distrito Federal, los de inspección de policía, subvención para sostener la cárcel, escuelas municipales y el contingente para la beneficencia pública. Estos egresos se incorporaron al presupuesto federal de 1897-1898.<sup>185</sup> Cinco años después, el 1º de julio de 1903, la hacienda de los municipios de la ciudad de México y del Distrito Federal se incorporó a la hacienda federal, que se hizo cargo de los servicios municipales,<sup>186</sup> restringiendo así las facultades de los antiguos ayuntamientos.

El 12 de mayo de 1896 se expidió una nueva ley de contribuciones directas para el Distrito Federal en sustitución de las alcabalas; a los principales impuestos (predial, patente y profesiones) se añadió la contribución sobre ejercicios lucrativos y se reestructuraron los derechos que se cobraban por el Registro Público de la Propiedad y del comercio.<sup>187</sup>

<sup>184</sup> Estos impuestos especiales eran de carácter directo y se dividieron en cinco grupos: impuesto sobre la harina y otros productos, sobre el pulque, sobre ganados, sobre materiales de construcción, sobre fábricas de puros y cigarros. *Idem.*

<sup>185</sup> *Ibid.*, pp. 430-438.

<sup>186</sup> Pablo Macedo, "La hacienda pública", *op. cit.*, p. 463.

<sup>187</sup> *Ibid.* Para mayores detalles sobre los montos de cada una de estas contribuciones y la manera de recaudarlas véase Yáñez Ruiz, *op. cit.*, pp. 415-418.

A partir de la reforma de 1896, el sistema hacendario de las entidades fue muy similar al introducido para el Distrito Federal: descansaba en una contribución o impuesto predial basado en el valor de la propiedad rústica y urbana y en los impuestos llamados de "patente" y de "ventas al menudeo". Además, los estados con minas en su territorio, que eran la mayoría, gravaban a la industria extractiva de oro y plata con la cuota máxima autorizada por la ley federal,<sup>188</sup> y algunos conservaron el impuesto personal.<sup>189</sup> Al lado de estas contribuciones estaban los impuestos municipales, que, en lo general, recaían sobre el consumo: los rastros, las panaderías y otros ramos.

Había otros impuestos que compartían los estados y la federación. La Ley de Tierras Nacionales de 1894 estableció que los estados percibían una tercera parte del precio en que la federación vendía los terrenos baldíos. La Ordenanza General de Aduanas otorgaba a los ayuntamientos de los puertos y ciudades fronterizas entre 1.5 y 2% sobre los derechos de importación. La federación, por su parte, percibía como impuesto general 25% sobre todas las contribuciones que cobraban las entidades.<sup>190</sup>

Los impuestos que percibía la federación desde el periodo fiscal 1894-1895 se dividían en cuatro grandes rubros:

a) Impuesto sobre comercio exterior; éste gravaba las mercancías extranjeras y algunas materias primas, pese a

<sup>188</sup> Como se recordará, la Ley del 6 de junio de 1887 estableció que los estados no podrían gravar a la minería con impuestos que excedieran de 2% de los metales extraídos, ni a las haciendas de beneficio con más de 6% al millar de su valor. Macedo, "La hacienda pública", *op. cit.*, p. 458.

<sup>189</sup> *Ibid.*, p. 457.

<sup>190</sup> Este impuesto, conocido como "la cuarta federal", en el periodo 1892-1893 a 1901-1902 se elevó a 30% y se pagaba en estampillas, que se adherían al recibo o constancia de pago que se entregaba a los causantes. Para Macedo ésta había sido "la forma práctica, en el fondo equitativa, que se ha dado al pago del 'contingente' asignado a los estados desde los primeros tiempos de nuestra federación". *Ibid.*, p. 459.

que desde la década de 1870 había existido una política sistemática para liberar a las exportaciones.

b) Los “impuestos que se causan en toda la federación”, que comprendía el impuesto general del timbre sobre actos, documentos y contratos; los gravámenes a que estaba sujeta la minería a partir de la Ley de 1892; los que se imponían sobre los artículos de lujo; los que se pagaban por marcas de fábrica y patentes de invención y los que pagaban los bancos a partir de la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897.

c) Los derechos que se pagaban por los “servicios públicos, aprovechamientos y ramos diversos”, que gravaban el correo y los telégrafos; los productos de bienes nacionales arrendados y la venta de terrenos baldíos o nacionales; los productos sobre la pesca de ciertas especies; el arrendamiento o la venta de bosques, salinas y guaneras, así como los recursos obtenidos por multas impuestas por leyes federales.<sup>191</sup>

d) Los “impuestos que se causan en el Distrito y territorios federales”, que ya han sido indicados.

En este apartado se ha visto el desenlace de una de las tensiones constitutivas del siglo XIX: el federalismo-con-federalismo. Las resistencias ante las variadas iniciativas para suprimir el cobro de aduanas interiores expresan que las clases propietarias consideraban suyo el territorio regional y sus recursos fiscales, y por lo tanto no estuvieron dispuestas por largo tiempo a cederlos a la comunidad nacional. Fue hasta mediados de la década de 1880 que la administración central adquirió una verdadera autonomía financiera (por medio del impuesto del timbre) y un efectivo control sobre el territorio nacional (a través de la intervención federal).

<sup>191</sup> *Ibid.*, pp. 463-464.

Las reformas estudiadas en este capítulo permitieron restringir las facultades de los estados en materia de impuestos y así consolidar un federalismo hegemónico en el que la administración central logró el control sobre la mayor parte de las riquezas públicas tanto federales como sobre las de los estados. Pero debe destacarse que el federalismo hegemónico no era una simple sumisión al poder central, sancionada más por los hechos que por la Constitución —como señalaron algunos críticos porfirianos—.

El proceso legislativo descrito en este apartado muestra que la supresión de los derechos alcabalatorios no fue una imposición del Ejecutivo a los estados, sino que, como en las otras leyes que se han revisado, fue producto de un arduo esfuerzo de negociación y conciliación. En esta ocasión el secretario de Hacienda tuvo que acudir a una instancia extrainstitucional y hacerlo confidencialmente antes de presentar la iniciativa al Congreso porque en lo relativo a la supresión de los derechos de portazgo había una fractura entre la representación parlamentaria y las entidades. En 1895 ni un solo congresista levantó su voz para defender al antiguo sistema fiscal ni a las facultades que los estados perdieron con las nuevas reformas constitucionales; no obstante, la reforma tropezó con la oposición que presentaron los grupos de comerciantes, agricultores e industriales en diversos puntos del territorio nacional.<sup>192</sup> De modo que el secretario de Hacienda no pudo formar un mercado regional enteramente unificado en los estados centrales de la República.

Las reformas constitucionales de 1896 ilustran que junto a la consolidación de un federalismo hegemónico se consolidó un liberalismo de carácter oligárquico, favorecido por la incipiente formación de un mercado nacional.

<sup>192</sup> *Memoria de Hacienda 1895-1896, op. cit., p. 420.*

En las décadas de 1880 y 1890 se creó y multiplicó la infraestructura material e institucional para crear un mercado nacional; el país fue atravesado por los caminos de hierro; comunicado con los telégrafos, se dio paso a una legislación unificada en la República para la minería, el comercio, la banca y las tierras nacionales; sólo quedaba una importante traba: las aduanas interiores que obstaculizaban el libre tránsito de las mercancías. Las reformas que se han revisado en este apartado removieron el obstáculo fiscal.

En la reforma fiscal se muestra el carácter oligárquico que adquirió el liberalismo mexicano. A pesar de que Limantour destacó que la reforma fiscal debía tender a la equidad, estudios recientes sobre las finanzas decimonónicas señalan que el peso fiscal recayó fundamentalmente en los consumidores con una menor capacidad de consumo y, por lo tanto, con un menor ingreso per cápita.<sup>193</sup> En su contraparte política la reforma también resultó inequitativa. De acuerdo con la doctrina liberal, el Estado se instituía a partir de un pacto básico: aquél garantizaba los derechos naturales del hombre y a cambio los ciudadanos contribuían a su sostenimiento pagando impuestos y controlando al Estado a través de sus representantes; pero el incremento de los impuestos no se tradujo en una expansión de los derechos políticos de las clases populares.

Es así como la supresión de los derechos alcabalatorios ilustra que el ámbito fiscal se sobrepuso al político. Pablo Macedo indicó que la reforma era benéfica, puesto que en términos generales los presupuestos de los estados en los últimos años del siglo XIX y al despuntar el XX se habían equilibrado.<sup>194</sup> Lo que no era poca cosa, puesto que con ello se había alcanzado una de las aspiraciones del

<sup>193</sup> Para mayores detalles véase Carmagnani, *Estado y mercado...*, *op. cit.*, p. 274.

<sup>194</sup> Macedo, "La hacienda pública", *op. cit.*, p. 462.

Estado liberal, que consistía en el equilibrio de los ingresos con los egresos y estos últimos regulados por la mínima intervención del Estado para conservar el orden interno y la satisfacción de necesidades colectivas de índole económica o cultural.<sup>195</sup> Naturalmente habría que dudar de la equidad con que el Estado satisfacía las necesidades colectivas.

### CONCLUSIONES

Dos fueron los principales ámbitos de conflicto en el siglo XIX: uno entre los estados y los poderes públicos nacionales y el otro entre el Ejecutivo y el Legislativo. En este capítulo se ha propuesto que este doble conflicto se resolvió en la década de 1890 con la consolidación de un federalismo hegemónico y un liberalismo oligárquico. Revisemos la primera parte de la hipótesis: la redefinición del federalismo.

La política económica implementada entre 1892 y 1897 expandió las facultades de la federación; ésta pudo consolidar una esfera fiscal propia y controlar la mayor parte de las riquezas públicas.

El secretario de Fomento, Manuel Fernández Leal, refiriéndose a la Ley Minera de 1892, afirmó que este ordenamiento era un avance en un doble sentido: permitió que la federación regulara la explotación y logró que se transitará de una concepción patrimonialista a una liberal. Lo que es más importante: en todas las leyes generales revisadas en este capítulo se muestra este doble sentido.

Este nuevo federalismo sólo pudo asentarse a partir del consenso construido en la década anterior sobre la necesidad de uniformar la legislación en toda la República, y en ese sentido dotarla de un carácter federal.

<sup>195</sup> Yáñez Ruiz, *op. cit.*, t. IV, p. 9.

En el Congreso la consolidación de un federalismo hegemónico fue acompañada —como en el decenio anterior— por una marcada tendencia a que la representación nacional inhibiera sus facultades legislativas, posiblemente porque ante el crecimiento económico y la prolongada paz social los legisladores, en su mayoría, aceptaban la política económica que emprendía el presidente.

Es probable que el Congreso admitiera que con frecuencia se acudiera a instancias extrainstitucionales para reformar las leyes generales por los conocimientos especializados que se requerían, pero sobre todo porque la legislación debía concretar las negociaciones de los intereses del Estado (representado por los secretarios Limantour y Fernández Leal) y los de los sectores afectados. No obstante, conviene hacer hincapié en que estos intereses estaban representados —por lo menos parcialmente— en las cámaras.

El proceso legislativo sobre tierras nacionales y bancos inauguró una nueva práctica: el Ejecutivo, al solicitar al Congreso autorización para legislar en estas materias, sometió un conjunto de *Bases* que dictaban el sentido que habrían de adquirir los proyectos de ley. Es posible que en ambos casos se sometieran estos lineamientos generales a la consideración del Congreso para conciliar en los canales institucionales la reducción de las fuentes de ingresos de los estados.

El proceso legislativo que se siguió para suprimir los derechos alcabalatorios muestra un esfuerzo de conciliación, previo a la formulación de la ley, encabezado por el propio secretario de Hacienda. El *iter legis* pudo llevarse en las cámaras porque el Ejecutivo contaba con el propio Congreso como aliado, pues desde 1880 no había entre sus miembros representantes del debilitado horizonte confederal, pero se cuidó que en la comisión dictamina-

dora de la Cámara de Diputados quedaran integrados los representantes de las principales fuerzas políticas del país.

Es probable que la ausencia de una discusión doctrinaria en el debate parlamentario se deba a la subrepresentación del horizonte confederal y a la afirmación de las prácticas extrainstitucionales.

Es importante señalar que al adoptar instancias extracongresuales para formular la legislación no implica que ésta fuese una imposición vertical o unilateral del Ejecutivo, sino que era fruto de la activa participación de los actores políticos y económicos, como lo ilustra claramente la formulación de la Ley General de Instituciones de Crédito.

Revisemos la segunda parte de nuestra hipótesis. Se ha propuesto que en la década de 1890 se consolidó un liberalismo oligárquico.

Desde mediados de la década de 1880 y de manera acusada en el decenio de 1890 se observa la orientación hacia un liberalismo de corte oligárquico, que es palpable en variados ámbitos: en la política de presupuesto y en el ámbito fiscal, pues recibían mayores beneficios quienes tenían mayores ingresos; en el ámbito de los servicios públicos se registró una restricción de la oferta, ya que no alcanzaron una difusión territorial homogénea y tampoco tendió a la baja el costo de los servicios. De modo que la oferta de bienes públicos favoreció a un sector social reducido y se concentró principalmente en la ciudad de México.<sup>196</sup>

Este mismo fenómeno se expresa en las leyes revisadas en este capítulo, y en particular en su aplicación. El secretario de Hacienda defendió intereses más conservadores que los que impulsaban los banqueros de la comisión extraconstitucional, puesto que el funcionario no permitió que la Ley General de Instituciones de Crédito

<sup>196</sup> Carmagnani, *Estado y mercado...*, *op. cit.*, p. 370.

autorizara la creación de bancos de crédito popular y en cambio abrió nuevos canales de financiamiento para los sectores sociales privilegiados.

De hecho, los bancos se orientaron al autopréstamo. Los créditos solían otorgarse a los accionistas, que frecuentemente eran los más importantes comerciantes; los hacendados e industriales del país, debido a que para los empresarios la principal razón para establecer un banco era atraer capital a las redes de inversiones de los miembros de los consejos de administración.<sup>197</sup> Las restricciones que impuso la legislación para que se estableciera más de un banco en cada estado afirmaron esta práctica; así, los empresarios que tuvieron acceso a recursos financieros fueron los que contaban con vínculos personales con los banqueros, obstaculizando la industrialización del país.<sup>198</sup>

En lo que se refiere a la supresión de las alcabalas, el secretario de Hacienda afirmó que dicha medida benefició al conjunto de la sociedad y reconoció que “trajo un gran beneficio a las clases industriales superiores”, pero más importante había sido “para los menesterosos, pues el gravamen que recaía sobre los artículos producidos o consumidos por aquéllos fue en varios casos sustituido por otros de fácil cobro y de menor cuantía, mientras que el que agobiaba a los menesterosos fue simplemente abolido”.<sup>199</sup> Pese a estas afirmaciones, se ha indicado que en la década de 1890 la mayor presión fiscal recayó en los sectores populares.

El carácter oligárquico, pero también ambiguo, de las políticas estatales se ilustra en los ordenamientos agrarios.

Una de las continuidades que se descubren en la segunda mitad del siglo XIX fue el proceso de individualiza-

<sup>197</sup> Noel Maurer, “Banks and Entrepreneurs in Porfirian Mexico: Inside Exploitation or Sound Business Strategy?”, en *Latin American Studies*, 31, Reino Unido, Cambridge University Press, 1999, pp. 332-333.

<sup>198</sup> *Ibid.*, p. 355.

<sup>199</sup> Limantour, *Apuntes...*, *op. cit.*, p. 56.

ción de la propiedad. Con la Ley de Tierras Nacionales de 1894 el Estado buscó dar mayores garantías a la propiedad tanto a la agricultura empresarial como a los pequeños propietarios y dotó a los pueblos y ayuntamientos con armas jurídicas para que defendieran sus derechos.

Al mediar la década de 1890 el Ejecutivo suavizó su política en contra de las propiedades de grupos indígenas usando su facultad para expedir leyes reglamentarias; así, en 1896 el secretario de Fomento promulgó el Reglamento a la Ley de 26 de marzo de 1894. En este ordenamiento se descubre una doble política hacia los pueblos y comunidades. Por un lado, abrió las puertas a la concesión para explotar bosques restringiendo aún más el uso comunal de los montes. Por otra parte, estableció que los indígenas poseedores pacíficos de terrenos nacionales serían tutelados por la federación para protegerlos de la política deslindadora y ayudarlos a regularizar sus propiedades.

No obstante, los resultados del conjunto de la política agraria porfiriana muestran que los principales beneficiarios fueron los grandes propietarios, como lo confirma la distribución sectorial de los terrenos deslindados y adjudicados que puede observarse en el cuadro IV.3.

CUADRO IV.3. *Distribución de la tierra adjudicada, 1910*

	Títulos %	Superficie %
Ejidios	72.52	1.51
Colonias	2.34	0.03
Terrenos nacionales	4.21	14.05
Terrenos baldíos	17.67	25.53
Compensación	0.73	51.88

FUENTE: De Vos, *op. cit.*, p. 243 *apud*. *Estadísticas oficiales del Porfiriato*.

Entre 1877 y 1910 el gobierno de Díaz tituló 90.4% de la superficie total del país. Aunque la mayor parte de los títulos se destinaron a regularizar el fraccionamiento de tierras ejidales, éstas sólo formaban 1.5%. En cambio los adjudicatarios de terrenos baldíos y nacionales obtuvieron más de 90% de la superficie dotada.<sup>200</sup>

El fraccionamiento de tierras de los pueblos no tuvo la misma incidencia en todo el país. En términos generales se puede afirmar que en la región centro y en particular en Tlaxcala y en el Estado de México la ley de 1894 no tuvo efecto alguno sobre el régimen de propiedad, pues las autoridades locales dieron casi siempre la misma respuesta de “no haber baldíos”.<sup>201</sup> En el sur las zonas más afectadas fueron Morelos y Yucatán, y en la región del Golfo, Veracruz. En el norte, en Sonora, Tamaulipas y Nuevo León, el problema agrario no fue un factor de desequilibrio, pero Chihuahua, Durango y Coahuila sufrieron extensos procesos de expropiación de tierras.<sup>202</sup>

Los pueblos presentaron diversas formas de resistencia pacífica, que tuvieron resultados diferenciados y sólo de manera extraordinaria tomaron las armas; así, entre 1891 y 1898 hubo 16 revueltas, pero ninguna logró abarcar grandes regiones. Es posible que el carácter limitado de los movimientos rurales fundamentalmente se debiera a que en estos años los campesinos despojados de sus medios de subsistencia encontraban oferta de trabajo en las florecientes minas, industrias textiles y en la construcción de

<sup>200</sup> De Vos, *op. cit.*, p. 243.

<sup>201</sup> Sobre el Estado de México véase Margarita Menegus Bornemann, “Ocoyoacac —una comunidad agraria en el siglo xix”, en *Problemas agrarios y propiedad en México, siglos xviii y xix, op. cit.*, y sobre Tlaxcala véase Ricardo Rendón, *El Prosperato. Tlaxcala de 1885 a 1911, op. cit.*

<sup>202</sup> La apreciación del impacto de la ley de tierras baldías de 1894 por entidades es de Friedrich Katz, “Los hacendados y la Revolución mexicana”, en *Ensayos mexicanos*, México, Alianza Editorial (Raíces y razones), 1994, p. 248.

ferrocarriles.<sup>203</sup> No obstante, estos nuevos empleos no fueron suficientes para absorber a los agricultores expulsados de sus tierras, pues se estimaba que para 1895 el desempleo alcanzaba casi tres millones de habitantes en un país que tenía una población de 14 millones.<sup>204</sup>

La modernización agrícola produjo graves efectos negativos y una vez más debe insistirse en que éstos fueron distintos no sólo de región a región sino en cada hacienda. Bajo el riesgo de sobregeneralizar se puede afirmar que la ley de 1894, al privilegiar a los grandes inversionistas, acentuó el antagonismo rural aún incipiente una década atrás debido a que el Estado fue incapaz de graduar la especulación y la vertiginosa desarticulación de los vínculos y organizaciones tradicionales del mundo rural. A favor del latifundio y de la finca porfiriana, que se dedicaban a una agricultura comercial, estaban los impuestos mínimos y la apertura del mercado de tierras contra los que difícilmente podían defenderse los labradores de escasos recursos.<sup>205</sup> El desarrollo de la agricultura comercial empujó a los finqueros y empresarios, amparados en la ley de 1894, para que obtuvieran tierras fértiles que tradicionalmente habían pertenecido a las comunidades, incrementando en algunas regiones el proceso de proletarianización del campo. Asimismo, el aumento de la producción agrícola comercial requirió de mayor mano de obra —un bien relativamente escaso—, lo que condujo en términos

<sup>203</sup> Esperanza Fujigaki Cruz, "Las rebeliones campesinas en el Porfiriato, 1876-1910", en *Historia de la cuestión agraria mexicana. La tierra y el poder 1800-1910*, vol. 2, México, Siglo XXI Editores/Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1986, p. 219.

<sup>204</sup> "Del estudio del señor Raigosa (I)", en Ricardo Flores Magón *et al.*, *Regeneración 1900-1918. La corriente más radical de la Revolución mexicana de 1910 a través de su periódico de combate*, prólogo, selección y notas de Armando Bartra, México, Era, 1985, p. 85.

<sup>205</sup> Hernández Chávez, *La tradición...*, *op. cit.*, p. 127.

esquemáticos a dos procesos divergentes: en el norte aumentó el trabajo asalariado y mejoraron las condiciones de vida de los trabajadores, mientras que en el sur se intensificó el peonazgo hasta adquirir en algunas regiones tintes similares a la esclavitud.<sup>206</sup>

En pocas palabras, en la década de 1890 el liberalismo mexicano perdió su carácter redistributivo.

En la década que nos ocupa se consolidó otro proceso largo y profundo: la confluencia entre Estado y mercado que se articuló con la consolidación de un federalismo hegemónico y un liberalismo oligárquico.

El primer encuentro se dio plenamente en el Congreso Constituyente de 1856 al afirmarse el principio liberal según el cual el actor esencial económico y político era el individuo, que como consumidor definía el mercado y como ciudadano definía la forma y funciones del Estado; así, formalmente correspondía a los ciudadanos decidir el nivel de regulación estatal sobre el mercado.<sup>207</sup> En la década de 1880 se inició un paulatino abandono del liberalismo jusnaturalista que dominó el Congreso Constituyente y el decenio de 1870, según el cual los ciudadanos contribuían a sostener al Estado pagando impuestos y a cambio éste garantizaba los derechos naturales, y entre ellos el de propiedad, bajo el supuesto de que paulatinamente se construiría una sociedad de pequeños propietarios.

El apoyo del Estado al mercado se acentuó en los años

<sup>206</sup> Un provocador artículo sobre la racionalidad económica del peonazgo en Yucatán comparable a la esclavista es el de Marco Bellingeri, "La racionalidad esclavista de la producción henequenera en Yucatán (1880-1914)", en Carmagnani, Hernández Chávez y Romano (coords.), *Para una historia de América III*, op. cit. Las condiciones de trabajo que privaban en las haciendas es quizá uno de los temas que más han captado la atención de los historiadores mexicanos; una excelente síntesis continúa siendo el clásico de Friedrich Katz, *La servidumbre agraria en México en la época porfiriana*, México, Sepsetentas, 1976.

<sup>207</sup> Carmagnani, "El federalismo...", op. cit., p. 355.

1880 con una nueva organización institucional que dio forma a los códigos de comercio y minero y a las leyes de colonización, a partir de un consenso básico: al Estado correspondía asegurar la soberanía, dirigir la política del país, garantizar la impartición de justicia.<sup>208</sup>

La confluencia entre Estado y mercado en la década de 1890 se expresa en una nueva legislación que puso a la venta los recursos del patrimonio nacional considerados subexplotados, como baldíos y yacimientos minerales. Esto no hubiera sido posible sin haber convertido previamente las antiguas facultades de los estados para regular la minería y los terrenos nacionales en atribuciones de la federación.

La reorientación de corte oligárquico fue posible por la creciente desvinculación entre las demandas ciudadanas y los poderes constitucionales, y de ello fueron corresponsables el Ejecutivo y el Congreso.

El Congreso abandonó su responsabilidad de orientar la política del país y abdicó al derecho de inspección y control del Ejecutivo; posiblemente renunció a ambas facultades debido a las fracturas entre ciudadanía y representación.<sup>209</sup>

El Congreso sancionó una legislación orientada fundamentalmente a fomentar el capital —sin importar si éste era de origen nacional o extranjero—, lo que se tradujo en un espectacular aumento de la producción minera y en la expansión de una agricultura comercial moderna; pero también muestra que en las cámaras aumentó la representación de los intereses sectoriales sobre las demandas ciudadanas por una mayor equidad; así, pareciera que los representantes perdieron la capacidad de operar según el

<sup>208</sup> Carmagnani, *Estado y mercado...*, *op. cit.*, p. 170.

<sup>209</sup> Esta hipótesis la desarrollo en el capítulo 3 de mi tesis doctoral. Luna Argudín, "El Congreso de la Unión...", *op. cit.*

principio de que “el bien de la colectividad debe prevalecer sobre el bien de los individuos”.<sup>210</sup>

Sin ser tema de este trabajo conviene tener presente que simultáneamente se operó una reorganización de las finanzas federales que permitió la supresión del cobro de derechos alcabalatorios, pero se tradujo en una mayor presión fiscal sobre los sectores populares; no obstante, la falta de representación de esos sectores impidió que a pesar de su carácter de contribuyentes se expandiera la ciudadanía.

Podría aventurarse que la formación de un mercado nacional (proceso que en México estuvo íntimamente relacionado con la consolidación de un federalismo hegemónico) fue inhibiendo la representación territorial y con ello el fundamento de la figura vecino-ciudadano. Al tiempo que la confluencia entre Estado y mercado (vinculada en el caso mexicano a la redefinición del liberalismo) condujo a la pérdida del sentido político de la pequeña propiedad como sostén del vecino-ciudadano. Más aún, las prácticas parlamentarias con el abuso de las instancias extracongresuales para la conciliación de intereses y formulación de proyectos de ley muestran que se había detenido otro principio básico del liberalismo: la consolidación de un Estado de derecho.

<sup>210</sup> Carmagnani, *Estado y mercado...*, op. cit., p. 564.

## V. LAS REFORMAS TARDÍAS Y LA CRISIS DEL ORDEN LIBERAL (1900-1908)

**E**N ESTE CAPÍTULO SE ANALIZAN dos problemas esenciales que se han revisado en los capítulos precedentes: la política agraria y la restructuración del sistema financiero. Con el primer apartado será posible revisar las tensiones entre los estados y la federación, la reorientación de la política hacia el campo para proteger a los grupos indígenas y las dificultades que enfrentó el Ejecutivo para implementarla.

Asimismo se analiza la reforma monetaria impulsada por el Ejecutivo para frenar la inflación y la reforma a la ley bancaria de 1908 que tuvo por objeto ampliar los servicios de crédito consolidando la economía financiera y expandiendo el consumo de los sectores productivos. Ambos procesos legislativos ilustran los intentos del Ejecutivo para reorientar los fundamentos económicos del liberalismo.

### LOS LÍMITES DEL FEDERALISMO: PROPIEDAD Y CORPORACIONES

Al iniciarse el siglo xx la legitimidad del régimen tenía varios pilares, acaso simbólicos, plasmados en la Constitución de 1857: el federalismo, los derechos del hombre y el ciudadano y, ligada a éstos, la destrucción de las corporaciones con el objeto de desamortizar la propiedad raíz y abrir a los miembros de las corporaciones el acceso a la propiedad privada y al trabajo libre.

El punto culminante de este “proceso liberatorio” fue la desamortización de los bienes de la Iglesia y de las corporaciones civiles que se concretó en el artículo 27 constitucional, mismo que les prohibió adquirir o administrar bienes inmuebles, excepto los edificios que estaban destinados directamente al desempeño de sus funciones básicas.

En este apartado se analizan las transformaciones en el marco institucional que transitaron de la moderada reforma de 1900 a dicho artículo de la ley fundamental (que tuvo como principal objetivo fomentar la beneficencia privada) a la ley de 1909, que reconoció las tierras ejidales como una forma transitoria de la propiedad.

En los diversos procesos legislativos que se revisan en este apartado es notable la activa participación del Congreso, que se debió, quizá, al gran valor político-discursivo que guardaba dicho artículo de la Carta Magna y su ley reglamentaria, pues simbolizaban el triunfo de la revolución liberal.

La reforma de 1900 tuvo por origen una iniciativa de la Secretaría de Gobernación para fomentar la beneficencia privada permitiéndole adquirir bienes inmuebles, ya que la ley fundamental se lo impedía. Pese a que éste era el sentido declarado del proyecto de ley resultó una oportunidad para fortalecer los municipios, pues habían perdido sus bienes conocidos como “propios”. Es de suponerse que si el único fin hubiera sido apoyar a las instituciones filantrópicas hubiese bastado reformar la reglamentación de las asociaciones civiles. En cambio, es significativo que la exposición de motivos de la iniciativa señalara que su propósito era rectificar los errores que había cometido el Constituyente.

El artículo 27 constitucional —según el Ejecutivo— estaba basado en el pensamiento de la Ley Lerdo que exceptuó “a los ejidos y terrenos destinados al servicio de las

poblaciones” y circulares posteriores ampliaron la excepción “a los montes y otras propiedades municipales de uso público”. Pero —explicaba— la prohibición constitucional fue absoluta y suprimió estas excepciones.<sup>1</sup>

Así, la ley fundamental había impedido a las corporaciones civiles desempeñar sus funciones cabalmente, y entre ellas los municipios eran los más afectados porque necesitaban los predios en que estaban establecidos o pudieran establecerse los bosques, jardines, plazas, calles, calzadas, etc.;<sup>2</sup> pero les estaba prohibido adquirir e incluso administrar propiedades.

La exposición de motivos aclaraba que la reforma únicamente beneficiaría a las corporaciones civiles y de ninguna manera se permitiría que se fortalecieran las iglesias. Adelantándose a posibles objeciones en el sentido de que la Iglesia católica pudiera servirse de prestanombres para incrementar sus bienes, señaló que las Leyes de Reforma habían hecho imposible que se establecieran “instituciones de apariencia civil y de carácter verdaderamente religiosos”.<sup>3</sup>

El proyecto proponía que las corporaciones civiles pudieran adquirir bienes y capitales, pero con las restricciones y limitaciones que estableciera una ley federal.<sup>4</sup>

Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación de la Cámara de Diputados<sup>5</sup> repitieron en su dictamen los mismos argumentos de la exposición de motivos.

<sup>1</sup> “Iniciativa que reforma el artículo 27 constitucional”, en XX Legislatura, sesión del 15 de diciembre de 1900, *Diputados*, 1901, vol. 1, p. 326.

<sup>2</sup> *Idem*.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 327.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 326.

<sup>5</sup> El dictamen estaba firmado por Alfredo Chavero, Luis G. Caballero, Luis G. Labastida, Víctor Manuel Castillo y Ernesto Chavero. “Dictamen del proyecto de reforma y adición de la última parte del artículo 27 constitucional”, en XX Legislatura, sesión del 8 de noviembre de 1900, *Diputados*, 1901, vol. 1, p. 367.

El 15 de diciembre de 1900 el pleno inició el debate. Eutimio Cervantes interpelló a las comisiones con tres preguntas que sintetizaban los resquemores que abría la reforma. Éstas eran:

Primera, ¿el gobierno en su iniciativa, y las comisiones en su proyecto, trataban de revivir la amortización que las Leyes de Reforma suprimieron?; segunda, la ley federal qué alcances y que restricciones impondría; tercera, además del Congreso ¿qué otro cuerpo legislativo podía expedir leyes federales?<sup>6</sup>

Alfredo Chavero, en nombre de la comisión, ofreció una respuesta puntual. El Ejecutivo y las comisiones evitarían una nueva amortización. La ley federal pondría límites a la adquisición de bienes, pero aún no era posible precisarlos porque antes se debía realizar un estudio pormenorizado; aun así podía observarse que la reforma propuesta ya anunciaba que las corporaciones no podrían adquirir bienes de manera absoluta. Chavero fue enfático en lo que se refiere a la tercera cuestión: el único órgano que podía expedir una ley federal era el Congreso de la Unión.

La última pregunta que hizo el diputado Eutimio Cervantes no era ingenua; por el contrario, tenía un doble propósito: defender al Congreso de la Unión como el espacio legislativo y enfocar el debate a una antigua discusión: la reglamentación de los predios debería ser una competencia federal o se le debía dejar a los estados. Eutimio Cervantes (quien había sido miembro de la comisión dictaminadora y había renunciado a ella) buscaba que se siguiera un proceso legislativo institucional para expedir la ley reglamentaria y de esta manera revertir las prácticas informales que delegaban en el Ejecutivo esta función. Los otros miembros de la comisión dictaminadora, en un es-

<sup>6</sup> Intervención de Eutimio Cervantes, XX Legislatura, sesión del 8 de noviembre de 1900, *Diputados*, 1901, vol. 1, p. 394.

fuerzo de conciliación, aceptaron los puntos de vista del diputado Cervantes y modificaron la iniciativa para que explícitamente señalara que la adquisición de bienes por las corporaciones civiles quedaría sujeta a “los requisitos y limitaciones que establezca la ley federal que al efecto expida el Congreso de la Unión”.<sup>7</sup>

La segunda objeción que presentó Cervantes ponía en duda que la ley tuviese un carácter federal. La respuesta de Chavero resulta sumamente interesante porque atacó la idea tradicional de que la soberanía de los estados había sido anterior al pacto federal.

Chavero revisó el origen de la soberanía de los estados para mostrar que éste no era histórico. Fue con la Constitución de 1824 cuando el país adoptó el federalismo y con él se crearon los estados. Posteriormente, las entidades se fueron formando a lo largo del siglo XIX al separarse territorios de los estados creados por el pacto de 1824.<sup>8</sup> Chavero concluía que el federalismo mexicano no se fincó en el reconocimiento de la existencia y por tanto en los derechos antiguos de los estados.

El vocero de la comisión, además, afirmó que México había adoptado el federalismo porque “era el régimen más apropiado para las ideas liberales” y porque la ley fundamental de 1824 “era una copia de la Constitución de los Estados Unidos”. De esta manera sostuvo que el ser constitutivo de la República había sido el liberalismo, pero no el sistema federal.

El argumento central que Chavero quería mostrar era que “la soberanía de los estados ha nacido con la Constitución [de 1857]. Y es claro, al constituirse el país había

<sup>7</sup> “Dictamen del proyecto de reforma y adición de la última parte del artículo 27 constitucional”, *op. cit.*, p. 367.

<sup>8</sup> Intervención de Alfredo Chavero, XX Legislatura, sesión del 8 de noviembre de 1900, *Diputados*, 1901, vol. 1, p. 395.

un poder que dividir entre el federal y el de los estados; la Constitución determinó qué parte de ese poder correspondía a la federación y cuál a los estados. Por lo tanto, la Constitución no atacaba, no ataca ni puede atacar lo que crea".<sup>9</sup>

Chavero se vio obligado a explicar por qué el Manifiesto que precedía a la ley fundamental señalaba que "el Congreso, pues, hubo de reconocer como preexistentes los estados libres y soberanos". El diputado y también historiador afirmó que tuvo que considerarlos así "para formar el Congreso y para formar la Constitución; pero de hecho no existían; la Constitución los forma".<sup>10</sup> Este señalamiento era muy grave porque ponía en duda la legitimidad del Congreso Constituyente, y por lo tanto de la propia Constitución, pero el asunto no fue retomado en el debate.

Chavero representa a un grupo político-doctrinario que sustentó una interpretación positivista del origen y los límites de la soberanía de las entidades federativas.<sup>11</sup> El positivismo en materia constitucional sostenía que era el Estado, y en particular cuando éste se constituía, el que creaba derechos tanto para los particulares (garantías individuales) como para los poderes de la Unión y los estados. Para el positivismo la única fuente legítima del derecho eran las leyes positivas, es decir, la legislación promulgada por el Estado; en consecuencia, sostuvo que la soberanía de los estados tuvo por origen la ley; así des-

<sup>9</sup> Alfredo Chavero en su intervención en tribuna aceptó que una reforma constitucional podría violar la soberanía de los estados, pero precisamente para impedirlo estaba el Congreso de la Unión con sus facultades legislativas y las legislaturas de los estados que debían resolver si la ratificaban o no. Intervención de Alfredo Chavero, *ibid.*, p. 396.

<sup>10</sup> *Idem.*

<sup>11</sup> Alfredo Chavero no era miembro del grupo científico ni un positivista neto. En sus abundantes estudios sobre el periodo prehispánico muestra una inclinación evolucionista, pero en este debate jurídico-constitucional expresa los principios positivistas en boga.

conocía los derechos históricos o adquiridos *de facto* por las regiones.

Conviene señalar que el positivismo, a diferencia del jusnaturalismo, sostuvo que el límite de la libertad individual era la obligación moral de todos los ciudadanos de respetar las leyes positivas, de modo que las garantías individuales dejaron de concebirse como derechos naturales; en cambio sostenía que eran otorgadas por el Estado, y, por ende, éste, teniendo en cuenta el desarrollo sociológico de la sociedad, podía en cualquier momento expandirlas o restringirlas; pero el Estado nacional (la federación) como el único poder soberano era también el único que tenía la legitimidad de ejercer la coacción, elemento necesario para garantizar la soberanía de los estados y las propias garantías individuales.

Sin duda, las tesis positivistas eran un importante sostén para el federalismo hegemónico. Más aún, sentaron las bases doctrinarias e ideológicas para generar un estatismo presente entre las élites políticas, anterior a la Revolución, y que en el México posrevolucionario se consolidaría plenamente en la noción de "rectoría de Estado".

Al iniciarse el siglo xx los legisladores positivistas eran un puñado. El horizonte dominante continuaba siendo la tradicional perspectiva liberal-federalista-jusnaturalista, representada en este debate por Rosendo Pineda.

Pineda usó el viejo argumento federalista mexicano: una ley uniforme para toda la República impedía que se regularan las actividades conforme a los intereses locales y las necesidades propias de cada entidad federativa.<sup>12</sup>

En el debate Luis Cervantes, miembro de la comisión dictaminadora y presidente de la Primera Comisión de Gobernación, expresó un tercer punto de vista que tam-

<sup>12</sup> Intervención de Rosendo Pineda, XX Legislatura, sesión del 15 de noviembre de 1900, *Diputados*, 1900, vol. 1, p. 398.

bién se inscribía en la tradición federalista-jusnaturalista. La federación, y en particular el Congreso de la Unión, estaba obligada a defender a la ciudadanía de los abusos que pudieran cometer las autoridades de los estados. Este argumento —como se recordará— fue esgrimido a lo largo del siglo XIX y especialmente a partir de la década de 1840 para justificar la expansión de las competencias de la federación y refundar el pacto federal. Luis Cervantes señaló que era necesaria una ley federal para evitar que las corporaciones civiles pudieran llevar a cabo una nueva amortización de la propiedad rústica, “que se ligue con la mano muerta de las corporaciones religiosas”. El presidente de la comisión insinuaba que en los estados subsistían intereses religiosos que podrían propiciarlo, y sólo la federación estaba capacitada para impedirlo.<sup>13</sup>

Luis Cervantes esgrimió un último argumento contundente en favor de la reforma: el Ejecutivo insistió en que la ley que viniera a reglamentar este artículo fuese federal.<sup>14</sup> Tras este señalamiento se votó la iniciativa en lo general y fue aprobada por 139 diputados y rechazada por tres.<sup>15</sup>

Al iniciarse la discusión en lo particular Eutimio Cervantes solicitó que el artículo se dividiera en dos. La primera parte mantenía la prohibición de adquirir bienes a las instituciones y corporaciones religiosas; fue aprobado por 135 votos a favor y uno en contra.<sup>16</sup>

Eutimio Cervantes impugnó la redacción de la segunda parte del artículo que proponía que “las corporaciones e instituciones civiles de duración perpetua o indefinida,

<sup>13</sup> Intervención de Luis Cervantes, *ibid.*, p. 400.

<sup>14</sup> *Idem.*

<sup>15</sup> Votaron en contra de la iniciativa Eutimio Cervantes, Manuel Cervantes y Rosendo Pineda, XX Legislatura, sesión del 15 de noviembre de 1900, *Diputados*, 1901, vol. 1, p. 400.

<sup>16</sup> Votó en contra Antonio Pliego y Pérez, pero este diputado no participó en tribuna por lo que no conocemos sus objeciones. *ibid.*, p. 401.

podrán adquirir toda clase de bienes...” Para este diputado la iniciativa con estas palabras incluía a los pueblos y comunidades indígenas en su carácter colectivo, que entonces carecían de capacidad legal para adquirir y administrar bienes raíces. La ambigüedad del texto podía favorecer que los “tinterillos y buscapleitos” “perturbaran el orden público abusando de la ignorancia de los indígenas”.<sup>17</sup>

Hacia 1900 el país experimentaba un periodo de bonanza; la agricultura comercial y la ganadería de exportación se expandían rápidamente, y en buena medida sobre los terrenos de los pueblos, beneficiando a las élites políticas y económicas locales. Es posible que Eutimio Cervantes defendiera esos intereses.

Probablemente la principal objeción que Eutimio Cervantes tenía en contra de la reforma y que lo condujo a abandonar la comisión dictaminadora era la posibilidad de que comunidades, pueblos y municipios se beneficiaran con la reforma constitucional y con base en ella defendieran o exigieran la restitución de sus terrenos sobre los que se expandían los hacendados. Acaso defendió la soberanía de los estados para que las entidades dieran forma a una legislación más restrictiva.

Debe enfatizarse que el conjunto de los diputados estaba de acuerdo en que no se debían otorgar nuevos derechos a comunidades y pueblos. Luis Cervantes, con una impecable lógica jurídica, defendió la iniciativa mostrando que el proceso de individualización de la propiedad no sería revertido, ni podría serlo, ya que “las instituciones de comunidades indígenas han muerto tal y como existían en la antigüedad”; por tanto carecían de personalidad jurídica.<sup>18</sup>

El mismo comisionado con el viejo discurso liberal jus-

<sup>17</sup> Intervención de Eutimio Cervantes, *ibid.*, pp. 403-404.

<sup>18</sup> Intervención de Luis Cervantes, *ibid.*, pp. 405-406.

tificó que la Constitución hubiese suprimido las comunidades indígenas creadas por las Leyes de Indias, ya que consideraba que éstas habían restringido a sus miembros el derecho a la propiedad. Mientras que a partir de 1856 la legislación garantizó la libertad de dominio, y había hecho realidad el principio básico del liberalismo: “una igualdad en condiciones perfectas, tanto para los individuos como para las entidades sociales que giran en el campo político”.<sup>19</sup>

La iniciativa fue aprobada por 116 votos a favor y siete en contra.<sup>20</sup>

El debate en la representación popular muestra la convivencia de diversos horizontes doctrinarios: el liberal-jusnaturalista-federalista (que había sentado las bases para el fortalecimiento de la federación) y el positivista, que al rechazar el jusnaturalismo negó los principios básicos del horizonte anterior y sentó las bases del “federalismo centralizador” de las siguientes décadas. En esta iniciativa ambos horizontes encontraron como punto de acuerdo la defensa de la desamortización y la necesidad de que la iniciativa privada participara brindando servicios básicos a las “clases menesterosas”.

El proyecto de ley pasó al Senado para ser revisado. En términos generales, el dictamen de la cámara federal<sup>21</sup> expresó los mismos argumentos centrales que sostuvo la ex-

<sup>19</sup> *Idem.*

<sup>20</sup> “Dictamen al proyecto de reforma y adición a la última parte del artículo 27 de la Constitución Federal”, en XX Legislatura, sesión del 8 de noviembre de 1900, *Diputados*, 1901, vol. I, p. 367. Votaron en contra del proyecto José Castellanos, Eutimio Cervantes, Benito Juárez, Joaquín Payno, Rosendo Pineda, Leopoldo Rincón y Manuel Rincón. XX Legislatura, sesión del 15 de noviembre de 1900, *Diputados*, 1901, vol. I, p. 406.

<sup>21</sup> La comisión dictaminadora de la Cámara de Senadores quedó integrada con Alfonso Lancaster Jones, Simón Sarlat, Benito Gómez Farías y los senadores R. Fernández y José de Teresa Miranda. *Ibid.*, p. 567.

posición de motivos de la iniciativa y el dictamen elaborado por la representación popular, e igualmente destacó que el Constituyente había exagerado los principios de la Ley Lerdo. La comisión dictaminadora consideraba que la supresión de las corporaciones civiles y eclesiásticas había sido un triunfo “no sólo sobre el campo revolucionario, sino sobre el evolutivo y científico”, pues desapareció una forma de propiedad que ya había sido “condenada y abolida en los países más cultos”. Pero había afectado gravemente a los ayuntamientos, pues la legislación había obligado a que salieran del dominio público “algunos bosques cuya conservación era necesaria para la salud y provecho de las poblaciones, y que los adjudicatarios de ellos han casi destruido al explotarlos”.<sup>22</sup> Los senadores explicaban que muchas veces se pensó en readquirirlos comprándolos o expropiándolos; sin embargo no había sido posible “ante el infranqueable límite que el texto constitucional señala”.<sup>23</sup> De ese modo la comisión dictaminadora apuntó la necesidad de que a los municipios se les restituyera su antiguo derecho sobre los montes.

Los comisionados, al igual que el Ejecutivo y los diputados, justificaron la reforma para impulsar que se fundaran y mantuvieran establecimientos de beneficencia, pero agregaron que con las modificaciones a la ley debían beneficiarse también las instituciones científicas; por ello era necesario facultar a estas instituciones para heredar y recibir como donativos bienes inmuebles.

El dictamen propuso algunas modificaciones al proyecto de ley, pues indicó que el proyecto por una parte ampliaba las competencias de las corporaciones civiles; por la otra las reducía, ya que las subordinaba a tres condiciones: “1<sup>a</sup> Que ellas sean de duración perpetua o inde-

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 563.

<sup>23</sup> *Idem.*

finida; 2ª que la adquisición y empleo de los bienes, cualesquiera que éstos fuesen, se sujeten a los requisitos y limitaciones que una ley posterior establezca; 3ª que ninguna institución religiosa ni ministro alguno de cualquier culto las patrocine, dirija o administre”.<sup>24</sup>

Los comisionados indicaron que la primera condición gramaticalmente era ambigua, por lo que podría interpretarse de dos maneras distintas: por un lado, podría creerse que todas las corporaciones o instituciones civiles que no fueran perpetuas o indefinidas no podrían adquirir bienes; por otro lado muchas corporaciones que se organizaron con fines filantrópicos y las científicas pero de duración fija podrían prorrogar su fecha de expiración y tendrían “la capacidad legal y estarían siempre en aptitud de acumular todos los bienes raíces que quieran y puedan, y así acontecerá justamente lo mismo que de impedir tratamos”.<sup>25</sup> Ambas interpretaciones producirían efectos negativos; así la comisión propuso que este requisito se omitiera.

La segunda condición impuesta a las corporaciones se refería “*a toda clase de bienes*” que adquirieran, lo cual haría —según los miembros de la comisión— que ciertas personas morales ni siquiera pudieran obtener artículos de primera necesidad sin la autorización del poder público. Esto era grave porque el proyecto de ley sometía a la tutela del gobierno “colectividades privadas, establecimientos de beneficencia e institutos científicos, que en todos los países del mundo nacen y viven holgadamente a la sombra de la libertad individual”.<sup>26</sup>

Los comisionados juzgaban que la tercera condición que impedía a las personas morales adquirir bienes cuando fueran patrocinadas, dirigidas o administradas por sa-

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 564.

<sup>25</sup> *Idem.*

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 565.

cerdotes de cualquier culto religioso, terminaría por inhibir la beneficencia.

Con una perspectiva mucho menos anticlerical que la cámara de origen, la comisión dictaminadora exhortó a los senadores a que tuvieran presente que siendo una reforma destinada a fomentar la beneficencia privada se debía reconocer que “la virtud de la caridad se manifiesta y practica generalmente unida al sentimiento religioso, y todo esfuerzo para impedir en absoluto que este fenómeno se realice, sería tan insensato como el que se dirigiera a cambiar la naturaleza del organismo humano”.<sup>27</sup> Con un sentido pragmático se interrogaba para qué privar a la nación de hospitales, orfanatos u hospicios sólo porque estén administrados por un sacerdote.<sup>28</sup>

Los comisionados del Senado señalaron que esta tercera condición del proyecto también privaba a las colonias extranjeras del derecho de dominio, lo que obstaculizaría la inmigración. Pero también imposibilitaría que se fundaran en la República “establecimientos de beneficencia, bajo el patronato o régimen económico de sacerdotes de sus respectivos cultos, si así cuadra con sus intereses o con sus ideas por personas morales”.<sup>29</sup> En consecuencia, propusieron que se omitiera la tercera parte del artículo. Éste quedó redactado en los siguientes términos:

#### Artículo 27

Las corporaciones e instituciones religiosas, cualesquiera que sea su carácter, duración, denominación u objeto, y las civiles cuando estén bajo el patronato, dirección o administración de aquéllas o de ministros de algún culto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o adminis-

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 566.

<sup>28</sup> *Idem.*

<sup>29</sup> *Idem.*

trar más bienes raíces que los edificios que se destinen inmediata o directamente al servicio u objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir o administrar capitales sobre bienes raíces.

Las corporaciones e instituciones civiles que no se encuentren en el caso expresado, podrán adquirir y administrar, además de los referidos edificios, los bienes inmuebles y capitales impuestos sobre ellos que se requieran para el sostenimiento y fin de las mismas, pero con sujeción a los requisitos y limitaciones que establezca la ley federal que al efecto expida el Congreso de la Unión.<sup>30</sup>

La reforma fue aprobada en el pleno por unanimidad de votos.

El proyecto de ley regresó a la Cámara de Diputados para consultar las modificaciones que había introducido el Senado; el pleno las aceptó unánimemente.<sup>31</sup>

En el debate de ambas cámaras destacan cuatro elementos:

Primero, las tensiones del federalismo mexicano. Pese a que la Constitución de 1857 había establecido que los terrenos baldíos y nacionales, precisamente por tratarse de patrimonio nacional, eran competencia de la federación su regulación, venta y aprovechamiento, surgieron voces que exigieron que estas atribuciones fuesen de los estados. Ello muestra que aún bajo el federalismo hegemónico consolidado continuó manifestándose la tensión entre la soberanía de los estados y la federación, y no podría ser de otra manera porque es una tensión definitoria del sistema federal.

Segundo, el *iter legis* muestra la potencialidad expansiva del Congreso al desempeñar sus funciones legislati-

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 567.

<sup>31</sup> *Idem.*

vas. El Ejecutivo, en su iniciativa, había aprovechado la oportunidad política para habilitar a los municipios para adquirir y administrar bienes inmuebles.

El Senado expandió la iniciativa al insistir que se devolvieran derechos a los ayuntamientos para que pudieran cumplir con sus funciones; destacó que los bosques debían quedar otra vez bajo el dominio directo de la nación (aunque no especificó si regresarían a ser propiedad de los municipios o del gobierno federal); amplió la iniciativa para impulsar los institutos científicos y permitió que las corporaciones civiles fuesen administradas por los ministros de los diversos cultos.

Tercero, la reforma constitucional facultó a los municipios para adquirir y administrar terrenos y bienes inmuebles, es decir, se les devolvieron derechos de propiedad sobre las tierras ejidales para que pudieran ofrecer servicios básicos. No obstante, la mayor parte de las tesorerías municipales estaban empobrecidas por lo que les resultaba imposible comprar sus antiguos terrenos, y aunque había una auténtica preocupación por fortalecer los ayuntamientos para que cumplieren con sus funciones de gobierno, la legislación no le dio los medios para hacerlo. Así, en ningún momento se habló de restituirles o dotarlos con dichos bienes, como posteriormente lo haría la legislación revolucionaria.

Cuarto, los congresistas estaban de acuerdo en que habilitar a los municipios con propiedades por ningún motivo debía implicar que se reanimaran las comunidades indígenas, puesto que el Estado no había renunciado al ideal de formar una sociedad de propietarios y por tanto no daba marcha atrás al proceso de individualización de la propiedad.

LA RECTIFICACIÓN DE LA POLÍTICA AGRARIA:  
LA DEFENSA DE PEQUEÑOS PROPIETARIOS Y POSEEDORES

En 1901 se publicó "La evolución agrícola" escrita por el varias veces senador Genaro Raigosa, como parte de la monumental obra *México su evolución social*, coordinada por Justo Sierra.

El diagnóstico que Raigosa brindaba de este sector productivo era verdaderamente alarmante. La industria y las comunicaciones florecían en el país, mientras que el campo estaba sumamente deprimido, era palpable su incapacidad para alimentar a la creciente población mexicana. La producción de granos básicos oscilaba tanto que el gobierno frecuentemente tenía que importarlos para aliviar la escasez o intervenir en el mercado para que descendiera su precio.<sup>32</sup>

Únicamente la población urbana (tres millones y medio de habitantes) contaba con "los servicios públicos y privados de gobierno, de justicia, de policía, de defensa nacional", mientras que los campesinos no contaban con ellos.<sup>33</sup>

La población rural —10 millones— era un "gran volumen de fuerza productora" que debía hacer "de México

<sup>32</sup> Entre los numerosos ejemplos que Raigosa brinda cabe destacar el del maíz. La cosecha de este grano en 1891 tuvo como precio promedio 1.25 por hectolitro y su producción ascendió a 81 millones de hectolitros. En 1892 se vendió a tres pesos el hectolitro, pero se produjeron solamente 16 millones y medio, "cantidad tan pequeña para las necesidades más imperiosas de la población, que el terrible espectro del hambre cubrió de miseria y desolación todo el territorio en ese año y el siguiente". El mismo autor mostraba cómo "idéntico estado de incertidumbre y de atonía presenta la agricultura en los demás ramos de productos alimenticios". Genaro Raigosa, "La evolución agrícola", en Justo Sierra, *México su evolución social*, México, J. Ballescá, 1900, p. 36.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 37.

un país esencialmente agrícola y eminentemente exportador". Pero no era así.<sup>34</sup>

El senador buscaba mostrar en su estudio que el sector agrícola se nutría de una paradoja: "*a salario bajo, agricultura pobre y producto caro*".<sup>35</sup> La depresión del campo tenía un alto costo para el conjunto de los intereses nacionales ya que "el país paga, por lo tanto, a su agricultura, una subvención equivalente, por lo menos a la prima de oro y al importe del impuesto de importación sobre el volumen total de sus productos; para que pueda existir y todavía en condiciones precarias, esa gran industria, que en el estado presente parece derogar todas las leyes del equilibrio y de la vida rural".<sup>36</sup>

Efectivamente, la mayor parte de la agricultura era de autoconsumo y la llamada agricultura comercial lograba vender a precios competitivos porque la permanente devaluación de la plata daba a los exportadores un premio al cotizarse en oro los productos en el mercado internacional, mientras que sus costos de producción se pagaban en plata. Los empresarios agrícolas, además, se beneficiaban con los altos aranceles que impedían a los productos extranjeros inundar el mercado nacional; de abrirse a la competencia extranjera "ahogaría instantáneamente el producto nacional".

Raigosa propuso varias soluciones: educación técnica para los directores del proceso productivo (hacendados, administradores y capataces) y aplicación de nuevas tecnologías (uso de fertilizantes químicos y biológicos, tecnificación de la producción, un sistema de irrigación adecuado y reforestación para evitar la erosión de los suelos y recuperar los mantos acuíferos). Para los trabajado-

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>35</sup> Cursivas en el original. *Ibid.*, p. 39.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 39.

res proponía “el salario más alto, la remuneración más elevada”.<sup>37</sup>

Es difícil conocer la recepción que pudo tener este estudio específico; tampoco sabemos si Raigosa, quien se desempeñaba en el Senado, influyó sobre el Congreso para formular una nueva iniciativa de ley en 1902 que dio mayores garantías a los trabajadores agrícolas. Pero, indudablemente, “La evolución agrícola” es una muestra acabada del aparato teórico metodológico positivista con el que estudiosos y funcionarios se aproximaban a la problemática agrícola. Más importante aún es saber cómo las élites políticas fomentaban la agricultura de exportación de productos tropicales al mismo tiempo que buscaban elevar la productividad de los granos básicos, alcanzar lo que hoy llamaríamos la “autosuficiencia alimentaria” y elevar el nivel de vida de los campesinos; así, importantes grupos de la élite no habían renunciado al viejo ideal liberal de formar una sociedad de pequeños propietarios. Para alcanzar esas metas se requería de la intervención directa del Estado.

Muchas de las soluciones que propusiera Raigosa se llevaron a la práctica a lo largo de la primera década del siglo, lo que muestra el gran consenso que había entre la élite política. El aumento del salario fue la única de las propuestas que no se cumplió, probablemente porque la organización interna de los factores productivos estaba por encima de las facultades del Estado liberal.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> *Idem.*

<sup>38</sup> Esta breve reseña de las soluciones que propuso Genaro Raigosa para la problemática agrícola permiten señalar que el positivismo fue mucho más que una ideología de la que se sirvió la burguesía nacional para consolidar su poder, como propone Leopoldo Zea en su clásico estudio *El positivismo mexicano*. A lo largo de este capítulo se tratará de mostrar que fue, al igual que el liberalismo, una doctrina difusa, que permitió reformular las bases del federalismo y del liberalismo.

Es posible que la convivencia de horizontes doctrinarios federalista-jusnaturalista y positivista fuera posible porque compartían tres elementos: el ideal de una sociedad formada por pequeños propietarios agrícolas, por lo que en sus discursos continuaron legitimando *la Reforma* como el proceso revolucionario indispensable para separar la Iglesia del Estado (e incluso para someter a aquélla a éste), para la desamortización corporativa e incluso para individualizar la propiedad. A su vez *la Reforma* continuó siendo el sustento en el que se fincaba la legitimidad de la Constitución y la legitimidad del régimen.

El origen de la rectificación de la política agraria fue una iniciativa que el Ejecutivo presentó en noviembre de 1902 solicitando al Congreso que lo facultara para reformar la legislación de baldíos a partir de 15 bases que guiarían la nueva ley, práctica que ya había sido ensayada en la década anterior para reformar esta misma materia.

En la exposición de motivos el secretario de Fomento, Colonización e Industria, Leandro Fernández, explicó que la Ley de 26 de marzo de 1894 había definido y garantizado los derechos de los poseedores de terrenos de la nación, perfeccionando los títulos al tiempo que creó el Gran Registro de la Propiedad para formar un catastro sobre bases científicas.

La iniciativa explicó que el Ejecutivo, en el pasado, se había visto obligado a delegar su facultad de deslindar baldíos en favor de empresas particulares que como remuneración recibieron terrenos que éstas habían deslindado. Este procedimiento —según reconocía el secretario de Fomento— permitió amortizar una parte de la deuda pública, lo cual no hubiera sido posible de otra manera porque entonces el gobierno carecía de recursos. Pero este procedimiento había causado grandes inconvenientes “al deslindar de manera imperfecta”; por ello la iniciativa

proponía que se restringiera la facultad de delegar el deslinde a terceros.<sup>39</sup>

La iniciativa señalaba que sus objetivos eran dar a la propiedad rural “una mayor estabilidad”, favorecer el progreso de la agricultura nacional, “procurando a los propietarios y poseedores de las tierras los medios necesarios para poner a salvo de perjuicios procedentes de imperfecciones en sus títulos primordiales”.<sup>40</sup>

Aparentemente estos objetivos eran los mismos que habían regido la política agraria de la segunda mitad del siglo XIX: individualizar la propiedad; dotarla de garantías, pues se creía que así se elevaría el nivel de vida de la población rural y por lo tanto se expendería el mercado interno, y formar un catastro que permitiera al gobierno conocer con mayor exactitud el patrimonio nacional y la extensión y características de la propiedad privada. Un registro confiable permitiría acabar con las conflictivas disputas por linderos y se podría establecer un sistema de impuestos que no sólo gravara el consumo sino también la renta, y en particular la propiedad.

La primera base que se consultaba proponía que la legislación únicamente reconociera una clase de terrenos: baldíos.<sup>41</sup> Éstos a su vez se dividirían en baldíos deslindados o no deslindados (*Base III*); así el Estado podría conocer “cuáles son los terrenos que la Nación considera aislados de su dominio directo”.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> “Legislación”, en *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, Manuel Fernández Leal. 1905-1907*, México, Imprenta y Fototipia de la Secretaría de Fomento, 1909, p. 11.

<sup>40</sup> “Iniciativa que reforma la Ley de 26 de marzo de 1894”, en XX Legislatura, sesión del 19 de noviembre de 1902, *Diputados*, 1903, t. I, p. 421.

<sup>41</sup> En consecuencia, esta base suprimía la división introducida por la Ley de 26 de marzo de 1894 que había reconocido tres tipos: baldíos, excedencias y demasías. *Idem*.

<sup>42</sup> *Idem*.

Lo verdaderamente sorprendente del proyecto de ley eran las bases iv y v, que proponían cancelar las operaciones de las compañías deslindadoras y que el deslinde se continuara por medio de comisiones oficiales.

La iniciativa buscaba dar una mayor seguridad a aquellos que ocupaban los terrenos pero que no contaban con títulos de propiedad; más aún, el Ejecutivo les otorgaría un título para que no fueran “perjudicados por el denuncia del terreno como baldío por un tercero”.<sup>43</sup> Pero sólo podrían ser amparados los que tuvieran una ocupación pública, tranquila y ampliamente comprobada por 30 años o más (*Base v*), ya que una posesión tranquila durante tanto tiempo era de suponerse que “tuvo un origen consentido por las leyes”. De hecho, los principales destinatarios de la ley eran propietarios, poseedores y ocupantes de pueblos y en especial los que habían sido comunidades indígenas, puesto que estos eran los que solían contar con títulos primordiales que eran los documentos que la Corona otorgó a las tierras bajo régimen comunal de la República de Indios.

En este mismo sentido la exposición de motivos explicó que el gobierno deseaba promover el perfeccionamiento de los títulos de propiedad, pero en muchos casos “era imposible definir al propietario de una manera conveniente” debido a la heterogeneidad de títulos primordiales que existían en el país, ya que había una gran cantidad de propiedades mancomunadas porque durante varias generaciones se habían transmitido los derechos de propiedad de padres a hijos “sin ninguna formalidad”. Para resolver esta problemática el Ejecutivo propuso que se admitiera en el país la posesión como origen de la propiedad.<sup>44</sup> Pese a que esta frase es repetida varias veces en la iniciativa,

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 422.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 423.

el Ejecutivo no definió claramente sus alcances. Es posible inferir que modificaba el ideal que los poderes públicos habían perseguido en las décadas de 1880 y 1890 en el sentido de que la propiedad que el gobierno reconocería como legítima era la titulada, pues ahora la mera ocupación de un terreno era no sólo suficiente sino incluso superior a los títulos que pudieran tener los poseedores para reconocerlos como propietarios; de este modo el reconocimiento de las dificultades del agro mexicano obligaban a alejarse de los principios del Estado liberal.

La iniciativa proponía que subsistiera el Gran Registro de la Propiedad de la República destinado a los propietarios con “derechos claros y los linderos de sus predios precisos y bien definidos”. Esta dependencia permitía a estos propietarios sustituir un cúmulo de documentos por un simple certificado que hacía la propiedad irrevocable.<sup>45</sup>

El 8 de diciembre de 1902 se leyó en la Cámara de Diputados el dictamen de la Segunda Comisión de Fomento que se limitó a sintetizar la exposición de motivos y aprobar las *Bases* que presentó el Ejecutivo, sin introducirle modificaciones.<sup>46</sup> La iniciativa de ley pasó a la legisladora que sin debate alguno<sup>47</sup> la aprobó por unanimidad.

La ley suprimió las operaciones de las empresas cuando la mayor parte del territorio de la República ya había sido deslindado; no en balde el gobierno insistió en que su función se limitaba a corregir los errores que aquéllas habían cometido y concluir el proceso de titulación de la propiedad. Es posible que el Ejecutivo intentara proyectarse con una nueva imagen como árbitro de los conflic-

<sup>45</sup> *Idem.*

<sup>46</sup> “Dictamen a la reforma de la ley de 26 de marzo de 1894”, en XXI Legislatura, sesión del 8 de diciembre de 1902, *Diputados*, 1903, t. 1, pp. 634-638.

<sup>47</sup> XXI Legislatura, sesión del 12 de diciembre de 1902, *Senadores*, 1906, volumen único, p. 325.

tos agrarios y mano generosa a favor de los necesitados, mientras que las tensiones rurales podían atribuirse a las compañías deslindadoras ya extintas.

El Ejecutivo emprendió una nueva política agraria siguiendo las directrices del decreto promulgado aunque no formuló la ley federal para la que había sido facultado. Es posible que el Ejecutivo enviara las *Bases* a los gobernadores y legislaturas de los estados antes de que la Secretaría de Fomento formulara el proyecto de ley buscando su apoyo y aprobación; acaso en esta consulta informal los estados se opusieron impidiendo su elaboración.

En 1905 la Secretaría de Fomento solicitó al Congreso que se introdujeran algunas modificaciones de carácter administrativo a las *Bases* promulgadas. El secretario de la dependencia, siguiendo la misma línea de argumentación inaugurada por la iniciativa de 1902, explicó que en México persistía “una inseguridad e inestabilidad por la condición jurídica de la propiedad rústica” que se derivaba de los imperfectos procedimientos de medición y deslinde que habían llevado a cabo las compañías. Frecuentemente los linderos no podían comprobarse, y en ocasiones el área no correspondía a los títulos. Pero en ambos casos los terrenos debían considerarse amparados por el título de enajenación.<sup>48</sup> La iniciativa propuso que se reformara la primera base del decreto de 1902 para hacerlo posible.<sup>49</sup>

La segunda modificación que la iniciativa propuso era que se concentraran todos los archivos públicos de la propiedad territorial en una sola organización, para lo cual se debía autorizar a la Secretaría de Fomento a reorganizar las funciones administrativas del Gran Registro de la Propiedad de la República, el que reuniría las oficinas, comisiones y dependencias “que afecten al régimen de tierras

<sup>48</sup> *Memoria de Fomento 1905-1907, op. cit.*, p. 13.

<sup>49</sup> “Anexo 6”, *ibid.*, p. 171.

y aguas de toda la República" (*Base* XII).<sup>50</sup> Las modificaciones fueron aceptadas por unanimidad en ambas cámaras.

LA CRISIS AGRÍCOLA FINANCIERA COMO CATALIZADOR  
DE UNA NUEVA POLÍTICA AGRARIA

Al iniciarse el segundo lustro del siglo xx el gobierno mexicano enfrentó la problemática agrícola de una manera integral. Además de elaborar nuevas bases para formular una iniciativa de ley sobre baldíos y tierras nacionales, el Congreso de la Unión quedó facultado para definir la jurisdicción federal sobre las aguas de la República (fracción xxii del artículo 72) para evitar posibles conflictos entre las legislaturas de los estados y la federación y subsanar la falta de legislación sobre aguas.<sup>51</sup>

La legislación también se reformó para que la Secretaría de Fomento pudiera establecer una Estación Agrícola Central y estaciones experimentales en los estados que sirvieran de institutos de investigación de los problemas agrícolas y fueran también centros de difusión de los avances científicos y tecnológicos. Además, en las estaciones podrían fundarse Escuelas Regionales de Agricultura.<sup>52</sup>

En 1909 el Congreso de la Unión promulgó la ley cuyas *Bases* habían sido definidas en 1902 y 1906; es posible que fuera una respuesta a la crisis agrícola-financiera de 1908. La situación llegó a ser desesperada en 1908 y 1909 porque la crisis financiera fue acompañada por dos años de sequías e inundaciones: se perdieron las cosechas de

<sup>50</sup> *Idem.*

<sup>51</sup> "Dictamen de la iniciativa que consulta se adicione la fracción xxii del artículo 72 de la Constitución", en XXIII Legislatura, sesión del 30 de noviembre de 1907, *Senadores*, 1908, vol. II, p. 175.

<sup>52</sup> "Reforma de la Ley de 31 de mayo de 1891", en XXIII Legislatura, sesión del 31 de octubre de 1907, *Senadores*, 1908, vol. II, p. 115.

granos básicos y de los principales productos de exportación; en consecuencia, la agricultura comercial prácticamente quedó paralizada mientras los sectores populares padecieron hambrunas. Los hacendados se vieron imposibilitados a pagar a los bancos los compromisos adquiridos llevando al punto de quiebra a las instituciones de crédito de los estados, e incluso amenazando seriamente al Banco Nacional de México.

En diciembre de 1909 el Ejecutivo sometió al Congreso una iniciativa de ley que suspendió la legislación de 1894 sobre baldíos. Las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Fomento de la Cámara de Diputados<sup>53</sup> señalaron como antecedentes de la iniciativa las “polémicas económicas y jurídicas” que se habían suscitado en torno a las leyes de terrenos baldíos.

En primer lugar se habían presentado las tensiones entre los Poderes de la Unión y los de los estados para regular la colonización y las tierras y baldíos nacionales. En segundo lugar, estaban las controversias sobre los límites de los derechos de los propietarios y los de los poseedores y ocupantes de terrenos baldíos y los que habían sido desamortizados. En tercer lugar se había discutido la manera de destinar los terrenos baldíos a la colonización y por tanto fomentar la inmigración extranjera. Por último, se había debatido la manera de procurar que los baldíos se convirtieran en propiedad particular para impulsar la producción agrícola.

Las comisiones juzgaban que sucesivas leyes habían tratado de dar solución a estos cuatro puntos controvertidos: la de 22 de julio de 1863, la de 15 de diciembre de

<sup>53</sup> Las comisiones de Fomento estaban integradas con Manuel Calero, J. R. Aspe, Rafael R. Arizpe, Ignacio de la Barra, Modesto R. Martínez y Benito Juárez. “Dictamen que consulta la derogación de la Ley de 26 de marzo de 1894”, en XXIV Legislatura, sesión del 4 de diciembre de 1909, *Diputados*, t. III, p. 23.

1883 y la de 26 de marzo de 1894, pero ninguna había logrado estimular, en términos satisfactorios, el trabajo en los terrenos ofrecidos por el Estado.<sup>54</sup> El propósito de la iniciativa era preparar “los trabajos que sirvan de complemento a la nueva legislación”.

El proyecto era más radical que las *Bases* que le precedieron, pues el primer artículo suspendió todos los trabajos de deslinde.

El artículo segundo suspendió la facultad del Ejecutivo para enajenar terrenos nacionales hasta que los deslindes practicados con anterioridad fueran rectificadas por comisiones oficiales,<sup>55</sup> pagadas por la federación (art. 5º). La rectificación se complementarían con los datos geográficos que fijaran las disposiciones administrativas o reglamentarias que se dictarían.<sup>56</sup>

Los terrenos baldíos y nacionales que el Ejecutivo fuera deslindando se destinarían a la colonización, se reservarían para bosques y el Ejecutivo también podría enajenarlos, “pero no podrá hacerse ninguna enajenación por cantidad mayor de 5 000 hectáreas” (art. 6º).

Los artículos 7º, 8º y 9º concretaron las innovaciones contenidas en las *Bases*. En la venta de terrenos de la nación debían preferirse los ocupantes;<sup>57</sup> los ocupantes tendrían el derecho de obtener un “título legítimo” sobre composiciones y demasías; los ocupantes quedaban obligados a cultivar o aprovechar el lote durante 10 años.<sup>58</sup>

La iniciativa contenía una importante reforma respecto a las *Bases* de 1902: en lugar de exigir que los ocupantes

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>55</sup> *Idem.*

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>57</sup> La iniciativa originalmente decía “poseedores”, pero la comisión cambió este término por la figura jurídica de “ocupantes” para evitar interpretaciones equivocadas. *Ibid.*, p. 22.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 23.

demostraran que habían cultivado o cercado las tierras por 30 años ahora sólo se exigían 10 años. Asimismo, se suprimió la obligación para los ocupantes de demostrar que habían pagado los impuestos correspondientes.

La comisión de dictamen indicó que el gobierno buscaba favorecer a los labradores pobres, especialmente a los indígenas; proporcionándoles terrenos de cultivo para “sus pequeñas siembras” y aseguraba por lo menos durante 10 años este patrimonio familiar puesto que no podrían arrendarlo, enajenarlo ni conceder su aprovechamiento.<sup>59</sup>

Los miembros de la comisión explicaron que propusieron a la Secretaría de Fomento introducir un artículo al proyecto de ley para que la nación continuara arrendando los terrenos nacionales y baldíos, facultad que se había establecido en la Ley de 26 de marzo de 1894 —y, como se recordará, el Ejecutivo lo aplicó otorgando fundamentalmente concesiones para la explotación de los bosques—. La adición quedó plasmada en el artículo 3º,<sup>60</sup> pero cabe destacar que la comisión dictaminadora introdujo dos importantes límites:

El arrendamiento no podía exceder de 10 años (art. 3º fr. J), y la renta no podía ser inferior a 5% anual del valor del terreno (art. 3º fr. LL). Al igual que en la ley de 1894, a los arrendatarios se les concedía el derecho *de tanto*.<sup>61</sup>

De esta manera la iniciativa que originalmente estaba destinada a proteger a los indígenas sirvió también para proteger los intereses de las oligarquías regionales, en especial de las élites del sureste de la República, que se habían beneficiado con la explotación comercial de los bos-

<sup>59</sup> *Idem*.

<sup>60</sup> Al introducir este artículo los numerales de la iniciativa cambiaron. Los numerales citados corresponden al proyecto de ley ya modificado por la comisión.

<sup>61</sup> “Dictamen que consulta la derogación de la Ley de 26 de marzo de 1894”, *op. cit.*, p. 23.

ques. Este doble propósito no era ajeno a la política general del gobierno pues desde 1905 había instrumentado acciones integrales para fomentar el conjunto de la agricultura con medidas dirigidas a los empresarios, administradores y pequeños propietarios, porque los objetivos que se perseguían rebasaban los intereses sectoriales pues se quería alcanzar la "autosuficiencia alimentaria", disminuir los precios de los productos agrícolas y convertir al país en una potencia exportadora.

La comisión solicitó que se adicionara el artículo 7º introduciéndole el mismo requisito que en su momento la comisión había integrado a las *Bases* de 1902, es decir, los ocupantes debían demostrar que habían pagado "durante los últimos cinco años los impuestos que a dichos terrenos corresponden, según la ley local respectiva".

Rosendo Pineda impugnó la adición porque juzgaba que los requisitos exigidos en la iniciativa original eran suficientes para garantizar los derechos de los poseedores. El diputado Manrique Moheno señaló un grave inconveniente: en muchos estados de la República las pequeñas propiedades estaban exentas del pago de impuestos, y había estados como Yucatán donde no se cobraban impuestos sobre fincas urbanas ni rústicas. Pese a estas objeciones, la adición fue aprobada por 118 votos contra dos.<sup>62</sup> Quizá el Ejecutivo había suprimido como requisito el pago de impuestos prediales con el objeto de hacer "más generosa" e incluyente la legislación; quizá se trataba de una simple omisión involuntaria.

La comisión pidió permiso al pleno para adicionar la parte final del artículo 9º para que quedara redactado en los siguientes términos: "la continuación de los preceptos de este artículo será motivo para declarar la nulidad del tí-

<sup>62</sup> XXIV Legislatura, sesión del 4 de diciembre de 1909, *Diputados*, 1910, t. III, p. 26.

tulo y para que la Nación tome posesión del terreno de que se trata, a fin de que sea aplicado al jefe de la familia, en quien concurren los requisitos de ley".<sup>63</sup>

Rosendo Pineda impugnó el artículo señalando que el propósito de la iniciativa era introducir en la legislación mexicana el *homestead* norteamericano, una "institución familiar, protectora de la familia y que pone al abrigo de la miseria y de sus horrores consiguientes a los propietarios pobres". A Pineda le parecía loable el propósito pero juzgaba excesivo que a los propietarios que no cumplieran con alguna de las condiciones les declarara nulo el título la Secretaría de Fomento.<sup>64</sup>

Manuel Calero defendió la adición explicando que el poder público podía otorgar "títulos precarios", como el que proponía esta ley, y tenían la misma naturaleza que los títulos de concesiones porque en ambos casos el poder administrativo se reservaba el derecho de revocarlos.<sup>65</sup>

El secretario de Fomento intervino en el debate para señalar que el objetivo del artículo era "proteger a la clase indígena y evitar que sea víctima de los grandes propietarios". Asimismo explicó que era una disposición "algo más liberal que el *homestead*", porque éste permitía que se vendiese, mientras que el Ejecutivo mexicano había querido impedir que los individuos vendieran contra su voluntad la tierra que poseían "y que el gran propietario codicia".<sup>66</sup>

El secretario de Estado propuso que se modificara el artículo para que el Ejecutivo reivindicara la propiedad, promoviendo ante los tribunales la nulidad del título, tal

<sup>63</sup> *Idem.*

<sup>64</sup> *Idem.*

<sup>65</sup> Intervención de Manuel Calero, *ibid.*, p. 27.

<sup>66</sup> Intervención del secretario de Fomento, XXIV Legislatura, sesión del 4 de diciembre de 1909, *Diputados*, 1910, t. III, pp. 28-29.

como había propuesto Rosendo Pineda. La comisión solicitó retirar el artículo 9º para modificarlo en ese sentido, y nuevamente puesto a votación fue aprobado por unanimidad con 121 votos.<sup>67</sup>

La breve intervención del secretario de Fomento muestra el importante giro que la política agraria había dado en la década de 1900.

La Ley del 26 de marzo de 1894, aunque dotó a los ayuntamientos de armas jurídicas para defender sus propiedades, era una legislación que fundamentalmente estaba dirigida a fomentar la agricultura de exportación.

No era la primera vez desde 1883, año en que se expidió la agresiva Ley de Colonización, que los indígenas recibían un tratamiento especial; ya se ha señalado en el capítulo anterior que Fernández Leal, entonces secretario de Fomento, con base en el Reglamento de la Ley de 1894, había dotado de tierras a determinados grupos de indios pacíficos y laboriosos. Las *Bases* de 1902 reconocieron los derechos de los ocupantes de ejidos que se garantizaban por medio de un certificado especial. Debe enfatizarse que las *Bases* buscaban dar mayores seguridades a los ocupantes de los terrenos que habían sido baldíos pero sin descuidar las garantías que el Estado ofrecía para la pequeña propiedad y para el latifundio; de hecho el gobierno federal buscaba los instrumentos jurídicos necesarios para lograr la convivencia de todas estas formas de propiedad.

Éste era el mismo sentido de la ley de 1909; nuevamente se destinó a los ocupantes de las tierras que durante la Colonia habían pertenecido a las comunidades y pueblos indios reconociendo la existencia de los ejidos como forma transitoria de la propiedad. Esta iniciativa muestra

<sup>67</sup> XXIV Legislatura, sesión del 4 de diciembre de 1909, *Diputados*, 1910, t. III, p. 29.

un nuevo cambio en el liberalismo mexicano. La reforma de 1900 al artículo 27 constitucional reconoció derechos a los municipios sobre sus tierras; pero en el debate quedó claro que los poderes públicos no estaban dispuestos a revertir el proceso de desamortización civil ni a otorgar nuevos derechos a los pueblos. Era una legislación de un carácter, si se quiere, paternalista, que daba un nuevo significado a la igualdad de los ciudadanos ante la ley. El Estado liberal, que por definición debía evitar la iniquidad buscando el equilibrio de los distintos sectores sociales, ahora trataba de proteger a los desvalidos, ignorantes y menesterosos y por medio de su protección reequilibrar las fuerzas del mercado. Pero a cambio de esta protección adquirirían un estatuto jurídico diferenciado con exigencias que cumplir, acaso más severas, que en conjunto se traducían en una propiedad incompleta; así lentamente los poderes federales se empezaban a desviar del "liberalismo clásico" con su base jusnaturalista.

Pero esta reorientación del liberalismo no se había llevado a cabo en las entidades federativas, lo que condujo a nuevas tensiones entre la federación y los estados.

El creciente poder personal de los gobernadores condujo a que los estados y la federación tuvieran una política económica en algunos casos divergente, y en otros, incluso opuesta.

En el Centro y Sureste la situación llegó a ser desesperada a consecuencia de las crisis de 1902 y 1908-1909. En respuesta los gobiernos de los estados permitieron que avanzara el despojo que las haciendas hacían de las tierras de los pueblos como en Morelos y Yucatán. En algunas regiones continuó la política de individualización de la propiedad; por ejemplo, en 1902 el gobierno michoacano expidió una ley que ordenó la partición de las tierras de común repartimiento, y agregaba que "Los ejidos, fun-

do legal, tierras y montes de los pueblos, también se repartirán”,<sup>68</sup> ordenamiento que a todas luces violaba la ley fundamental y las *Bases* de 1902.

El caso más extremo se presentó en Chihuahua, por lo que conviene revisarlo con cierto detalle. Durante la década de 1900 la agricultura comercial y en particular la ganadería registró una acelerada expansión. Bajo estas circunstancias el gobierno chihuahuense promulgó en 1905 la Ley sobre Medida y Enajenación de Terrenos Municipales, que exigió la división de ejidos y del fundo legal de los pueblos.

En 1908 afloraron las divergencias entre la federación y el gobierno estatal a consecuencia de una protesta presentada por la colonia militar de Janos. En 1909 el subsecretario de Fomento, Andrés Aldasoro, tras estudiar la legislación chihuahuense de 1905 señaló que era “anti-constitucional, pues la reducción a propiedad privada de todos los bienes pertenecientes a corporaciones civiles es de competencia federal”.<sup>69</sup> En consecuencia, la federación consideraba que todos los títulos de propiedad basados en la ley de 1905 eran ilegales.

El gobernador Creel respondió al subsecretario que todos los títulos de propiedad de Chihuahua se basaban en los principios de la ley en disputa. “Esta circunstancia —decía el gobernador— le hará comprender a usted toda la gravedad y el tino con el que deben tratarse para buscarle alguna solución que no venga a ocasionar perturbaciones serias y prejuicios muy grandes.”<sup>70</sup> Asimismo, Creel reco-

<sup>68</sup> Ley núm. 57 del 14 de junio de 1902 citado en Robert J. Knowlton, “La división de las tierras de los pueblos durante el siglo XIX: el caso de Michoacán”, en Margarita Menegus Bornemann, *Problemas agrarios y propiedad en México, siglos XVIII y XIX. Lecturas de Historia Mexicana*, 11, México, El Colegio de México, 1995, p. 88.

<sup>69</sup> Citado por Friedrich Katz, *Pancho Villa*, México, Editorial Era, t. 1, 1999, p. 53.

<sup>70</sup> *Idem.*

mendó a la Secretaría de Fomento que no tomara medidas que pudieran incrementar las pretensiones de los pueblos.

El gobierno federal no volvió a insistir en la inconstitucionalidad de la ley, y de hecho dejó al gobernador con las manos libres, quien aprovechó para intensificar los ataques sobre los pueblos, especialmente donde estaban implicados sus intereses personales.<sup>71</sup>

La resistencia que presentó Creel a la federación muestra los límites del federalismo hegemónico. La política económica inaugurada en la década de 1880 había permitido integrar los intereses de las élites estatales y los de la federación a partir de una aparente paradoja: por un lado, los estados perdieron la regulación de muchos de sus recursos naturales que pasaron a ser manejados por la federación; en consecuencia, la administración central se fortaleció pero no logró el control de la territorialidad más que a través de las alianzas militares y económicas trabadas entre las élites regionales y el Ejecutivo. Por otro lado, las alianzas entre las entidades y la administración central se fincaron en el creciente poder del gobernador y en su activa participación en el deslinde de tierras.

A la federación le fue imposible hacer que la legislación se cumpliera precisamente porque su control sobre los estados se fincaba en la alianza que ahora intentaba romper. Las resistencias del gobernador de Chihuahua pusieron de manifiesto el endeble control que la federación tenía sobre el territorio y mostraron también las fracturas en el liberalismo mexicano. Mientras que los gobiernos estatales continuaron implementando un liberalismo oligárquico e incluso en el siglo xx éste fue más agresivo, el gobierno federal, y en particular el Ejecutivo, se orientó a un nuevo liberalismo que puso

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 55.

el acento en la equidad y en la protección de los "sectores desvalidos".

La nueva orientación de la política federal se fincaba en el positivismo, doctrina que negó que la preexistencia de los estados fuera el fundamento del pacto federal. Por el contrario, defendió que las facultades de la administración central y las de los estados eran producto de un acuerdo jurídico siempre revisable y modificable; así se suprimía el reconocimiento a todo derecho antiguo y abría paso a un fortalecimiento aún mayor de la federación y del Ejecutivo.

El positivismo también subordinó las garantías individuales al Estado; éste podía revisarlas, expandirlas o restringirlas sin límites, y con ello sentó las bases para una mayor intervención estatal y posibilitó que en 1909 se diera forma a una legislación diferenciada para los indígenas; así, tendencialmente, se abandonaba el principio que había animado la revolución liberal: la igualdad de los ciudadanos ante la ley.

La influencia del positivismo debe destacarse en toda su importancia, ya que sentó las bases doctrinarias para transformar la tradición liberal y dar forma al llamado "liberalismo reformista", que se plasmará en la Constitución de 1917. Es decir, el positivismo dio al Estado una mayor capacidad de regulación que le permitirá una intervención directa en materia social. Sin embargo, en el proceso legislativo que se ha revisado el Ejecutivo estrenó estas nuevas competencias a manera de ensayo y enfrentó una gran resistencia que se expresó en los estados, e incluso en el Congreso.

Acaso al régimen de haber tenido más tiempo le hubiese sido posible vencer las resistencias al reformular paulatinamente las alianzas entre los estados y la federación, como lo hizo en el periodo 1877-1885, o acaso para

poder reformular las alianzas y reorientar al Estado era necesaria una revolución social.

LAS REFORMAS AL SISTEMA FINANCIERO:  
DE LA BÚSQUEDA DE LA EQUIDAD AL FORTALECIMIENTO  
DEL LIBERALISMO OLIGÁRQUICO

La intención del Ejecutivo de reorientar la política agraria no fue un proceso aislado; sino que era parte de un esfuerzo global para modificar el conjunto de la economía mexicana en búsqueda de una mayor equidad social. Este mismo afán se encuentra en la política financiera que se revisa a continuación.

En 1905 el secretario de Hacienda, José Y. Limantour, impulsó una reforma monetaria que estableció en México el sistema cambiario oro frente al sistema plata que prevalecía en la República. El objeto de la reforma no sólo era estabilizar el peso mexicano que día con día se devaluaba, y por ende obtener importantes beneficios macroeconómicos, sino también establecer las bases para un desarrollo más equilibrado. El estudio de los procesos legislativos para adoptar el patrón oro, y la reforma a la Ley General de Instituciones de Crédito, muestran una profunda tensión del liberalismo mexicano enfrentado entre la obligación del Estado de velar por el equilibrio de todos los sectores y las presiones ejercidas por los intereses del sector más poderoso del país: el capital financiero.

En los primeros años del siglo xx México mantenía el sistema bimetálico que había prevalecido durante la Colonia, y que fue refrenado por las constituciones de 1824 y 1857.

La circulación estaba compuesta por una enorme masa de monedas de plata y una gran escasez de monedas

de oro debido a la tradicional producción y acuñación mexicana de metal blanco, y por efecto también de la Ley Gresham. Según esta ley el sistema bimetálico tenía un límite "natural" que se alcanzaba cuando el oro en circulación era remplazado casi en su totalidad por la plata, ya que la moneda de mayor valor tiende a atesorarse. Entonces, los precios fijados en oro dejaban de ser efectivos y únicamente tenía circulación la plata. Ésta era la realidad del sistema monetario mexicano, que se conocía en la época como *bimetalismo cojo*, pero de hecho se trataba de un sistema monometálico plata.<sup>72</sup>

En 1902, cuando la plata registró su nivel más bajo en el mercado internacional, en la prensa mexicana se suscitó un debate para algunos, una campaña gubernamental para otros, sobre las consecuencias que acarrearía este fenómeno al país y sobre la conveniencia de adoptar el patrón oro.

De acuerdo con las perspectivas de la época, el patrón áureo ofrecía grandes ventajas sobre el sistema bimetálico o plata. La primera y más importante era que el precio del oro y el valor de las unidades monetarias en oro se fijaban por medio de la legislación; entonces era el marco jurídico el que determinaba el valor de la unidad monetaria, conforme a un valor internacional fijo, porque el oro era una mercancía que tenía un valor casi inmutable.<sup>73</sup>

<sup>72</sup> R. G. Hawtrey, *The Gold Standard in Theory and Practice*, Londres, Longmans, Green and Co. Ltd., 1927, p. 65. La misma Ley Gresham establecía que el rechazo del público a la moneda de menor valor equivale a imprimir un aumento en su circulación interior, mientras que en el extranjero la moneda de plata se rechaza. Enrique Martínez Sobral, *La reforma monetaria. 2ª edición aumentada con un estudio acerca de El porvenir de la moneda y con la Memoria de la Comisión de Cambios y Moneda relativa a la ejecución de la reforma*, México, Imprenta de Palacio Nacional, 1909, pp. 18-19.

<sup>73</sup> Hawtrey, *op. cit.*, pp. 20 y 31.

La segunda ventaja consistía en que el patrón oro ofrecía al Estado la capacidad de convertirse en un regulador indirecto del crédito bancario, ya que al quedar en sus manos la amonedación podía generar dinero de manera limitada e influir en la capacidad crediticia de los bancos, frenando así la inflación y devaluación monetaria.<sup>74</sup> Más aún, se afirmaba que los países que aún sostenían el sistema bimetálico estaban en desventaja, pues el mercado internacional se regía por el patrón oro.<sup>75</sup>

Pronto se perfilaron dos posiciones que dividieron a los empresarios mexicanos y a la élite política. Unos preferían adoptar el patrón oro, otros querían que se mantuviera el basado en la plata por el premio que brindaba al sector de exportaciones y la protección que daba a las manufacturas. Matías Romero en 1898 había explicado que la depreciación de la plata aumentó la producción de otros metales; las altas tasas de cambio alentaron las exportaciones agrícolas comerciales, en particular del henequén y del café; los altos precios de las importaciones se tradujeron en una protección para las manufacturas nacionales, especialmente para los textiles de algodón que experimentaron una amplia expansión.<sup>76</sup>

Ante los niveles sin precedente que alcanzó la cotización de la plata y por ende del peso en el mercado internacional, el 4 de febrero de 1903 José Y. Limantour, en representación del Ejecutivo federal, nombró una comisión de 44 miembros para estudiar los efectos de la depreciación de la plata y proponer las medidas que habrían de adoptarse para resolver los problemas monetarios. Los comisionados representaban a los principales sectores eco-

<sup>74</sup> *Ibid.*, pp. 14-15.

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>76</sup> Para mayores detalles véase Manuel Matías Romero, *The Silver Standard in México*, Nueva York, s. p. i., 1898, pp. 595-603.

nómicos; había banqueros, mineros, terratenientes, empresarios, comerciantes, funcionarios públicos, abogados, inversionistas extranjeros y economistas.<sup>77</sup>

Las deliberaciones de la comisión fueron conducidas indirectamente por el secretario de Hacienda a través de un cuestionario que normó el estudio y discusión de los efectos que producía la depreciación de la plata en los diversos sectores.

La comisión se dividió en cinco subcomisiones. La primera hizo los estudios estadísticos; la segunda investigó los efectos que podían producirse en la industria minera en caso de que se cambiara el sistema monetario; la tercera estuvo presidida por Manuel Fernández Leal y estudió el *stock* monetario y si éste era suficiente para las necesidades del país; la cuarta analizó la incidencia de la inestabilidad cambiaria en los diversos sectores productivos y financieros;<sup>78</sup> la quinta comisión debía responder si “conviene establecer la mayor fijeza posible en la relación entre nuestra moneda y las diversas unidades monetarias de las naciones extranjeras con quien México tiene relaciones comerciales”. En caso de que la respuesta fuese afirmativa debía señalar los medios y disposiciones necesarios para alcanzarla.<sup>79</sup>

La cuarta subcomisión resolvió que era necesario estabilizar el peso mexicano, aunque la depreciación “ha pro-

<sup>77</sup> Armando de María y Campos, “Los científicos y la reforma monetaria de 1905”, *Estudios Políticos. Revista del Centro de Estudios Políticos*, México, FCPys/UNAM, vol. 5, núm. 18-19, 1979, p. 174. Cosío Villegas, *El Porfiriato. Vida política. Segunda parte...*, *op. cit.*, p. 365.

<sup>78</sup> Joaquín D. Casasús, *La reforma monetaria en México/Informes presentados a la Comisión monetaria y redactados por Joaquín D. Casasús*, Imprenta Hull, 1905, p. 9.

<sup>79</sup> Cuarta y quinta subcomisión, *Final Recommendations and Reports of the Commission appointed by the Government of the Republic to Investigate the Monetary Problem*, México, Mexican Herald, 1904, p. 79.

ducido hasta hoy resultados favorables, ella no ofrece elementos bastantes de estabilidad".<sup>80</sup>

Las ventajas de introducir la reforma eran las siguientes:

a) permitiría al gobierno fijar el tipo de cambio; así el país aprovecharía los buenos efectos del alza de los cambios sin exponer la producción nacional;

b) facilitaría la inversión de capitales extranjeros, la que con un tipo de cambio estable podría prever sus inversiones con confiabilidad;

c) daría una base sólida al comercio exterior;

d) al eliminar las fluctuaciones el gobierno podría estimar con mayor exactitud el presupuesto nacional, garantizando su equilibrio;

e) y permitiría regular las transacciones de la banca.

Tras examinar estas ventajas los comisionados concluyeron que "la fijeza del valor de la moneda es la sola base de la prosperidad comercial de las naciones".<sup>81</sup>

La quinta subcomisión se dividió en dos facciones: una, encabezada por Casasús, propuso establecer una reserva de oro; la otra, liderada por Pablo Macedo, defendió que se alcanzara la paridad legal a través del "enrarecimiento" de la plata, es decir, prohibiendo su acuñación para que escaseara. En otras palabras, Casasús se inclinaba por el sistema cambiario oro (*gold standard*) y Macedo por el patrón oro (*gold exchange*).

El grupo de Casasús proponía que el fondo de reserva se constituyera con 40 millones de pesos para dar disponibilidad inmediata al gobierno para cambiar por oro a la paridad legal. Alegaban que alcanzar la paridad por medio del enrarecimiento sería un proceso lento e inestable, pero, además, peligroso porque en caso de un saldo desfavorable en la balanza comercial, que era previsible, se-

<sup>80</sup> *Idem.*

<sup>81</sup> *Idem.*

ría necesario exportar moneda, lo que a su vez llevaría a una grave escasez monetaria cuyos efectos serían desastrosos, ya que bajarían los precios y aumentarían las tasas de interés. Si el saldo negativo se pagaba en plata ésta se devaluaría, lo que era también grave.<sup>82</sup>

El grupo de Macedo no negaba las ventajas que ofrecía el sistema de reserva, pero recomendó que la reforma se adoptara gradualmente para dar tiempo a “los mineros, a los industriales, a las clases productoras” a fin de que se adaptaran. Tenían otro poderoso argumento: para establecer la reserva sería necesario aumentar gravosamente la deuda pública.<sup>83</sup> Este grupo proponía que se estimularan “las fuerzas vivas del país para que disminuyera la necesidad de hacerse de oro o aumentar nuestro crédito en ese metal”.<sup>84</sup>

El conjunto de la quinta subcomisión hizo hincapié en la necesidad de que el país adoptara el patrón oro para obtener la paridad fija del peso en el mercado internacional. La misma instancia de estudio propuso una serie de bases mínimas que normarían un proyecto de ley que el Ejecutivo presentaría al Congreso. Las bases recomendaban que el *ratio* se estableciera en proporción de uno a 32, y que el valor intrínseco de la moneda fuese de 75 centigramos de oro. La comisión, como no era resolutive, dio a Limantour un voto de confianza para que él optara por el método que le pareciera más conveniente.

<sup>82</sup> Martínez Sobral, *La reforma...*, *op. cit.*, pp. 141-143.

<sup>83</sup> *Idem.*

<sup>84</sup> Pablo Macedo, *La evolución mercantil: comunicaciones y obras públicas: la Hacienda Pública. Tres monografías que dan idea de una parte de la evolución económica de México*, México, J. Ballezá, 1905, p. 146.

## LAS PRÁCTICAS EXTRACONGRESUALES AFIRMADAS

El Ejecutivo, como en otras tantas ocasiones, decidió solicitar al Congreso autorización para emprender la reforma. La solicitud estaba acompañada por un conjunto de bases, cuya formulación fue un esfuerzo de conciliación, pues en ella participaron las dos cabezas de los grupos contendientes: Casasús y Macedo; a ellos tocaba llegar a un acuerdo y decidir qué método habría de adoptarse: el patrón oro o el sistema cambiario oro. Inmediatamente después se instrumentó una amplia campaña publicitaria en la prensa nacional y extranjera en favor de la iniciativa, de manera que cuando ésta se sometió a la Cámara de Diputados no fue objeto de debate.<sup>85</sup>

Limantour se inclinó por la propuesta del enrarecimiento, pero aclaró en la iniciativa que la reforma sería únicamente de carácter transitorio para posteriormente establecer el patrón oro. El secretario de Hacienda explicó que se postergaba su implantación debido al gasto excesivo que ocasionaría la sustitución de pesos de plata por monedas de oro, y a “la honda perturbación que se provocaría desmonetizando el metal blanco, cuya producción constituye uno de los principales ramos de la riqueza nacional”. Limantour propuso que se estableciera el patrón oro con circulación de monedas de plata, a reserva de usar también, más tarde, monedas de metal amarillo.<sup>86</sup> En

<sup>85</sup> En un trabajo anterior subestimé los esfuerzos de conciliación que se llevaron a cabo en el Congreso; en ese sentido este apartado del presente trabajo corrige lo expuesto en mi artículo “La reforma monetaria limantouriana”, en *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, núm. 67-68, verano-otoño de 1996, El Colegio de Michoacán.

<sup>86</sup> “Exposición de motivos”, en XXII Legislatura, sesión del 30 de noviembre de 1904, *Diputados*, 1909, t. I, p. 566.

la época esta solución se conocería como *patrón cojo oro* o *sistema cambiario oro*.

La exposición de motivos era una respuesta a los sectores que objetaban la iniciativa y en particular a los mineros, que serían los principales afectados.<sup>87</sup> Limantour señaló que en caso de que un gran número de minas tuvieran que cancelar la explotación sería “preferible, en el fondo, que así sea para evitar la pérdida inútil de capitales y energía”, y en caso de que el trabajo en algunas minas llegara a ser insostenible, no faltarían otras de diversos metales que empezaran a explotarlos y los minerales preciosos se explotarían en mayor escala por “la inversión de capitales que atraiga la estabilidad de cambios”.<sup>88</sup>

Cabe preguntarse: si se sacrificaba la principal fuente de ingresos fiscales y se ponía en riesgo al principal sector exportador, entonces a quién beneficiaría la reforma.

A las “clases pobres”. El secretario creía que el efecto más nocivo de la depreciación del peso era la inflación que producía, es decir, los economistas de la época sostenían que el aumento de la cantidad de moneda depreciada disminuye su poder adquisitivo.<sup>89</sup>

Había otros elementos muy importantes que hacían necesario establecer el patrón oro:

a) La deuda pública externa se había contraído en ese metal, y al mantener México el sistema bimetálico cojo en un mundo en que la plata se devaluaba rápidamente tendía a incrementarse la deuda.

b) Al controlarse la inflación se podrían reducir las tasas de interés sobre los créditos que otorgaba el sistema

<sup>87</sup> El propio Limantour explicaba al Congreso que los mineros “en lugar de poderse proporcionar, como hasta hoy, tantos pesos como correspondan a la cantidad de metal contenido en las barras de plata que produzcan, sólo conseguirían a cambio de éstas, en el mercado libre, una suma menor. *Ibid.*, p. 570.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 574.

<sup>89</sup> Martínez Sobral, *op. cit.*, p. 20.

financiero, lo que redundaría en un importante beneficio para el conjunto de los empresarios mexicanos.

c) La estabilidad cambiaría permitiría aumentar los flujos de inversiones.

d) La reforma monetaria sería conducida por el gobierno, lo que le brindaría un mayor control sobre el conjunto de la economía.

Pese a que estos cuatro elementos eran sumamente importantes, el secretario centró su argumentación a favor de la reforma señalando que permitiría controlar la inflación. Así, Limantour señaló un valor fundamental del horizonte liberal: “el Gobierno no podía mantener un estado de cosas contrario a los intereses de la gran mayoría de los habitantes de la Nación”.<sup>90</sup>

El Ejecutivo solicitó al Congreso facultades extraordinarias para legislar en materia fiscal, mercantil y monetaria para llevar a cabo la reforma.<sup>91</sup>

La iniciativa de ley pasó a la comisión de dictamen de la Cámara de Diputados, que estaba presidida por Macedo. La comisión dictaminadora introdujo modificaciones menores de redacción y de técnica jurídica, y una de fondo que será revisada más adelante.

Los diputados se acercaron a la comisión en privado para formular preguntas y objeciones, las que fueron aclaradas o “disciplinadas”. De hecho, tal como señaló el senador Aspe, “antes de que llegase el momento de la discusión pública, había sido discutida, comentada y aprobada en lo privado entre todos los señores diputados”.<sup>92</sup>

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 571.

<sup>91</sup> Cfr. la iniciativa de ley del 26 de marzo de 1905, en Macedo, *La evolución...*, *op. cit.*, p. 594.

<sup>92</sup> Intervención del senador Francisco de P. Aspe, XXII Legislatura, sesión del 7 de diciembre de 1904, *Senadores*, 1909, volumen único, p. 234.

La principal “duda” que presentaron algunos representantes populares fue sobre el posible éxito de la reforma. Macedo defendió una vez más su posición: la reforma se llevaría a efecto con base en el “enrarecimiento” de la plata a través de la “clausura” de las casas de moneda. Los diputados objetaron que al limitar la acuñación de plata se produciría una “tirantez artificial en el mercado de capitales, de manera que las tasas de descuento bancarias y los intereses en general subirían en forma exagerada”. Para Macedo, más que un problema, éste sería un bien deseable puesto que se traduciría en una afluencia de capitales extranjeros.<sup>93</sup>

El presidente de la comisión indicó un importante elemento adicional. La exposición de motivos de la iniciativa había sido ampliamente publicitada en el extranjero, y en respuesta en Londres se había incrementado el precio de la plata y “en el mercado de nuestros cambios internacionales, [se había registrado] una baja de 10 puntos; acontecimiento sin precedente en nuestra historia económica”.<sup>94</sup>

Macedo, en su discurso ante los diputados, apeló a un exacerbado nacionalismo en el que presentó la reforma monetaria como la última batalla liberal en defensa de la soberanía nacional. Para él en la historia política mexicana había dos hechos fundamentales: la Independencia y la Guerra de Intervención; ambas habían sentado las bases definitivas de la independencia. En el aspecto económico la soberanía nacional se había alcanzado con

la Constitución y su complemento indispensable: las Leyes de Reforma. Ellas nos dieron la libertad económica, es decir, pusieron las bases de nuestra verdadera independencia

<sup>93</sup> Intervención de Pablo Macedo, XXII Legislatura, sesión del 28 de noviembre de 1904, *Diputados*, 1905, t. 1, pp. 625-627.

<sup>94</sup> *Ibid.*, p. 622.

[...] es decir, la facultad de que cada uno satisfaga sus necesidades conforme a sus merecimientos y aptitudes y hasta conforme a sus gustos y a sus preferencias, cuya satisfacción, señores, también constituye un derecho.

Pero aún faltaban ciertos detalles para formar “una verdadera moneda”, puesto que “no tenemos riqueza sólida, señores diputados; dependemos absolutamente del extranjero, y es tiempo de que cese esta situación”.<sup>95</sup>

A Macedo no le faltaba razón, pues el propósito de la reforma era lograr que el peso fuera únicamente un instrumento de cambio dejando de ser una mercancía cuya cotización dependía de su valor en plata. La iniciativa fue aprobada con el voto unánime de 164 diputados.<sup>96</sup>

La comisión dictaminadora del Senado<sup>97</sup> poco agregó al debate.

La iniciativa que el secretario de Hacienda sometió al Congreso le otorgaba amplias facultades ya que el Ejecutivo podría fijar las clases de moneda que circularían en el país, los límites, la fabricación y circulación, y establecer “las prescripciones que juzgue necesarias para perfeccionar el sistema monetario”, adoptándolo a las necesidades económicas de la República.

El primer artículo, que solicitaba al Congreso facultades para legislar, iba acompañado de cinco bases:

Conservar el “peso” actual plata con poder liberatorio ilimitado (*Base A*), atribuirle un valor equivalente a 75 centigramos de oro (*Base B*). Las monedas fraccionarias de plata contendrían una cantidad menor de ese metal (*Base C*).

<sup>95</sup> *Ibid.*, pp. 629-630.

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 634.

<sup>97</sup> La Segunda Comisión de Hacienda estaba integrada con los senadores S. Camacho, A. Prieto y Aurelio Valdivieso. XXII Legislatura, sesión del 2 de diciembre de 1904, *Senadores*, 1909, volumen único, p. 205.

Limantour explicó en su comparecencia ante el Senado que con esta última base se lograría que la moneda fraccionaria adquiriera su verdadero carácter de instrumento de cambio y sirviera como forma de pago en las transacciones pequeñas, lo que a su vez permitiría lograr una distribución más homogénea en el territorio nacional, puesto que en algunas partes de la República abundaba y en otras escaseaba. La iniciativa proponía que sería obligatoria la “admisión de moneda fraccionaria por cantidad mayor de 20 pesos (*Base D*). El gobierno establecería las oficinas en las cuales los particulares cambiarían, por pesos fuertes, la moneda fraccionaria que presentaran en cantidades de 100 pesos o sus múltiplos”. La emisión de moneda “de todas clases” quedaba reservada al Ejecutivo; en consecuencia se suspendían las operaciones de las casas de moneda (*Base E*).<sup>98</sup>

El artículo 2º facultaba al Ejecutivo a dictar una serie de medidas que iniciarían la adopción del sistema áureo. La comisión dictaminadora de la Cámara de Diputados agregó, con el acuerdo del secretario de Hacienda, una primera base que facultaba al Ejecutivo a prohibir o gravar la importación de pesos plata (*Base A*).

La iniciativa facultaba al Ejecutivo a conceder circulación legal, por tiempo limitado, a las monedas de oro de otras naciones, fijando su valor en moneda mexicana si llega a valer en Londres la onza de plata estándar más de 28 1/2 peniques” (*Base E*, art. 2º). El titular de Hacienda explicó que consideraciones parecidas sustentaban la medida de que las monedas de oro extranjeras tendrían poder circulatorio limitado, pues en caso de que la onza de plata se cotizara en Londres a 28 1/2 peniques el valor de la

<sup>98</sup> “Dictamen del decreto que propone se autorice al Ejecutivo para reformar las leyes monetarias de la República”, en XXII Legislatura, sesión del 2 de diciembre de 1904, *Senadores*, volumen único, p. 207.

plata contenida en las monedas mexicanas aumentaría y tendería a salir del país.<sup>99</sup> Asimismo se preveía que las primeras monedas de oro que circularían en el país serían los dólares norteamericanos, que contenían un gramo y medio de oro puro, mientras que el peso mexicano tendría 75 gramos; en consecuencia, el dólar valdría el doble que la moneda mexicana, cotización que facilitaría las transacciones internacionales, y mientras tanto —señaló Limantour—, las casas de moneda acuñarán “las monedas de oro necesarias para el comercio”.<sup>100</sup> De hecho, la cotización del peso, que había estado aproximadamente a la par con el dólar en 1875; bajó en forma continua hasta 1903, que llegó a 2.375. Así, al establecer la “dobleta” se mantenía la cotización que aproximadamente el peso había alcanzado en el mercado.

En su intervención en el Senado, Limantour dedicó un largo espacio a explicar las exenciones en favor de los mineros, sector que —como ya se ha señalado— sería el más afectado por la reforma.<sup>101</sup>

<sup>99</sup> Intervención de José Y. Limantour, XXII Legislatura, sesión del 7 de diciembre de 1904, *Senadores*, 1909, volumen único, pp. 238-239.

<sup>100</sup> *Idem*.

<sup>101</sup> El artículo 2º de la iniciativa que se consultaba dedicó las siguientes bases al fomento de la industria extractiva:

Disminuir los gravámenes que en conjunto reportan los metales preciosos por el 2% de amonedación, 3% de Timbre y los derechos de ensaye, fundición y apartado (*Base F*).

Modificar el cobro de derecho de pertenencia para la titulación de las minas y el impuesto sobre pertenencias mineras “de modo que resulten favorecidas las minas que produzcan metales preciosos” (*Base G*).

Reformar la Ley de 6 de junio de 1887 para que los estados cobraran un máximo de 1.5% sobre el valor de los metales preciosos, en lugar de 2% máximo que establecía la legislación (*Base H*).

Reducir el pago de derechos de importación a los artículos destinados a la minería (*Base I*). “Dictamen del decreto que propone se autorice al Ejecutivo para reformar las leyes monetarias de la República”, en XXII Legislatura, sesión del 2 de diciembre de 1904, *Senadores*, volumen único, p. 208.

Estas medidas formaban parte de una reforma hacendaria que ya se había puesto en marcha pero se juzgó conveniente incluirlas en la iniciativa para brindar una idea de conjunto. No obstante, implementar estas bases implicaba una reducción de los ingresos federales, por lo que el responsable de Hacienda explicó que se llevarían a cabo “hasta donde lo permita la nivelación de los presupuestos”,<sup>102</sup> pues la minería proporcionaba al erario federal “un contingente superior al de casi todas las demás industrias” que se destinaba al pago de servicios públicos.<sup>103</sup>

A cambio los mineros contribuirían a crear un sistema para vender las barras de plata que antes entregaban a las casas de moneda, de modo que se abrieran oficinas que, sin pérdidas para el tesoro público, anticipen fondos sobre el valor de las barras de plata y proporcionen a los interesados facilidades para su venta (*Base J*). Limantour explicó que el gobierno serviría de intermediario, pues al recibir las barras de plata anticiparía fondos por su valor con un cheque expedido por los bancos; el gobierno vendería la plata en el extranjero. Este sistema ofrecía mayores ventajas que el de las empresas particulares que ofrecían este servicio, pues el gobierno únicamente deduciría gastos (la remesa de las barras al extranjero, su beneficio, etc.) ya que renunciaba a obtener utilidades.

Las bases autorizaban al Ejecutivo a modificar la legislación civil, mercantil y bancaria. El senador Francisco Aspe señaló al secretario de Hacienda que era grave y delicado que se otorgaran tan amplias facultades en lugar de someter estas modificaciones al Congreso.

Limantour respondió que el Ejecutivo no había enviado al Congreso esas modificaciones porque se trataba de

<sup>102</sup> Intervención de José Y. Limantour, XXII Legislatura, sesión del 7 de diciembre de 1904, *Senadores*, 1909, volumen único, p. 239.

<sup>103</sup> “Exposición de motivos”, *op. cit.*, p. 576.

disposiciones heterogéneas, “que aún no están concluidas, que tienen íntima conexión y que no sería posible discutir las unas hoy y otras mañana, sino que se promulgue en la oportunidad conveniente”.<sup>104</sup> En efecto, como se verá más adelante, la reforma a las instituciones de crédito fue enviada al Congreso.

Las bases facultaban al Ejecutivo para que estableciera una junta que regulara la circulación monetaria. Limantour indicó que el presidente todavía no había resuelto si haría uso de esta facultad; sin embargo indicó la importancia de instituir la.

La creación de esta junta tiene por objeto demostrar a la nación y al mundo que el gobierno mexicano no quiere tener en este asunto más intervención que la estrictamente necesaria y dejar lo demás a esa junta, que contará entre sus miembros con los mejores elementos de la Banca y el Comercio, pues estaría compuesta de personas de honorabilidad y que tengan práctica en esos asuntos, dando así una garantía para la República.<sup>105</sup>

Con la intervención de Limantour, el Senado aprobó la iniciativa por unanimidad, con 39 votos.<sup>106</sup> La ley fue promulgada el 26 de marzo de 1905.

La iniciativa pudo formularse tras sucesivos esfuerzos de conciliación que dirigió Limantour. Primero designó representantes de los principales sectores económicos del país para integrar la comisión que habría de estudiar la reforma.

<sup>104</sup> Intervención de José Y. Limantour, XXII Legislatura, sesión del 7 de diciembre de 1904, en *Senadores*, 1909, volumen único, p. 239.

<sup>105</sup> *Ibid.*, p. 240.

<sup>106</sup> XXII Legislatura, sesión del 7 de diciembre de 1904, *Senadores*, 1909, volumen único, p. 241.

El segundo trabajo de conciliación se realizó al encar­gar la redacción de las *Bases* a las cabezas de los dos grupos que divergían en el sistema para llevar a cabo la reforma: los diputados Casasús y Macedo.

El tercer esfuerzo de conciliación se concretó al introducir en las *Bases* las propuestas de los disidentes de la quinta subcomisión, pues José de Landero y Cos, identificado con agricultores exportadores y con grandes consorcios mineros, se mostró en contra de la adopción del patrón oro. El informe que redactaron Landero y Carlos Sellerier señalaba que la industria minera y las industrias agrícolas de exportación sufrirían una pérdida conforme a las estimaciones realizadas por la segunda subcomisión de 8.68% para los productos agrícolas y de 6% para los propietarios de minas;<sup>107</sup> por ello recomendaban que se adoptara una serie de medidas fiscales transitorias, aunque no todas se llevaron a la práctica.<sup>108</sup>

El cuarto momento de conciliación se llevó a cabo en la Cámara de Diputados. Fueron precisamente Casasús y Macedo los encargados de convencer a los representantes populares de la conveniencia del sistema adoptado por la iniciativa.

El quinto esfuerzo fue el trabajo de concertación en el Senado. Es de suponerse que Casasús y Macedo también fueron quienes lo llevaron a cabo. Pero la tarea no debió de ser sencilla, pues cuando la iniciativa se presentó en el

<sup>107</sup> Cuarta y quinta subcomisión, *op. cit.*, p. 19.

<sup>108</sup> El 25 de marzo de 1905 se reformaron ampliamente las leyes de impuestos de 1892 y 1897 que simplificaron el pago de impuestos federales; se derogó el antiguo impuesto a la acuñación de oro; se redujo el impuesto del timbre y se exentó del pago de impuestos a la maquinaria que se utilizara para refinación o beneficio que hubiese sido importada antes del 30 de junio de 1908. Los comisionados también solicitaron que se estableciera por 10 años una exención fiscal de los impuestos federales, estatales y municipales, con excepción del timbre, pero esto último no les fue concedido.

Congreso había una nutrida discusión en la prensa sobre si era conveniente o no adoptar el patrón oro, si se debía establecer una reserva de oro o favorecer el “enrarecimiento”, y en esta discusión pública participaban ex senadores y miembros de la Comisión Monetaria, como Genaro Raigosa.<sup>109</sup>

Un sexto momento es atestiguado por el dictamen del Senado que indica otro esfuerzo de conciliación. El 24 de noviembre de 1904, el mismo día en que la comisión dictaminadora de la Cámara de Diputados presentaba al pleno su resolución, el consejo de administración del Banco Nacional de México convocó a una reunión a la que asistieron “el señor Limantour y los hombres más prominentes autorizados de los negocios públicos y privados”, a quienes el secretario de Hacienda resolvió dudas e inquietudes. “Todos se mostraron tan complacidos que suscribieron un voto de gratitud al presidente de la República y a su secretario.”<sup>110</sup> No era fortuito que esta institución de crédito fuese la convocante, puesto que era el instituto financiero más importante del país y fungía de banca de gobierno cuyo concurso para reformar el sistema monetario era indispensable.

Es de señalarse que en los seis momentos de conciliación Pablo Macedo tuvo una destacada actuación. Al igual que al discutirse la ley bancaria —que se ha revisado en el capítulo anterior—, Macedo articuló el espacio institucional como diputado, en la comisión de estudio (pues en esta ocasión se desempeñó en la quinta subcomisión), y fue también el enlace con el sector financiero, ya que

<sup>109</sup> Intervención de Francisco de P. Aspe, XXII Legislatura, sesión del 7 de diciembre de 1904, *Senadores*, 1909, volumen único, p. 237.

<sup>110</sup> XXII Legislatura, sesión del 2 de diciembre de 1904, *Senadores*, 1909, volumen único, p. 207.

continuaba fungiendo como abogado consultor del Banco Nacional.

En la Ley de 26 de marzo de 1905 se plasmaron las directrices sentadas por las *Bases*. Sus dos primeros artículos establecieron el valor intrínseco de la moneda, e indicaron que las monedas fraccionarias tendrían una ley menor que la moneda fuerte del mismo metal.<sup>111</sup> Asimismo se estableció que la facultad de acuñar moneda era exclusiva del Ejecutivo de la Unión (art. 9º). Esta medida se conoció como la “clausura de las casas de moneda”.<sup>112</sup> De esta manera el gobierno mexicano por primera vez regularía directamente el mercado monetario.

Los poseedores de antiguas monedas de oro podrían canjearlas por las de nuevo cuño. La Secretaría de Hacienda quedó facultada para continuar acuñando pesos de antiguo cuño para exportarlos a “los países orientales” que los utilizaban como moneda (art. 10). Asimismo, la legislación sancionó el derecho de que todo habitante pudiera cambiar la moneda fraccionaria por pesos fuertes de plata.

Conviene destacar que si además se hubiera consiguado el derecho de todo habitante a cambiar la moneda fuerte de plata por moneda de oro, y viceversa, “el establecimiento del patrón oro habría sido completo —opina Martínez Sobral—, pero la ley no podía anticipar esta obligación, que suponía el éxito de la reforma y que suprimía de golpe el periodo transitorio de la misma”.<sup>113</sup>

El poder liberatorio ilimitado sólo se concedió a las monedas de oro de 10 y de cinco pesos y a las de plata de un peso. Éstas eran las únicas monedas de curso forzoso, por lo tanto el deudor podía imponerlas al acreedor.

<sup>111</sup> Cfr. “Ley que establece el régimen monetario de los Estados Unidos Mexicanos”, en *El Economista Mexicano*, México, s. p. i., vol. 40, 1905.

<sup>112</sup> Martínez Sobral, *op. cit.*, p. 166.

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 169.

Martínez Sobral, el economista de la época que con mayor profundidad estudió la reforma y que se convirtió en su mejor “publicista”, explicaba que ésta era una medida clave para que funcionase el “enrarecimiento de la plata”. El gobierno no podía acuñar monedas de plata destinadas a la circulación interior a menos que recibiera el valor teórico marcado por la ley: 75 centigramos de oro.<sup>114</sup>

La ley prohibió el uso de “fichas, tarjetas, planchuelas, vales y todos aquellos documentos o signos” que sirvieran para sustituir el uso de la moneda metálica. Esta disposición fue un precedente directo de la legislación revolucionaria que estableció que el pago de salarios debía hacerse en moneda de circulación legal y forzosa.<sup>115</sup>

El capítulo IV se dedicó al “fondo regulador de la circulación monetaria y la Comisión de Cambios y Moneda”. La propia legislación indicó que el fondo estaba dirigido “fundamentalmente a facilitar la adaptación de la circulación de moneda, a las exigencias de la estabilidad del tipo de cambio exterior”. No se trataba del fondo de reserva propuesto por la quinta subcomisión de la Comisión Monetaria puesto que no podría cambiar las monedas de plata por las monedas de oro.<sup>116</sup>

A juicio de Martínez Sobral el objetivo fundamental del fondo fue permitir que el gobierno mexicano se convirtiera en “un verdadero banquero”. De hecho, tomaba muchas de las funciones de un banco central, institución que no existía en México. El gobierno podría intervenir y

<sup>114</sup> *Ibid.*, pp. 171-172.

<sup>115</sup> “Decreto sobre salarios mínimos de la Convención del 15 de septiembre de 1914”, y que sería seguida por el Decreto sobre salario mínimo del gobernador de Chihuahua Fidel Ávila del 9 de enero de 1915. Ambos decretos se reproducen en Mario Contreras y Jesús Tamayo, *Antología. México en el siglo xx. 1913-1920. Textos y documentos*, México, UNAM, 1983, vol. 2, pp. 175 y 188 (Lecturas universitarias, 22).

<sup>116</sup> Martínez Sobral, *op. cit.*, p. 174.

dirigir el mercado cambiario, "mas para hacer este género de intervenciones es preciso contar con una arma, la cual no puede ser otra sino un capital poderoso. Dotar al gobierno de esa arma fue el objeto fundamental del fondo regulador".<sup>117</sup>

#### LA COMISIÓN DE CAMBIOS Y MONEDA COMO MECANISMO DE REGULACIÓN

La Ley de 26 de marzo de 1905 preveía que se instalara una junta que regularía la circulación monetaria y que debía vigilar que se mantuviera el valor de la paridad de la unidad monetaria en el mercado internacional a la par de otras monedas con patrón oro.<sup>118</sup> Para cumplir este cometido se le dotó de un fondo regulador de 10 millones de pesos de las reservas del tesoro.<sup>119</sup>

Un decreto posterior, el de 3 de abril de 1905, estableció que el fondo regulador no sería administrado directamente por el gobierno sino por una llamada comisión de Cambios y Moneda, integrada por miembros del sector público y privado. La participación de la iniciativa privada aseguraba su carácter semiautónomo.

Instituir el fondo regulador era una nueva fórmula de compromiso. Aunque no se estableció una reserva que hubiera permitido establecer el patrón oro, como lo había propuesto Casasús, se dotaba de un cuerpo para regular el mercado cambiario a través de la compraventa de giros en el exterior y así alcanzar una relativa estabilidad en los cambios internacionales.

<sup>117</sup> *Ibid.*, p. 175.

<sup>118</sup> Hawtrey, *op. cit.*, p. 38.

<sup>119</sup> "Ley que establece el régimen monetario de los Estados Unidos Mexicanos", *op. cit.*, p. 40.

La Comisión de Cambios y Moneda estaba presidida por Limantour, como vicepresidente por designación del Ejecutivo fungió Pablo Macedo. Además, se integró con nueve vocales, dos de ellos *ex officio*: el tesorero general de la federación y el director general de la Casa de Moneda; tres que nombraba cada uno de los principales bancos del país: el Nacional de México, el de Londres y México y el Banco Central Mexicano. A éstos se añadían los vocales nombrados por el Ejecutivo, todos destacados miembros del sector financiero: Andrés Bermejillo, jefe de la casa Bermejillo y Cía.; James Walker, gerente del Banco Mexicano de Comercio e Industria, y Hugo Scherrer, Jr.<sup>120</sup>

La comisión se dividió en tres subcomisiones: la ejecutiva, “encargada de proveer el despacho de los negocios corrientes y de los que no admiten demora”; la de caja y contabilidad y la de personal. Por razones obvias, la primera era la más importante y fue presidida por Macedo.

La Comisión de Cambios y Moneda presentó una única memoria de labores que comprendía el periodo 1905-1909. Su primer trabajo consistió en retirar de la circulación las monedas de antiguo cuño, y aunque la Ley de 25 de marzo de 1905 no establecía que se debiera desmonetizar, los comisionados consideraron que era necesario retirarlas para evitar su reimportación y evitar el atesora-

<sup>120</sup> Tesorero de la Federación, Manuel Zamacona Inclán, quien renunció en abril de 1906, fue sustituido por Javier Arrangoiz. Como director de la Casa de Moneda fue nombrado Manuel Fernández Leal, hasta su muerte en julio de 1909; fue sustituido en el cargo por Miguel de Mendizábal. Miembros del consejo de administración del Banco Nacional de México fueron Gustavo Struck, hasta su fallecimiento en febrero de 1906; fue sustituido por Luis G. Lavie, quien falleció en junio de 1908; su lugar lo tomó Ernesto Otto. Por el Banco de Londres y México ocupó el cargo de vocal Enrique Tron y se desempeñó como vocal Federico Klandt, subgerente del Banco Central. Comisión de Cambios, en Martínez Sobral, *op. cit.*, p. 297.

miento de las monedas fraccionarias antiguas, que eran de mayor peso y ley que las nuevas.

La Ley de 3 de abril de 1905 prohibió a la comisión adquirir barras de plata para la nueva acuñación, por lo que se fundió una parte de los 10 millones de pesos del fondo regulador, y a través de los bancos y en especial del Nacional de México se recogió la de antiguo cuño. En estos cuatro años se lograron retirar más de 18 millones de pesos plata y poco más de 700 000 en monedas de oro.<sup>121</sup>

A mediados de 1908, cuando apenas empezaban a mostrarse los primeros efectos de la crisis financiera internacional, el economista Martínez Sobral escribía convencido de que México debía adoptar plenamente el sistema oro autorizando su libre acuñación y convertir a las monedas de plata en “especie fraccionaria”.

Entusiastamente sostuvo que la reforma había brindado muy buenos resultados, aunque el breve tiempo transcurrido impedía contar con índices confiables. Martínez Sobral se preguntaba si se había alcanzado el principal objetivo que perseguía la reforma: bajar la inflación y los precios. Tras reconocer que el país no contaba con tablas de índices de precios de los principales centros económicos, brindaba la siguiente hipótesis: “habiéndose eliminado el factor de inseguridad en el valor de la moneda que prevalecía antes, y habiendo aumentado de valor la propia moneda, necesariamente los precios, con excepción del de el trabajo, deben haber bajado”.<sup>122</sup>

Esta hipótesis resultaba de suyo importante porque era el presupuesto básico con el que se llevó a cabo la reforma; no obstante Jaime Zabłudowsky demostró que la hipótesis hubiese sido correcta si México hubiera contado

<sup>121</sup> *Ibid.*, pp. 243-246.

<sup>122</sup> Martínez Sobral, *op. cit.*, p. 201.

con un mercado interno nacional, pero no lo había en el país.<sup>123</sup>

Martínez Sobral, al exponer las ventajas de la reforma, señaló que la inversión de capitales extranjeros había aumentado, y calculaba que ésta ascendía a 70 millones invertidos entre fines de 1906 y fines de 1908.<sup>124</sup>

En otros aspectos de la vida económica se observaba un notable incremento: en las rentas públicas,<sup>125</sup> en las importaciones y exportaciones,<sup>126</sup> e incluso la producción de metales preciosos había aumentado.

Martínez Sobral señaló un último indicador que mostraba la estabilidad monetaria: la nacionalización de las principales líneas ferrocarrileras. “¿Quién hubiera osado entrar en combinaciones de ese género, destinados a emanciparnos de una verdadera tiranía económica, si no se hubiese podido contar con la estabilidad del valor del instrumento monetario?”, se preguntaba el economista.<sup>127</sup>

Efectivamente en 1903 la Secretaría de Hacienda inició una serie de operaciones con las que el gobierno obtuvo el control del Ferrocarril Nacional de México, del Ferrocarril Interoceánico y del Ferrocarril Internacional Mexicano. Había sido necesario contratar un nuevo empréstito para

<sup>123</sup> Jaime Zabłudowsky, “La depreciación de la plata y las exportaciones”, en Enrique Cárdenas (comp.), *Historia económica de México*, México, FCE, 1992.

<sup>124</sup> Martínez Sobral, *op. cit.*, p. 202.

<sup>125</sup> Las rentas para el año fiscal 1904-1905 ascendieron a 92 millones de pesos. En el periodo 1905-1906 se recaudaron 102 millones. En 1906-1907, 104 millones; en 1907-1908, 110 millones. El descenso del último año fiscal se debió a la crisis financiera. *Ibid.*, p. 205.

<sup>126</sup> Martínez Sobral reporta las siguientes cifras: en el año fiscal 1904-1905 se importaron 178 200 000 pesos y se exportaron 208 500 000. Para 1905-1906 las importaciones fueron de 220 millones y las exportaciones de 271 100 000. Para el periodo 1906-1907 se importaron 233 millones y se exportaron 248 millones. En el año fiscal de 1907-1908 la balanza comercial fue desfavorable ya que se importaron 261 800 000 y se exportaron 242 700 000. *Idem.*

<sup>127</sup> *Ibid.*, p. 298.

que el gobierno pudiera dar vida a Ferrocarriles Nacionales de México, empresa que concentraría todas las compañías y en la cual el gobierno mexicano sería el socio mayoritario,<sup>128</sup> política que continuó hasta 1910.

En síntesis, el mismo economista propuso que había llegado el momento de que la Comisión de Cambios y Moneda ya no regulara directamente el mercado monetario, "porque ya no hay necesidad de que se produzca escasez de moneda: no estamos ya esperando, como en 1905, que funcione la ley del enrarecimiento".<sup>129</sup> La crisis financiera de 1908 mostró pronto cuán equivocado estaba.

#### LA CRISIS DE 1908 Y LOS LÍMITES DE LA REFORMA MONETARIA

El volumen de acuñación de monedas de oro que se aprecia en los cuadros v.1 y v.2 ilustra los límites de la reforma.

CUADRO v.1. *Acuñación de moneda en los años fiscales de 1905 a 1907*

En oro (piezas de 10 y 5 pesos)	65 026 500.00
En plata (piezas de 50, 20, 10 centavos)	28 796 923.80
En níquel (piezas de 5 centavos)	801 728.00
En bronce (piezas de 1 y 2 centavos)	936 418.90
Total	95 561 570.70

La exposición de motivos de la Ley de 26 de marzo de 1905 explicó que no era conveniente acuñar oro; sin em-

<sup>128</sup> Carmagnani, *Estado y mercado...*, *op. cit.*, pp. 350-351.

<sup>129</sup> Martínez Sobral, *op. cit.*, p. 199.

CUADRO V.2. *Acuñaación para el periodo fiscal  
de 1907 a 1909*

En oro (piezas de 10 y 5 pesos)	18 360 000.00
En plata (piezas de 1 peso)	10 105 000.00
En plata (piezas de 50, 20, 10 centavos)	3 826 619.00
En níquel (piezas de 5 centavos)	102 580.00
Total	32 394 199.50

FUENTE: Comisión de Cambios y Moneda, *op. cit.*, p. 258.

bargo, la comisión, aprovechando un ligero repunte en la cotización de la plata, inició la acuñación en oro como una forma de apurar la implementación del patrón áureo, pero, como puede observarse en el cuadro anterior, se acuñaron piezas en 1905 y 1906 de manera experimental. A partir de 1906 se observa una marcada tendencia a la baja ya que en ese año se acuñó la mitad de monedas de oro respecto a la plata y para 1909 se suspendió la acuñación en oro, debido a la crisis internacional de 1908.

Los comisionados explicaron que se suspendió la acuñación áurea porque en el mercado de cambios escaseaban los giros sobre el extranjero,<sup>130</sup> y porque los particulares atesoraban las monedas de oro y se negaban a hacer sus pagos en este metal. La comisión calculaba que por lo menos 15 millones de pesos habían sido retirados de la circulación,<sup>131</sup> y aumentó la acuñación de plata; además, se impulsó porque el precio internacional de este metal continuaba a la baja y “convenía consumir aquí, sin que llegara a los mercados extranjeros, lo más que fuese posible de la producción nacional”.<sup>132</sup> De hecho, la reacuña-

<sup>130</sup> Comisión de Cambios, en Martínez Sobral, *op. cit.*, p. 261.

<sup>131</sup> *Ibid.*, p. 278.

<sup>132</sup> *Ibid.*, p. 261.

ción en plata fue para los comisionados sólo un retroceso y no el fracaso de la reforma, puesto que ésta había establecido el sistema cambiario oro y no el patrón oro.

En un primer momento los principales beneficiarios de la reforma fueron los bancos de emisión.

La Ley Bancaria de 1897 había establecido que los billetes no tenían un poder liberatorio sino que eran convertibles a metálico a solicitud del poseedor, y sólo se podían canjear en la plaza y banco que los había emitido; de otra manera eran convertidos en metálico aplicando una alta tasa de descuento.<sup>133</sup>

Los bancos aprovecharon la reforma para aumentar la emisión de billetes bajo condiciones tan favorables. Entre el 31 de agosto de 1905 y el 30 de noviembre de 1906 la emisión pasó de 89.5 a 96 millones,<sup>134</sup> debido a este rápido incremento y a la crisis de 1908 que aumentó la demanda de giros que se enviaban al exterior, las reservas bancarias bajaron considerablemente, y aunque sus carteras se habían incrementado era difícil hacerlas efectivas, "so pena de provocar quiebras y suspensiones de pagos". La comisión prohibió que se abrieran nuevos bancos de emisión y a los que había se les prohibió que aumentaran su capital a menos que se comprometieran a limitar su circulación.<sup>135</sup> Asimismo obligó a los bancos de emisión locales a que disminuyeran sus carteras.<sup>136</sup>

En pocas palabras, los banqueros de las tres principales instituciones financieras del país, que eran quienes integraban la comisión, fungieron como banca central regulando la circulación, pero también se beneficiaron con la

<sup>133</sup> Matías Romero, *op. cit.*, p. 575, y Raúl Ortiz Mena, *La moneda mexicana. Análisis históricos de sus fluctuaciones. Las depreciaciones y sus causas*, México, UNAM, 1942, p. 47.

<sup>134</sup> Ortiz Mena, *op. cit.*, p. 49.

<sup>135</sup> Martínez Sobral, *op. cit.*, p. 196.

<sup>136</sup> Comisión de Cambios, en Martínez Sobral, *op. cit.*, pp. 266-267.

reforma. Primero, aumentando la emisión de papel moneda que regularmente redimían con descuento, y después, eliminando de la competencia a los bancos locales. Fue necesario reformar la ley bancaria pues la crisis puso de manifiesto las debilidades del sistema financiero mexicano. Por razones de claridad en la exposición de este trabajo, esta reforma se analiza de manera separada.

La profunda crisis financiera de 1908 afectó al país "no sólo paralizando la corriente de capital extranjero sino cerrándonos casi por completo las puertas del crédito y colocándonos en la necesidad de cubrir con urgencia nuestras deudas en el exterior". A ello se añadía el aumento de las importaciones, "que no se consumían y era preciso pagar".<sup>137</sup> La comisión intervino nuevamente en el mercado cambiario: dispuso de casi todo el fondo regulador y de una parte de los fondos en oro de las reservas de la federación que se mantenían en Europa y alcanzaban un monto de 900 000 libras esterlinas y contrató un empréstito con el Banco de París y de los Países Bajos por 25 millones de francos.<sup>138</sup> Al terminar la crisis los capitales extranjeros norteamericanos y europeos volvieron a fluir al país, con lo que fue posible pagar los primeros vencimientos del crédito.<sup>139</sup>

Los principales sectores afectados por la crisis fueron la agricultura de exportación, la banca regional y la minería. Pese a los estímulos fiscales que esta última recibió,<sup>140</sup>

<sup>137</sup> *Idem.*

<sup>138</sup> *Ibid.*, pp. 267-273.

<sup>139</sup> Ortiz Mena, *op. cit.*, p. 49.

<sup>140</sup> Cabe destacar que los estímulos fiscales en favor de la minería sentaron dos importantes precedentes: un impuesto diferencial entre las posesiones grandes y pequeñas. Aunque el diferencial era regresivo, fijaba un patrón para la tributación progresiva en fecha posterior. Asimismo, había gravámenes diferenciados para los exportadores de minerales y para los exportadores de metales refinados, que "se convirtió en la base de una política de aliento al beneficio y a la refinación de metales en México". M. D. Bernstein, "La modernización de la

únicamente sobrevivieron las compañías fuertes y los mineros con yacimientos excepcionalmente ricos.<sup>141</sup>

En resumen, en este apartado se ha visto que la reforma monetaria fue impulsada por el Ejecutivo a través de una comisión extraconstitucional, práctica que era común desde 20 años atrás y como antaño expresaba que los principales intereses del país no estaban suficientemente representados en el Congreso. La comisión de estudios de 1903 llevó a cabo un largo proceso de negociación y concertación entre la clase dirigente y entre ésta y los más poderosos sectores de la iniciativa privada. No obstante, la dimensión institucional y la propia fuerza política del Congreso no podían ser ignorados por el Ejecutivo; de ahí que se llevara a cabo una paciente labor de concertación con los legisladores previa a la presentación al pleno de la solicitud para que se invistiera con facultades extraordinarias al presidente a fin de formular la iniciativa, conducir la reforma y modificar los códigos y leyes federales que juzgase convenientes. La concertación llegó a ser tan exitosa, con la intervención directa del secretario de Hacienda, que un inexperto diputado llegó a afirmar “vamos a votar hoy nuestra ley”.<sup>142</sup>

Debe enfatizarse la función articuladora que desempeñó el grupo “científico” y en particular Pablo Macedo, quien vinculó al poder público y a la iniciativa privada; él garantizó la continuidad en las sucesivas instancias de conciliación, como miembro de la comisión de estudios de 1903, arquitecto de las *Bases* sometidas junto con la iniciativa de ley, diputado y miembro de la comisión dictaminadora de la

economía minera”, en Enrique Cárdenas (comp.), *Historia económica de México*, México, FCE, 1991, p. 226.

<sup>141</sup>*Ibid.*, p. 264.

<sup>142</sup> Ésta es una ilustrativa anécdota que relata el senador Francisco de P. Aspe. XXII Legislatura, sesión del 7 de diciembre de 1904, *Senadores*, 1909, volumen único, p. 234.

representación popular, encargado del cabildeo en ambas cámaras, posiblemente uno de los redactores de la Ley de 26 de marzo de 1905 y miembro de la Comisión de Cambios y Moneda encargada de llevar a efecto la reforma.

El reducido universo de la élite política y económica del país favoreció que una sola persona pudiera fungir de bisagra en los distintos órganos de los poderes públicos y financieros. Este mismo hecho ilustra que en el siglo xx la relación entre el Congreso y el Ejecutivo definitivamente se había desplazado hacia el polo de la cooperación y el compromiso, dejando atrás el polo de la confrontación, y es Macedo quien mejor ilustra la manera en que se construyó la práctica que lo hizo posible.

Conviene revisar los alcances y límites de la reforma con base en sus objetivos.

La Ley de 26 de marzo de 1905 estableció que la base del sistema monetario mexicano fuese, provisionalmente, la circulación de la plata pero con un valor fijo en oro; así instituyó el sistema cambiario oro.

La reforma descansó en dos supuestos: primero, que la constante devaluación monetaria desde 1892 tenía efectos negativos sobre la recaudación fiscal y sobre el pago de la deuda pública. Sin duda así era, pero también es cierto que a partir de 1892, año en que se aumentaron los ingresos y se inició la reconversión de la deuda externa, se logró que para 1902 el servicio de ésta se mantuviera aproximadamente en los mismos niveles.

Segundo, la clase política creía que la depreciación producía efectos inflacionarios. Sin embargo, este argumento no es válido porque la mayoría de los productos agrícolas no participaban en el mercado internacional. Además de que la rigidez en el precio de los cultivos tradicionales de consumo interno hizo que sus precios difirieran de los que se pagaban en el mercado exterior.

La reforma perseguía dos objetivos adicionales: atraer capitales externos y que la moneda se cotizara por su curso legal y no como mercancía; con esto último se pretendía expandir el mercado interno y monetizar amplios sectores sociales.

La Ley de 1905 prohibió el pago de salarios y sueldos en fichas, medida que estaba destinada a proteger los ingresos de los trabajadores y que era un claro reconocimiento de que amplias zonas rurales estaban fuera del mercado monetario. Sin embargo, hacia 1909 la situación no había mejorado y la misma comisión reconocía que los salarios no se solían pagar con metálico.

La manera en que la Comisión de Cambios y Moneda llevó a cabo la reforma condujo a que se obtuvieran dos resultados distintos de los previstos por los impulsores de la reforma:

La acuñación favoreció a los sectores vinculados al comercio internacional puesto que las monedas que se acuñaron estaban destinadas al pago de grandes transacciones, mientras que para el comercio menudo resultaba insuficiente. Éste era un efecto del sistema cambiario oro, pues con la mayor parte de la moneda acuñada en este metal se pagaban derechos aduanales y las mercancías importadas.

La emisión de papel moneda fue un nuevo negocio para los banqueros, que aumentaron las tasas de descuento bancarias y los intereses. Para 1909 los banqueros miembros de la comisión habían logrado eliminar de la competencia otros bancos de emisión.

A partir de 1908 la reforma monetaria presentó la misma orientación que los cambios registrados en la estructura hacendaria, y no es otra cosa más que la expresión del liberalismo oligárquico. La reforma monetaria golpeó al sector agrícola de exportaciones, que se quedó sin premio,

y afectó en especial a los dos sectores que presentaban menor resistencia: la minería (por ser en su mayoría de capital extranjero) y la industria textil (que era de nueva creación).

Directamente benefició al capital financiero, el que además de los beneficios arriba señalados obtuvo grandes utilidades por la desmonetización de la plata.

La reforma monetaria fracasó durante la Revolución porque descansó en el pronóstico de que se mantendría un acelerado crecimiento de la economía y en la confianza que la comunidad financiera internacional tenía en Díaz; una vez que estos elementos desaparecieron por la lucha armada el peso se cotizó por su valor metálico intrínseco, lo que obligó a que entre 1913 y 1917 se estableciera la circulación forzosa del papel moneda. El sistema monetario mexicano habría de reformarse hasta 1931 cuando se adoptó el patrón dólar.

#### LOS LÍMITES DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

En la iniciativa que presentó José Y. Limantour al Congreso en 1904 para llevar a cabo la reforma del sistema monetario pidió autorización para reformar la ley bancaria, y en este sentido la nueva reglamentación de las instituciones de crédito, que se analiza en el presente apartado, fue un colofón de la reforma de 1905.

El 9 de mayo de 1908 se leyó en la Cámara de Diputados la iniciativa para reformar la Ley General de Instituciones de Crédito. En el proyecto de ley el secretario de Hacienda indicó que la crisis financiera internacional, que "sacudió tan hondamente los mercados de los Estados Unidos del Norte" en octubre de 1907, hizo palpables los "vacíos y deficientes de nuestro sistema bancario". Los pri-

meros síntomas de la crisis en México se manifestaron en la escasez de fondos disponibles debido a que los bancos de emisión tenían una pesada cartera vencida.<sup>143</sup>

José Y. Limantour explicó que el proyecto de ley había sido previamente acordado con los banqueros en una serie de reuniones que tuvieron lugar los primeros días de abril. Las negociaciones se dividieron en dos rubros: los asuntos que eran materia de convenio entre la Secretaría de Hacienda y los bancos, y los problemas que debían resolverse con una reforma a las leyes y disposiciones vigentes.<sup>144</sup>

A juicio del Ejecutivo el principal problema que presentaba el sistema financiero era que “son muchos, quizá demasiado numerosos, los bancos de emisión que se han creado, e insuficientes los refaccionarios e hipotecarios”. De modo que eran muy pocas las instituciones que ofrecían crédito a mediano plazo a la agricultura, la industria y comercio, por lo que este vacío lo habían llenado los bancos de emisión.<sup>145</sup>

Los objetivos generales de la iniciativa eran: garantizar que los bancos de emisión pudiesen rembolsar en todo momento sus depósitos, y los bancos, aun en periodos de crisis, estuvieran en condición de desarrollar sus operaciones “en vez de verse precisados a restringirlas, como la experiencia ha venido demostrando”. La iniciativa buscaba que el crédito se extendiera al mayor número posible de individuos y por lo tanto que no se restringiera a unas cuantas personas como de hecho sucedía. Asimismo cada institución de crédito tendría que satisfacer las necesida-

<sup>143</sup> “Proyecto de ley que reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito”, en XXIII Legislatura, sesión del 9 de mayo de 1908, *Diputados*, 1908, vol. II, p. 672.

<sup>144</sup> *Ibid.*, p. 673.

<sup>145</sup> *Ibid.*, p. 672.

des “propias de la comarca que se les ha fijado como órbita de sus actividades”.<sup>146</sup> En otras palabras, el proyecto de ley era un diagnóstico preciso y consultaba una serie de medidas para suprimir las prácticas que habían desviado al sistema financiero mexicano de sus objetivos originales y que fundamentalmente eran dos: el autopréstamo y la expansión de las actividades que realizaban los bancos de emisión, lo que había conducido a que no cumplieran sus funciones básicas y a que el sistema bancario mexicano perdiera su carácter regional.

La iniciativa restringió las operaciones de la banca de emisión. Su capital social no podría ser menor a un millón de pesos (art. 11, fr. II). No podrían aceptar letras ni libranzas en descubierto ni otorgar créditos que no pudieran revocar a su voluntad; limitó las acciones o bonos que podían tomar en firme a 10% del capital y del fondo de reserva; prohibió que trabajaran minas, oficinas metalúrgicas, establecimientos mercantiles, industriales o agrícolas y seguros. Debían exigir una garantía prendaria suficiente cuando otorgaran préstamos a individuos o sociedades cuyo domicilio se localizara fuera del territorio en el que estaban asentadas las matrices o sucursales bancarias; tampoco podrían operar fuera de los límites de la jurisdicción financiera que les correspondía, “excepto cuando se provean garantías especialísimas”. La ley les impidió que aceptaran responsabilidades de una misma persona o compañía por cantidad superior a 10% del capital pagado por el establecimiento (art. 29).<sup>147</sup>

Estas instituciones de crédito quedaban obligadas a canjear periódicamente los billetes que tuvieran de otros bancos y pagar los saldos en efectivo (art. 23) para evitar que acumularan billetes de distintos bancos, puesto que

<sup>146</sup> *Ibid.*, p. 673.

<sup>147</sup> *Idem.*

era una práctica que aumentaba la circulación ficticiamente y conducía a que los bancos “se hostilizaran mutuamente”.<sup>148</sup>

Los pequeños bancos regionales no podrían cumplir con las nuevas disposiciones; por eso el proyecto preveía que los bancos de emisión que lo desearan podrían convertirse en refaccionarios (art. 38 bis).

La iniciativa propuso medidas similares, “aunque menos severas”, para los bancos refaccionarios. Para garantizar el reembolso inmediato de las obligaciones a la vista se proponía que estuvieran obligados a contar con 40% en numerario de los depósitos a la vista. La mitad del numerario se podría sustituir con “valores inmediatamente realizables”, mismos que se detallan más adelante. El 60% de su capital se podía formar con documentos descontables en un plazo no mayor de seis meses (art. 97 bis). Con esta reforma se buscaba —según afirmó Limantour— establecer reglas adecuadas para garantizar los depósitos a la vista.

La comisión dictaminadora de la Cámara de Diputados explicó con gran aptitud la modificación al artículo 91, que fue la más importante para este tipo de instituciones financieras. La Ley de 1897 había establecido que los préstamos de los bancos refaccionarios a las empresas mineras; agrícolas o industriales se consideraban gastos de mantenimiento y administración y tenían preferencia sobre todos los demás créditos, e incluso sobre los préstamos hipotecarios anteriores. Esta disposición favoreció que se desarrollara una práctica perjudicial: los bancos otorgaban créditos que la negociación empleaba en gastos que no eran de reparación ni conservación de la empresa. El banco, escudándose en el artículo 91, podía “dejar burlados”

<sup>148</sup> *Ibid.*, p. 674.

los adeudos hipotecarios que previamente había contraído el empresario, por lo que en las escrituras de hipotecas se empezó a introducir una cláusula que prohibía a los dueños de fincas recurrir al préstamo refaccionario, lo que se convirtió en “un obstáculo casi insuperable para el desarrollo de tan importante crédito”.<sup>149</sup> Para evitar este tipo de situaciones el legislador debía limitar el monto del préstamo refaccionario y determinar claramente en la ley el objeto al que debía destinarse.<sup>150</sup>

Así, la iniciativa especificó que los bancos refaccionarios sólo podrían dar créditos que se invirtieran en pago de jornales, en la compra de semillas, materias primas, aperos o maquinarias y en gastos de administración y conservación. El plazo sería de tres años y era improrrogable (art. 88, fr. I). El monto del préstamo no podía exceder de 15% del valor de las propiedades y sería fijado por peritos que nombraría el banco (art. 88).

Las disposiciones que regían los bancos hipotecarios apenas fueron modificadas. El proyecto de ley establecía que se les exigiera que tuvieran en numerario la mitad del monto de sus depósitos a la vista o a plazo no mayor de tres días (art. 75). La propia iniciativa señaló que esta medida era excesivamente rigurosa pero necesaria para garantizar los depósitos que se hicieran en estas instituciones de crédito.<sup>151</sup>

Los bancos de emisión sólo podrían aceptar garantía hipotecaria cuando expresamente lo autorizara la Secretaría de Hacienda (art. 30, fr. I). Esta autorización no sólo podría darse cuando “el total del monto de las hipotecas a

<sup>149</sup> “Dictamen al proyecto de ley que reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito”, en XXIII Legislatura, sesión del 27 de mayo de 1908, *Diputados*, 1908, vol. II, p. 803.

<sup>150</sup> *Idem.*

<sup>151</sup> *Idem.*

favor del banco no exceda de la cuarta parte del capital efectivamente pagado” y las obligaciones garantizadas debían vencerse en un plazo no mayor de dos años. Los bancos en ningún caso podían otorgar nuevas prórrogas a favor de sus deudores (art. 30, fr. II).

El autopréstamo fue la práctica más sancionada. Li-mantour se limitó a señalar que “razones de alta moralidad” lo habían movido para prohibirlo a los miembros del consejo de administración, a las sociedades y comanditas que formaban parte. El proyecto mantuvo la prohibición de que durante el primer año no podían recibir créditos del banco. Después del primer año sólo podrían obtener un crédito si daban “una garantía prendaria constituida en valores de primer orden, por el monto de su adeudo o responsabilidad, más un cincuenta por ciento”. La infracción de este precepto inhabilitaría al consejero para formar parte del consejo, y al gerente o director para seguir desempeñando sus funciones (art. 111).

Las instituciones de crédito continuaron obligadas a presentar balances mensuales; los datos que debían contener fueron modificados (art. 117) para hacerlos inteligibles al público en general.

La iniciativa finalizaba con un artículo transitorio que daba como plazo el 1º de julio de 1909 para que los bancos pudieran cumplir con todos los preceptos de la ley.<sup>152</sup>

La comisión dictaminadora de la Cámara de Diputados<sup>153</sup> introdujo numerosas modificaciones al proyecto,

<sup>152</sup> *Ibid.*, p. 678.

<sup>153</sup> La comisión dictaminadora quedó integrada por varias comisiones: la Primera y Segunda de Crédito Público y la Segunda de Hacienda. Sus miembros fueron: Manuel Zamacona e Inclán, Fernando Duret, I. Antonio Pliego Pérez, Serapión Fernández, Manuel Flores, Carlos Díaz Dufoo, Rosendo Pineda y Manuel Calero. XXIII Legislatura, sesión del 27 de mayo de 1908, *Diputados*, 1908, vol. II, p. 809.

pero, sin duda, la más importante fue la relativa a los consejos de administración de los bancos.

La comisión dictaminadora, conocedora de los mecanismos de inversión en México, señaló que para los banqueros sería imposible cumplir con las disposiciones que restringían el autopréstamo (arts. 101 y 102), pues “nuestros más respetables y prestigiados hombres de negocios” se verían obligados a renunciar a los consejos o a privar “a sus casas de comercio de los créditos que tanto necesitan, aun las que son más poderosas”.<sup>154</sup>

Las comisiones atenuaron las medidas. Los miembros de los consejos de administración y las sociedades en nombre colectivo o comandita de las que forman parte podrían “hacer operaciones en virtud de las cuales resulten o puedan resultar deudores del establecimiento” cuando estuvieran “mancomunados en el adeudo o responsabilidad con otra firma de notoria solvencia o cuando dieran una garantía colateral eficaz por el doble de dicho adeudo o responsabilidad” (art. 111).

Las medidas fueron mucho más severas para los gerentes de los bancos a los que se les prohibió hacer negocios en su institución financiera, así como servir como fiadores de cualquier empresa.<sup>155</sup>

En la cámara se suscitó una importante discusión pero no conocemos las objeciones en contra del proyecto de ley porque el *Diario de Debates* no reprodujo las intervenciones.<sup>156</sup>

<sup>154</sup> “Dictamen al proyecto de ley que reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito”, *op. cit.*, p. 805.

<sup>155</sup> *Idem.*

<sup>156</sup> La fuente únicamente señala que Enrique Torrija usó la palabra en contra del proyecto de ley y en dos ocasiones el mismo diputado intervino para pedir aclaraciones de varios artículos; los miembros de la comisión Manuel Calero y Fernando Duret le respondieron. XXIII Legislatura, sesión del 27 de mayo de 1908, *Diputados*, 1908, vol. II, p. 809.

El proyecto fue aprobado por 151 votos y uno en contra. Los miembros de la comisión dictaminadora del Senado<sup>157</sup> apoyaron la decidida intervención estatal con un argumento netamente liberal: el Estado estaba obligado a garantizar los derechos de los particulares sobre el del capital financiero y debía vigilar mejor a las instituciones de crédito porque los capitales los obtenía del público.<sup>158</sup>

La comisión indicó que la demanda legislativa, al hacerse pública, abrió un clima de desconfianza y apasionada censura entre los banqueros, pero era de esperarse que la reforma y las adiciones no podrían satisfacer “a todos los intereses, a todas las exigencias de las diversas opiniones”.<sup>159</sup>

Este argumento mostraba una línea que los poderes públicos habían asumido desde 1904 con la reforma monetaria: el gobierno no podía mantener una situación inícuca, por lo que en esta ocasión tenía que acotar los privilegios de los bancos de emisión. La iniciativa ya había señalado que incluso era deseable que desaparecieran algunos de éstos y por eso el proyecto de ley les abría la posibilidad de que se convirtiesen en bancos refaccionarios. La comisión hizo hincapié en que la Secretaría de Fomento había buscado “conciliar todos los pareceres, todas las pretensiones” para lo cual había introducido el artículo transitorio. Con esta disposición se “pone término a toda crítica y a todo inconveniente que podría originar la prác-

<sup>157</sup> La comisión dictaminadora del Senado quedó integrada por las Comisiones Unidas Primera de Crédito Público y Segunda de Hacienda, cuyos miembros fueron José Castellot, S. Camacho, Ramón Alcázar, Carlos Sodi, Francisco de P. del Río y Manuel Ortega Reyes. XXIII Legislatura, sesión del 29 de mayo de 1908, *Senadores*, 1910, volumen único, p. 584.

<sup>158</sup> XXIII Legislatura, sesión del 29 de mayo de 1908, *Senadores*, 1910, volumen único, p. 577.

<sup>159</sup> *Ibid.*, p. 578.

tica de la ley en sus diversas aplicaciones”, señaló la comisión dictaminadora.<sup>160</sup>

El dictamen se aprobó en lo general por unanimidad con 44 votos. En el transcurso del debate la comisión retiró algunos artículos para mejorar la técnica jurídica y sin discusión la reforma fue aprobada por unanimidad.

Desde la crisis financiera de 1902 el gobierno reorientó su política con el objeto de reequilibrar los sectores económicos. La crisis de 1908 obligó a reformar el sistema financiero para garantizar a los clientes sus depósitos y ampliar el crédito; para lograrlo era necesario reequilibrar el sistema bancario y devolverle su carácter regional.

No obstante, en el apartado precedente se ha visto que la regulación del mercado monetario quedó en manos de los representantes de los tres principales bancos de emisión —el Nacional, el de Londres y México y el Central—, los que impusieron las políticas y estrategias de la acuñación y emisión de numerario y papel moneda, que favorecieron una competencia desleal hacia la banca pequeña y local, una mayor concentración de recursos en la capital de la República, incrementando así la desigualdad regional. La falta de recursos por la crisis y las prácticas monopólicas de la banca metropolitana impidieron que se desarrollara el tan ansiado crédito hipotecario y refaccionario; los bancos de emisión continuaron supliendo esta carencia para sus viejos clientes. No obstante, es imposible aquilatar los alcances de la reforma bancaria porque el estallido de la lucha armada en 1911 impidió que se llevara plenamente a la práctica.

Para canalizar a la agricultura el secretario de Hacienda solicitó autorización para organizar el crédito agrario, que se le concedió con el decreto del 17 de julio de 1908.

<sup>160</sup> *Idem.*

Con base en éste se instituyó la Caja de Préstamos para el Fomento de la Irrigación.

De 1908 a 1912 las actividades de la caja trataron de cubrir las deficiencias del sistema crediticio financiando las deudas de los terratenientes; sin embargo, más importante aún es que dio un nuevo giro a la política agraria emprendida desde 1902, pues financió también las grandes empresas agrícolas o fraccionadoras con la condición de que realizaran obras de irrigación que acondicionaran tierras para el cultivo para colonos y propietarios a quienes estas empresas venderían los terrenos.<sup>161</sup>

La caja operaría con propietarios que condujeran sus fincas con criterios comerciales y métodos modernos beneficiando a las haciendas que manejaban grandes volúmenes de producción.

Los magros resultados obtenidos con la reforma a la ley bancaria y el establecimiento de la caja muestran el doble efecto de la crisis de 1908: favoreció la formulación de nuevas leyes para evitar la iniquidad al tiempo que estrechó las alianzas entre las oligarquías regionales, sectores financieros de alcance nacional y con ciertos sectores político-económicos del Ejecutivo, en particular con el secretario de Hacienda, lo que inhibió la reorientación de la política económica.

#### CONCLUSIONES

En este capítulo se han estudiado las sucesivas reformas al sector agrario y al sistema financiero. En ambos procesos se expresa una reorientación de las políticas impulsadas

<sup>161</sup> Abdiel Oñate, "Banca y agricultura en México: la crisis de 1907-1908 y la fundación del primer banco agrícola", en Leonor Ludlow y Carlos Marichal (eds.), *Banca y poder en México (1800-1925)*, México, Grijalbo, 1985, p. 360.

por el Ejecutivo en búsqueda de mayor equidad y cierta protección para los sectores populares.

En lo que a política agraria se refiere, el tránsito aunque acelerado fue escalonado. En 1900 se promulgó la reforma al artículo 27 constitucional que habilitó a las corporaciones civiles y en particular a los municipios y las instituciones de beneficencia a adquirir y administrar bienes raíces. En el apartado "Los límites del federalismo: propiedad y corporaciones" se señaló que a los diputados les preocupaba que la reforma favoreciera la concentración de tierras en manos del clero, y algunos se mostraron inquietos ante la posibilidad de que se reanimaran las comunidades indígenas. En cambio, el Senado, desde una posición mucho menos jacobina y más pragmática, propuso que se permitiera a los ministros de los diversos cultos dirigir y administrar los establecimientos de beneficencia, modificación que fue introducida a la legislación.

El proyecto de reformas que Venustiano Carranza presentó en 1916 al Constituyente de Querétaro ilustra la profunda permanencia del pensamiento liberal-jacobino con los prejuicios constitutivos de este horizonte cultural doctrinario. El Primer Jefe propuso que se reformara el artículo constitucional para prohibir expresamente a las instituciones de beneficencia privada "estar a cargo de corporaciones religiosas y de los ministros de los cultos, pues de lo contrario se abriría nuevamente la puerta del abismo".<sup>162</sup> En el mismo documento Carranza explicitó su punto de vista: la reforma era necesaria porque "el clero, incapacitado para adquirir bienes raíces, ha burlado la prohibición de la ley, cubriéndose de sociedades anónimas".<sup>163</sup> Posteriormente los gobiernos posrevolucionarios,

<sup>162</sup> Venustiano Carranza, "Mensaje del Primer Jefe", en Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 754.

<sup>163</sup> *Idem.*

con un discurso similar, se afirmarían como herederos de las Leyes de Reforma.

Durante el gobierno porfiriano el discurso del Ejecutivo cambió de manera repentina en 1904. En la década anterior la política económica fundamentalmente se había dirigido a favorecer los intereses financieros, mineros y a la agricultura comercial, lo que propició la consolidación de poderosos grupos regionales unidos por vínculos de parentesco y redes políticas que tendieron a concentrar las actividades de estos tres sectores.

La nueva orientación se muestra cabalmente en la exposición de motivos que José Y. Limantour presentó acompañando la iniciativa de reforma monetaria. La reforma tenía como principal objetivo estabilizar el peso y con ello frenar el proceso inflacionario. En el apartado "Las reformas al sistema financiero: de la búsqueda de la equidad al fortalecimiento del liberalismo oligárquico" se ha mostrado que el secretario de Hacienda, ante las resistencias que los mineros presentaron a la reforma, indicó que el Estado no podía mantener una situación inequitativa y si algunas minas se veían obligadas a cerrar era incluso deseable que así fuese, puesto que esas energías se desplazarían a empresas más productivas. El costo para la nación sería ínfimo comparado con el que día con día tenía que pagar el conjunto de la sociedad mexicana, y en particular los sectores populares que veían disminuido su poder adquisitivo a consecuencia de la inflación.

La reforma monetaria también golpeó los intereses de la agricultura comercial, puesto que los empresarios se quedaron sin el premio que obtenían al producir con costos cotizados en plata devaluada y exportar en precios cotizados en oro. Es posible que la decisión de implementar la reforma, a pesar de que se sacrificaban los dos sectores de exportación más importantes —la minería y la

agricultura—, obedeciera a una necesidad de reestructuración de la economía nacional, pues de manera paralela los secretarios de Fomento y de Hacienda buscaron favorecer la industria mexicana para que produjera las mercancías que se importaban.

El Ejecutivo afectó los intereses de los grandes empresarios agrícolas pues habían demostrado su ineficacia. Tal como señalara Genaro Raigosa en "La evolución agrícola" (1901), no producían lo suficiente para alimentar a la población mexicana y sus productos eran sumamente caros, por lo que el Estado se veía obligado a importar granos básicos. Acaso con el decreto de 1902 (que apoyó al pequeño propietario que producía para el autoconsumo y, en el mejor de los casos, para los mercados locales) se esperaba que garantizando los terrenos de los ocupantes (con la supresión de las compañías deslindadoras y con la titulación de sus tierras) empezaría a producir para el mercado, lo que incrementaría los volúmenes de las cosechas y los productos se abaratarían. De ser factible esta hipótesis, entonces nos encontraríamos ante una reorientación cualitativa de la política económica y ante —lo que hoy llamaríamos— el inicio de una nueva estrategia de desarrollo que tendía a la "sustitución de importaciones" y al apoyo del "minifundista".

Los efectos nocivos de la crisis financiera de 1908 aceleraron la búsqueda de nuevas políticas económicas que permitieran una mayor equidad social. El mismo discurso agresivo que Limantour utilizó en 1904 se manifestó en la iniciativa de 1908 para reformar la ley bancaria. En esta ocasión, el secretario de Hacienda anunció que el gobierno restringiría los privilegios de la banca de emisión para reequilibrar el sistema financiero y expandir el crédito.

El proyecto de ley propuso dos duras medidas para las oligarquías regionales: prohibió a los bancos de emi-

sión que prorrogaran los créditos que otorgaban a los empresarios agrícolas y trató de imposibilitar el autopréstamo, elemento clave que sostenía la mayor parte de las actividades empresariales mexicanas.

El Ejecutivo estaba convencido de que la banca refaccionaria e hipotecaria debía canalizar los recursos para el campo; sin embargo, estas instituciones de crédito no se habían desarrollado en México y tampoco lo hicieron entre 1908 y 1913, año en que se desplomó el sistema financiero. Es probable que el Ejecutivo intentase implantar un sistema financiero moderno basado en sociedades anónimas, en lugar de que se sustentara en vínculos personales. No obstante, la comisión dictaminadora de la Cámara de Diputados moderó las disposiciones propuestas en el proyecto de ley; la ley promulgada únicamente trató de garantizar que los créditos otorgados por los bancos a los miembros de sus consejos de administración se destinaran a empresas solventes.

La búsqueda por establecer un nuevo marco institucional que equilibrara los sectores productivos se evidencia con mayor claridad en la ley agraria de 1909, cuyo fin era garantizar los terrenos de los indígenas y así protegerlos de "la avaricia" de los hacendados.

No conocemos con certeza los motivos que condujeron a esta reorientación; acaso era una respuesta a las demandas de los grupos de oposición o quizá atendió a las protestas que los pueblos y ayuntamientos presentaban a la Secretaría de Fomento; tal vez era necesario para los proyectos económicos del Ejecutivo, o posiblemente era una conjunción de todos estos factores.

Era una solución precaria a antiguas demandas de justicia, pero sentó las bases que serían desarrolladas en la legislación emanada de la Revolución, como tratará de demostrarse.

La legislación que se ha estudiado en este capítulo muestra un cambio cualitativo en sus sustentos doctrinarios, que denota una transformación en la concepción de las tareas fundamentales del Estado. En el Congreso Constituyente de 1856 y en la República Restaurada el acento del liberalismo mexicano se puso en la igualdad de los ciudadanos ante la ley. En el segundo lustro de la década de 1900 el acento se trasladó a otra tarea definitoria del Estado liberal: equilibrar los diversos sectores sociales. Este cambio fue posible a partir del paulatino abandono del jusnaturalismo y la afirmación del positivismo, es decir se transitó del reconocimiento de los derechos naturales del hombre, como sustento de las instituciones políticas y sociales, a la noción de garantías individuales y colectivas que el Estado otorga en la Constitución y sus leyes reglamentarias. Así, el positivismo dio las bases doctrinarias necesarias para que el Estado interviniera más dinámicamente en la regulación económica y en materia social.

El instrumento con el que el Ejecutivo contó era un resabio de corte patrimonialista que quedaba en el marco jurídico: las concesiones. Así, el Ejecutivo propuso la reorientación de la política económica limitando aquello que continuaba bajo el dominio directo de la nación: el subsuelo, la banca y los terrenos baldíos y nacionales. A los ocupantes de los terrenos que habían pertenecido a comunidades indígenas se les dio un título de propiedad precario que, según explicó el secretario de Fomento, era similar a las concesiones.

En la política agraria se muestra otro tránsito del jusnaturalismo al reconocimiento de la etnicidad con una legislación diferenciada. Pero cabe insistir que el jusnaturalismo había permeado de tal modo en el horizonte cultural mexicano que, a diferencia de la legislación colonial o la norteamericana, los indígenas se beneficiaban no por sus

atributos raciales sino que el Ejecutivo reconocía una deuda histórica: eran los grupos más pobres de la sociedad que merecían una atención especial y, por ende, la intervención directa de la administración central, pero se insistió en que era una medida transitoria para convertir a los indígenas en propietarios y cabales ciudadanos. Otras disposiciones —que no alcanzaron a ser plenamente aplicadas, pero después serían elogiadas como logros de la Revolución— fueron la obligación de pagar el salario en moneda de curso legal, e incluso la élite política había propuesto establecer salarios mínimos y reducir la jornada laboral, pero estos dos últimos ni siquiera se convirtieron en iniciativas de ley.

Una somera comparación entre el discurso del Ejecutivo y el de las élites políticas con los discursos revolucionarios permitirá evaluar los alcances del primero.

En “La evolución agrícola” (1901) Raigosa sostuvo la necesidad de elevar el nivel de vida de los trabajadores del campo, lo que redundaría en los intereses del conjunto de la nación. La misma línea de argumentación propuesta por el senador fue desarrollada por el que fue el primer programa que pretendió dar una respuesta que articulaba el descontento social: el programa del Partido Liberal Mexicano (PLM) (1906). Los magonistas coincidían con el varias veces senador en que “cuando los millones de parias” comiesen menos mal, vistieran y calzaran, “la demanda de mil géneros y objetos que hoy es insignificante aumentará en proporciones colosales, y la industria, la agricultura, el comercio, todo será materialmente empujado a desarrollarse en una escala que jamás alcanzaría mientras subsistieran las actuales condiciones de miseria general”.<sup>164</sup>

<sup>164</sup> “Programa del Partido Liberal Mexicano”, en Lilia Díaz (comp.), prólogo de Manuel González Ramírez, *Fuentes para la historia de la Revolución mexicana. Planes políticos y otros documentos*, México, FCE, 1974, vol. 1, pp. 13-14.

El PLM demandó que la nación cediera tierras a todo aquel que las solicitara para cultivarlas. Ésta era una medida que el Estado ya aplicaba, aunque de manera restringida, en favor de los colonos y de los indios pacíficos. Las restricciones que propuso el PLM para los beneficiarios eran las mismas que impuso el decreto de 1909: las tierras no podrían venderlas y la extensión quedaría limitada a un *maximum*; esta última condición formaba parte de las leyes de colonización promulgadas en la segunda mitad del siglo XIX.

Las *Bases* de 1902, que suspendieron las labores de las compañías deslindadoras, buscaron crear un recurso simbólico por el cual el Ejecutivo se convertía en árbitro de los conflictos derivados por la tenencia de la tierra y se presentaba a las compañías como las únicas responsables de las tensiones, pero no tuvieron ningún efecto entre los más radicales, y quizá éste fue el fracaso más importante de dicha legislación.

La filiación socialista y anarcosindicalista de los miembros del PLM les permitió avanzar soluciones más radicales: expropiar los terrenos que los latifundistas mantenían improductivos. Esta propuesta resultaba impracticable para un gobierno que desde principios de la década de 1880 se había visto incapacitado a reglamentar la expropiación por causa de utilidad pública, pese a que la Constitución de 1857 la había previsto.

Como última medida, el PLM propuso la creación de un banco agrícola "para facilitar a los más pobres los elementos que necesitan a fin de iniciar o desarrollar el cultivo de sus terrenos".<sup>165</sup> El objeto de la reforma a la ley bancaria de 1908 fue precisamente aumentar el crédito para el campo con préstamos hipotecarios y refaccionarios, pero

<sup>165</sup> *Ibid.*, p. 15.

estaban dirigidos a los hacendados y no a los pequeños propietarios; de ahí que la reforma se inscribiera en la orientación que he denominado liberalismo oligárquico.

En este capítulo se ha propuesto que la crisis de 1908 tuvo un doble efecto: por un lado propició una legislación que buscaba reequilibrar a los diversos sectores; por otro, estrechó las alianzas entre el Ejecutivo y las oligarquías locales ya fuese permitiéndoles desacatar la legislación federal y dejando a los gobernadores en libertad, como en el caso chihuahuense, o ya fuese permitiendo que la banca metropolitana se beneficiara de la reforma sin abrir las tan necesarias líneas de crédito hipotecario y refaccionario.

Precisamente el afianzamiento de las alianzas entre las oligarquías locales y el Ejecutivo favoreció una nueva línea de argumentación en los planes revolucionarios: el despojo. Es ilustrativo que el maderista Plan de San Luis (1910) indicara en su artículo 3º:

Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígena, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de los que se les despojó de un modo tan arbitrario...<sup>166</sup>

Los zapatistas en su Plan de Ayala retomaron este artículo. En los planes citados no se criticó la legitimidad del proceso de desamortización civil ni de individualización de la propiedad sino que sus propuestas se presentaron como una solución a la demanda de justicia. No en balde el Plan de San Luis utilizó las significativas palabras “despojo”, “abuso”, “restitución”, y el plan zapatista prometió

<sup>166</sup> “Plan de San Luis Potosí”, en Díaz, *op. cit.*, p. 37.

que los que contaran con títulos de propiedad recuperarían sus terrenos, montes y aguas.<sup>167</sup> Fue una lucha que a pesar de reivindicar los derechos tradicionales de los pueblos se inscribe en los criterios de legalidad liberales.

La permanencia del binomio propietario-ciudadano como base de la organización social y política del país se expresa en cada uno de los planes y de manera aún más contundente en el proyecto de reformas constitucionales que propuso Carranza en 1916, pues manifestó que la nación repartiría tierras “fundando así la pequeña propiedad”.<sup>168</sup>

Las semejanzas de los discursos no sólo tienen como sustento el mismo horizonte cultural doctrinario, sino que además las élites políticas porfirianas, por el influjo del positivismo y los grupos disidentes y después revolucionarios con su demanda de justicia, nuevamente coincidieron en la necesidad de una activa intervención directa del Estado para reequilibrar los sectores productivos. Uno de los elementos definitorios del nuevo pacto social que se plasmó en la Constitución de 1917 fue la resignificación del antiguo patrimonialismo de la tradición jurídica española; así, el artículo 27 inició señalando:

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. [...]

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento

<sup>167</sup> “Plan de Ayala”, en Díaz, *op. cit.*, p. 74.

<sup>168</sup> Carranza, *op. cit.*, p. 754.

de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

Debe enfatizarse que las reformas tardías que inició el gobierno porfiriano se basaron en la reestructuración de las concesiones, elemento de corte patrimonialista, y dieron una nueva legitimidad a los ocupantes de tierras de buena fe asentando la ocupación y posesión como origen de la propiedad.

La demanda de justicia que en un inicio cohesionó a los grupos disidentes y revolucionarios reviste varios elementos que conviene explicitar:

Primero, la demanda de justicia parte de la convicción de que se había infringido la Constitución y dejado de lado los logros de la revolución liberal; en particular los distintos grupos revolucionarios insistieron en que el gobierno de Díaz había permitido el incremento de la influencia social del clero y de su poder económico.

Segundo, las demandas de justicia incluyeron una nueva exigencia: el reconocimiento de derechos tradicionales de los pueblos; pero estos no estaban instituidos en la Constitución.

Tercero, la inversión masiva de capitales extranjeros en el país creó en la década de 1900 una demanda de corte nacionalista que exigió la reorientación de la política económica.<sup>169</sup>

<sup>169</sup> Como botón de muestra cfr. los siguientes textos: Antonio Díaz Soto y Gama, "Breves consideraciones sobre la importancia del municipio libre" (1901), y el opúsculo "Pro-Patria" de Félix Palavicini (1905), ambos se reproducen en Gloria Villegas Moreno (comp.), en *En torno a la democracia. El debate político en México (1901-1916)*, México, INEHRM, 1988. Venustiano Carranza, en su proyecto de reformas, argumentó que las sociedades anónimas habían adquirido grandes extensiones de tierra; por ello "se hace necesario poner a este mal un correctivo pronto y eficaz, por que, de lo contrario, no tardaría el territorio

Estos tres elementos dieron forma a un nuevo proyecto de nación pero la diferencia fundamental entre la legislación porfiriana y los planes revolucionarios y el nuevo pacto federal de 1917 descansó en los alcances de la intervención del Estado.

El Plan de Ayala, la ley constitucionalista del 6 de enero de 1915, el Programa de Reformas Políticas y Sociales de la Convención y el artículo 27 de la ley fundamental de Querétaro hicieron de la dotación de tierras el principal instrumento del Estado para reequilibrar los sectores rurales. Pero cabe insistir en que la expropiación por causa de utilidad pública y previa indemnización fue una posibilidad instituida en el Estado liberal.

Tratándose de un pacto social que surgía de la lucha armada construyó su legitimidad tratando de destruir las bases del régimen precedente, y así el artículo 27 constitucional declaró nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas "por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 1 de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hubiesen invadido u ocupado ilegalmente sus terrenos".

Es cierto que fueron muy escasos los resultados obtenidos con la reforma monetaria de 1905, las modificaciones a la ley bancaria de 1908 y la ley agraria de 1909, sobre todo si éstos se miden conforme a sus objetivos declarados; en ese sentido puede afirmarse que fracasaron.

La distancia entre la legislación y su aplicación en la primera década del siglo xx puede explicarse al tener en cuenta que las élites políticas no eran un todo homogéneo; había divergencias entre los grupos políticos, entre nacional en ir a parar, de hecho o de manera ficticia, en manos de extranjeros". Carranza, *op. cit.*, p. 754.

los grupos de interés; había tensiones entre los diversos estados y entre éstos y la administración central; lo mismo ocurría en el Poder Ejecutivo; aunque el presidente de la República fuese el único responsable, no era un órgano monolítico. Por el contrario, en su seno se reunían secretarios de Estado con diversas tendencias con el objeto de equilibrar los intereses divergentes. Un ejemplo son las grandes diferencias políticas entre el secretario de Hacienda, José Y. Limantour, y el subsecretario de Fomento, Andrés Aldasoro.

El segundo fue el encargado de formular las sucesivas *Bases* que guiarían una nueva legislación en favor de los sectores rurales más desfavorecidos. Fue también el encargado de negociar la supresión de las compañías deslindadoras cuyos accionistas eran miembros de las élites políticas regionales y nacionales; a él tocó negociar con los gobiernos de los estados para que acataran la nueva dirección agraria que emprendía la federación.

En cambio el secretario de Hacienda, pese a su agresivo discurso y pese a su afán por frenar la inflación con la reforma monetaria, sus acciones continuaron enmarcadas en el liberalismo oligárquico. La dirección de la reforma monetaria la entregó a los principales banqueros; la reforma bancaria tenía por objeto ampliar el crédito a los grupos empresariales y con el establecimiento de la Caja de Préstamos e Irrigación se abrieron nuevas líneas de crédito para los hacendados y permitió que se formaran nuevas compañías de deslinde para la irrigación, y con ello se frenaron los logros de las *Bases* de 1902.

No se trataba únicamente de divergencias entre los funcionarios ni de una política errática o contradictoria. El gobierno federal llevó a cabo una política de compromiso con los diversos sectores productivos, pues de otra manera hubiese asfixiado a uno de ellos. La reforma monetaria

redujo las ganancias de los exportadores agrícolas, pero era necesario garantizarles canales de crédito. La reforma a la ley bancaria no abrió el crédito para los pequeños propietarios, posiblemente porque los recursos eran escasos; en consecuencia se consideró preferible destinarlos a los empresarios que producían para el mercado y para la exportación, pues sus actividades aportaban un mayor beneficio para el conjunto de la economía que el que ofrecían los pequeños propietarios.

Las *Bases* de 1902 y la ley agraria de 1909 se orientaron a apoyar a indígenas y pequeños propietarios pero sin darles ningún otro apoyo económico. De ahí que la nueva política agraria resultase muy moderada; era apenas un ensayo.

Es probable que se diseñara una política diferenciada para cada uno de los sectores productivos en un proceso general de reestructuración del conjunto de la economía mexicana: unas acciones fueron dirigidas para apoyar la agricultura comercial, otras para los grupos que producían para el autoconsumo, al tiempo que se impulsaba la industrialización en detrimento de la antigua minería de metales preciosos. No es posible conocer los alcances que pudo haber tenido la legislación agraria que nunca llegó a promulgarse, pero aun los primeros avances despertaron una gran oposición en los estados porque rompía las alianzas cimentadas 20 años atrás entre las oligarquías regionales y el gobierno federal. Más aún, la crisis de 1908 condujo a que se estrecharan los lazos entre los grupos oligárquicos y la federación.

*A modo de conclusiones*  
REPRESENTACIÓN Y REPRESENTATIVIDAD  
DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

**A** MANERA DE CONCLUSIONES se analiza la integración y representación del Congreso de la Unión (en especial el Senado en su interrelación con los estados) bajo su cambiante relación con el Ejecutivo.

RENOVACIÓN DEL FUNCIONARIADO  
E INGOBERNABILIDAD (1867-1880)

En la República Restaurada se observa una gran renovación de los ejecutivos locales, fruto de una alta competencia electoral entre los notables regionales. Muchas razones explican este fenómeno: el interés de los ciudadanos por participar en la reconstrucción del país y en su transformación por medio de las instituciones liberales, la defensa de cotos políticos y militares creados durante las guerras de Reforma y en contra del Segundo Imperio, etc. Hay una razón más importante: la guerra contra la intervención condujo a la movilización de una ciudadanía armada que combatió al lado de los liberales y al triunfo militar demandó el ejercicio de sus derechos políticos. Esta exigencia se tradujo en un notable incremento del número de electores cuya participación cambió los equilibrios y alianzas que la élite había alcanzado y dio paso a nuevos actores políticos.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Un estudio detallado del incremento de los ciudadanos y electores en este periodo es el siguiente: Marcello Carmagnani y Alicia Hernández Chávez, "La

En cada estado la política interna se desarrolló con base en sus propias particularidades, pero en términos generales se puede afirmar que en las entidades había por lo menos dos grupos políticos diferenciados. En algunos la competencia política se abrió entre los jefes militares, que con iguales credenciales en su lucha contra el Imperio reclamaban el poder civil. Guerrero, por ejemplo, quedó políticamente dividido entre Diego Álvarez (hijo de Juan N. Álvarez) y Vicente Jiménez, ambos destacados militares liberales.<sup>2</sup> Frecuentemente la lucha de facciones encubrió intereses regionales divergentes; éste fue el caso de Puebla, dividida entre los llaneros y los serranos.<sup>3</sup> En estados de reciente creación la competencia política estalló entre los grupos que habían sido protagonistas en el movimiento separatista: en Campeche quedaron enfrentados desde 1858 un clan encabezado por Pablo García, representante del poder civil, y otro encabezado por el general Pedro Baranda, representante del poder militar. Chihuahua y Guanajuato ilustran las excepciones: en el primero la elección de Benito Juárez como presidente constitucional en

ciudadanía orgánica mexicana, 1850-1910", en Hilda Sabato (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México/FCE, 1999.

<sup>2</sup> Diego Álvarez había luchado en el sitio de Puebla; Vicente Jiménez combatió en Querétaro. Álvarez contaba las más de las veces con el apoyo de Juárez, y Jiménez con el de Díaz e Ignacio Manuel Altamirano. El conflicto estalló con un levantamiento armado en 1867-1868 comandado por Jiménez en contra del gobernador Álvarez, lo que obligó a Juárez a designar gobernador interino al general Francisco O. Arce, decisión que fue impugnada en el Congreso de la Unión alegando que el presidente había violado la soberanía de Guerrero. Carlos Illades, *Breve historia de Guerrero*. México, Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México/FCE, 2000, pp. 52-55.

<sup>3</sup> Los serranos eran militares que procedían de la sierra norte del estado de Puebla, mientras que los llaneros eran notables del valle, frecuentemente hacendados y comerciantes.

1867 sirvió para ratificar la alianza entablada desde 1861 entre éste y Luis Terrazas; en Guanajuato, en 1867, se encargó del ejecutivo interinamente Florencio Antillón para ser reelecto como gobernador constitucional varias veces hasta 1877.

Es así como en la mayor parte de los estados se sufría una misma problemática: con la restauración de la República se habían roto las alianzas que entabló el llamado Partido Liberal para enfrentar al Imperio.

Las características diferenciadas que adquirieron la competencia política y las contiendas electorales en cada estado fueron potenciadas por dos elementos de la legislación electoral: el arraigo local de la calidad de vecino y la pluralidad de formas de sufragio. El vínculo territorial y el incremento de los actores políticos permitieron que frecuentemente en las legislaturas estatales quedaran representados notables de los distintos grupos contendientes, lo que se tradujo en una conflictividad extrema entre el gobernador y el Poder Legislativo local.

El hecho de que accedieran los notables de varias facciones políticas a la Cámara de Diputados favoreció que allí también se manifestaran las pugnas locales, lo que contribuyó a crear el clima de ingobernabilidad que caracterizó a la República Restaurada. Ello se ilustra con la solicitud que presentaron en septiembre de 1869 al Congreso de la Unión los diputados campechanos Joaquín Baranda (representante por el Distrito Federal) y Juan Sánchez Azcona (representante por Tabasco) para desconocer al gobernador Pablo García. El Gran Jurado en mayo de 1870 ordenó al gobernador que se separara de su cargo y le suspendió sus derechos políticos. Tomás Aznar, quien había sido electo vicegobernador, se convirtió en gobernador interino, pero ante las presiones internas se vio obligado a renunciar. En las elecciones resultó victorio-

so Joaquín Baranda y tomó posesión en diciembre del mismo año.<sup>4</sup>

El ejemplo campechano confirma que en el Congreso de la Unión había una representación de carácter territorial que estaba íntimamente relacionada con las facciones regionales. Asimismo muestra que la ingobernabilidad local repercutió en el Congreso de la Unión, pues que estuvieran representados los diversos grupos políticos de los estados favoreció que fuesen los estados los que solicitaran la intervención federal para dirimir la problemática interna.<sup>5</sup> Debe destacarse que los grupos opositores solían manifestarse en las legislaturas estatales y en el Congreso de la Unión; en cambio, los grupos gobiernistas frecuentemente buscaron el apoyo del Ejecutivo (ya fuese de Juárez o de Lerdo de Tejada), lo que indica una articulación diferenciada entre los grupos políticos regionales y los poderes de la Unión. Pocas veces la oposición tuvo éxito y en ese sentido el caso campechano es una excepción. Pero que prosperara una acusación en el Gran Jurado en contra de un gobernador denota la creciente capacidad de los diputados para establecer alianzas y coaliciones dentro del Congreso y con los otros poderes federales. Es así como se puede afirmar que las coaliciones tenían un doble carácter: uno territorial, que obedecía a intereses interregionales entre varios estados contiguos, y otro con intereses políticos nacionales.

La Ley Orgánica Electoral fue reformada en 1871 para

<sup>4</sup> Alejandro Negrín Muñoz, *Campeche, una historia compartida*, México, Gobierno del Estado de Campeche/Instituto Mora, 1991, p. 95.

<sup>5</sup> El documento presentado a la Cámara de Diputados por los diputados Sánchez Azcona y Baranda expresaba el conflicto entre poderes que se vivía en el estado; denunciaron atentados en contra de la Legislatura y en contra del Tribunal Superior de Justicia del estado, violación a las garantías individuales y desobediencia a los mandatos de la justicia federal, pues el gobernador había liberado a uno de sus partidarios, a Marcelino Castilla. *Ibid.*, p. 95.

dar una mayor representatividad a la pluralidad política del país y reforzó el ingreso de los diversos grupos regionales a la Cámara de Diputados federal. La reforma estableció que los electores primarios votaran primero para elegir diputado titular y enseguida volvían a votar por el diputado suplente. Es decir, el suplente no era el segundo con mayor número de votos sino que este procedimiento permitió que se reorganizaran de modo distinto las facciones en la segunda votación; favoreciendo que en cada turno electoral se incluyera como suplente a un candidato de las minorías.<sup>6</sup> El mecanismo descrito funcionó tanto en el nivel estatal como federal.

Mucho se ha escrito sobre la intervención del presidente de la República en la selección de candidatos al Congreso de la Unión. Daniel Cosío Villegas indica que los jefes políticos y miembros de su círculo político íntimo presentaban a Juárez listas en las que él palomeaba a los candidatos que debían resultar electos. Sin embargo, no se conocen con certeza las prácticas informales que se siguieron en los procesos electorales pero, sin duda, el control del Ejecutivo no fue absoluto ni sobre el aparato político ni sobre el territorio nacional.

A partir del proceso electoral de 1871 en el que contendieron por la presidencia de la República Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz se expresa con claridad que en el Congreso de la Unión no sólo había una representación de los intereses locales, sino también una representación "partidista" de carácter nacional. Pese a que durante la República Restaurada un alto porcentaje de diputados votaba conforme a su conciencia y con base en coincidencias temáticas, es decir había una representación fiduciaria, la mayor parte de los diputados

<sup>6</sup> Carmagnani y Hernández, *op. cit.*, p. 390.

se identificaba con alguno de los tres grandes grupos políticos: juaristas, lerdistas y porfiristas.

En el capítulo II de este libro se ha señalado que los juaristas y lerdistas favorecían el fortalecimiento del poder federal y del poder presidencial, mientras que los porfiristas se inclinaron por que se mantuviera un sistema unicameral y desde un horizonte confederal defendieron la soberanía de los estados.

Porfiristas había prácticamente en todas las entidades de la República, ya fuese por los vínculos personales y lealtades militares a Díaz, ya fuese como oposición al gobierno cada vez más autoritario primero de Juárez y después de Lerdo, o bien, porque se inclinaban por el programa político que acaudillaba el general oaxaqueño.

El Congreso de la Unión, que formuló la reforma de 1871 a la Ley Orgánica Electoral, lo hizo bajo circunstancias excepcionales: la Cámara de Diputados estaba dominada por *La Liga* —coalición de lerdistas y porfiristas en contra de Juárez—. Es posible que los miembros de *La Liga* modificaran la legislación, y en particular sustituyeran las antiguas secciones por el distrito electoral para favorecer las alianzas regionales con los tres grandes caudillos. Las secciones se habían organizado con base en los intereses de cada localidad, de lo que resultaba un mosaico fragmentado de particularidades; mientras que los nuevos distritos articulaban intereses interregionales y así se pudieron reagrupar las redes políticas locales previas en una organización más extensa y en torno a la cabecera política distrital.<sup>7</sup> Posiblemente esta modificación al ordenamiento

<sup>7</sup> La importancia de la introducción del distrito electoral radica en que al trasladar el peso de la política a la cabecera del distrito se acercaba el cuerpo electoral a sus electores, residentes de las secciones y municipios del distrito. Asimismo reconfiguró las alianzas de los electores ya que el distrito electoral tuvo una extensión territorial mayor a la de los partidos pues comprendía a dos o más de estos, e incrementó su autonomía decisoria pues las juntas distritales

electoral favoreció que los electores mostraran una inclinación política diferenciada por regiones.

En Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí y Guanajuato las élites políticas se dividieron en gobiernistas y porfiristas y, por lo tanto, de igual manera sus diputados federales; en otras, como Nuevo León, se inclinaron mayoritariamente por el porfirismo: la legislatura local era porfirista, como también lo fue la diputación neoleonesa del Congreso de la Unión, lo que indica que la representación partidista se amalgamó con una representación de corte territorial.<sup>8</sup>

Al restablecerse el Senado en 1875, el Congreso debatió la manera en que debía integrarse para representar los intereses de los estados. Nuevamente afloraron los grupos tradicionalistas que defendieron la representación territorial fincada en la calidad de vecino. La minoría propuso la elección indirecta y la supresión del requisito de vecindad, requisito que, según reconocieron los diputados, era frecuentemente violado. El pleno acordó que se dejara de exigir la vecindad y se estableció que cada estado eligiera el sistema de elección conforme a su legislación particular.

Este ordenamiento marca un nuevo sentido en la representación porque buscó superar su arraigo localista y lograr que fuera nacional; paradójicamente se instituyó

organizaban de manera autónoma el calendario del proceso electoral que culminaba con la elección del diputado titular y suplente. *Ibid.*, p. 390.

<sup>8</sup> En Nuevo León se explica porque era una identidad que defendió celosamente su soberanía como parte de una cultura política que tendía al confederalismo exigiendo que la federación contara con facultades mínimas. Para mayores detalles sobre esta cultura política, que se expresó incluso en la constitución local de 1917, véase María Luna Argudín, "Entre la convención y el consenso: el presidente, el Congreso de la Unión y la intervención federal en los estados (1867-1917)", en Riccardo Forte y Guillermo Guajardo (con la colaboración de María Luna) (coords.), *Coacción y consenso: instrumentos de control del Estado en América Latina. Siglos XIX y XX*, México, El Colegio de México/El Colegio Mexiquense, 2000.

en la cámara que representaba a los estados y no en la Cámara de Diputados, que representaba a los ciudadanos.

En el capítulo II se ha señalado la conformación del Senado en 1875. En los estados controlados por gobernadores lerdistas —Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Oaxaca, Tabasco, Yucatán y Zacatecas— sus senadores eran gobiernistas. En las entidades con electores divididos en gobiernistas y porfiristas enviaron un representante porfirista y un leal lerdista. Mientras que aquellos que se caracterizaban por sus exacerbados conflictos internos —Hidalgo, México, Puebla, Sinaloa y Sonora— sus representantes no pudieron dar forma a una estable articulación entre sus regiones y la federación, puesto que en la VIII Legislatura (1875-1876) llegaron a contar hasta con seis senadores.

En pocas palabras, en el Congreso de la Unión durante la República Restaurada se fusionaron varias formas de representación: la fiduciaria, que se expresó en el voto independiente; la de las facciones de origen local, que se manifestó en la expansión de los conflictos estatales en el Congreso; la representación de las facciones nacionales; y una territorial, fruto de los intereses de las localidades. Esta última estaba potenciada por el requisito de vecindad y se manifestó en el voto e iniciativas de las diputaciones del Congreso y en el mandato imperativo.<sup>9</sup>

El triunfo de la rebelión de Tuxtepec condujo a que la mayor parte de los gobernadores fuera sustituida por comandantes militares de la facción victoriosa, lo que auna-

<sup>9</sup> Las iniciativas presentadas por las diputaciones obedecían a intereses intrarregionales específicos; por ejemplo, solicitaban la construcción de caminos o puentes que permitieran unir localidades de estados contiguos, mientras que los estados de la frontera norte solían presentar iniciativas conjuntas para que la federación los apoyara en su lucha contra los indios bárbaros.

do a los procesos electorales para restablecer el orden constitucional en todas las entidades de la República, propició una recomposición de las alianzas entre la federación y los estados, que permitiría sentar una nueva gobernabilidad; pero se trataba aún de alianzas endebles, pues la estabilidad política en la mayor parte del país se alcanzaría plenamente hasta la segunda mitad de la década de 1880. Prueba de ello es que casi todos los estados del Centro —México, Morelos, Tlaxcala, Guanajuato, Querétaro, Hidalgo, San Luis Potosí— encontraron una pronta estabilidad favorecida por la cercanía a la ciudad de México y a la posible rápida movilización de tropas federales; en otros, como Chihuahua, la federación y los poderes locales formaron alianzas ante enemigos comunes: los apaches. Mientras que destacan por su inestabilidad cuatro estados norteros: Nuevo León, Coahuila, Sonora y Tamaulipas; a los que se añaden dos entidades del Centro: Puebla y Zacatecas.

La estabilidad en el centro del país se fincó fundamentalmente en alianzas de carácter militar: el clan Cravioto en Hidalgo destaca por su permanencia. Rafael Cravioto se unió al Plan de Tuxtepec y tras tomar la ciudad de Pachuca quedó encargado de la gubernatura y comandancia general, para convertirse en gobernador constitucional en abril de 1877 e inmediatamente suspendió a presidentes municipales y asambleas, nombrando en su lugar a nuevos funcionarios. Es posible que su calidad de tuxtepecano y las lealtades militares que lo unían a su compañero de armas, Manuel González, le permitieran trabar una estable alianza a nivel federal con los más destacados porfiristas, de modo que en las elecciones para diputados federales se presentaron como candidatos Manuel González, Protasio y Ciro Tagle, Mariano y Vicente Riva Palacio, Benito Juárez hijo y Francisco Z. Mena, varios de ellos con intere-

ses en el estado.<sup>10</sup> La escasa articulación que en 1875 se había observado entre los intereses federales y los hidalguenses, dos años después se había convertido en una completa fusión, lo que permitió al clan Cravioto mantenerse al frente de la gubernatura hasta 1897.

Al renovarse la presidencia de la República y la gubernatura del estado en 1880 y 1881, respectivamente, se encargó del ejecutivo local Simón Cravioto, mientras que Rafael Cravioto obtuvo una senaduría, lo que muestra de manera temprana una práctica frecuente en el Porfiriato: senadores que se convierten en gobernadores y viceversa.

Los estudios históricos frecuentemente han señalado que el Senado era un depósito de ex funcionarios, una destitución anticipada, un desfavor que se disfraza con la apariencia de un "premio de consolación", un cargo decorativo pero cubierto de honra.<sup>11</sup> A lo largo de este libro se ha sostenido una interpretación opuesta: el Senado era el poder federal en el que estaban representados los intereses de los estados. Una curul era codiciada por los ex gobernadores y élites locales porque desde la cámara federal podían vigilar y defender los intereses de sus entidades y grupos políticos a los que pertenecían y formar alianzas y coaliciones que trascendían el ámbito regional.<sup>12</sup> Además, si se contaba con un suplente aliado, era un car-

<sup>10</sup> Daniel Cosío Villegas, *Historia moderna de México, El Porfiriato. Vida política, segunda parte*, México, Editorial Hermes, 1972, p. 470.

<sup>11</sup> Guerra, *Del Antiguo Régimen a la Revolución*, op. cit., vol. 1, p. 114.

<sup>12</sup> La influencia que llegaron a ejercer los senadores en la política regional se ilustra con Aguascalientes. El general Francisco Gómez Hornedo se convirtió en gobernador del estado al triunfo de la rebelión de Tuxtepec. Le sucedió Miguel Guinchard, que contaba con la confianza del doctor Ignacio T. Chávez, que desde su cargo de senador pudo favorecer su elección. Jesús Gómez Serrano, "Segunda parte. El siglo XIX y el Porfiriato", en Beatriz Rojas, Jesús Gómez Serrano, Andrés Reyes Rodríguez, Salvador Camacho y Carlos Reyes Sahagún, *Breve historia de Aguascalientes*, México, Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México/FCE, 1999, p. 115.

go que les permitía tomar licencias por largos periodos. Éste fue el caso de Rafael Cravioto, quien dejó la curul para desempeñarse en 1881 como jefe de las fuerzas federales que operaban entre Tenango y Huauchinango; así pudo contar con el poder militar y su hermano con el civil.<sup>13</sup>

En el periodo 1880-1885 se observa una oleada de renovación de los ejecutivos locales debido a la reforma constitucional de 1877, que prohibió la reelección consecutiva. La reforma constitucional permitió, aunque de manera limitada, que llegaran al poder nuevos grupos políticos. Un caso excepcional, pero no por eso menos significativo, fue el de Rafael Arellano, candidato independiente que gobernó Aguascalientes en el periodo 1881-1883. Su eficiente administración le permitiría establecer los vínculos necesarios para posteriormente fungir de nuevo como gobernador (1895-1899).<sup>14</sup>

Las elecciones de 1884 por las que Porfirio Díaz regresó a la silla presidencial obligaron a una recomposición de las alianzas entre los estados, en las que muy posiblemente influyeron tanto el presidente entrante (Díaz) como el saliente (González).

Las alianzas continuaron basadas fundamentalmente en lealtades de carácter militar, lo que favoreció que algunos notables pudiesen volver a desempeñarse como gobernadores —el general Francisco Gómez Hornedo en Aguascalientes (1883-1887), Diego Álvarez en Guerrero (1881-1885), Carlos Pacheco en Morelos (1884-1887), Luis Mier y Terán, ex gobernador de Veracruz y ahora gobernador de Oaxaca (1884-1887), Juan Gojón (1876-1877) en Tamaulipas. Mientras que en San Luis Potosí Carlos Diez

<sup>13</sup> Ana Lau Jaivén y Ximena Sepúlveda Otaiza, *Hidalgo: una historia compartida*, México, Instituto Mora/Gobierno del Estado de Yucatán, 1994, p. 188.

<sup>14</sup> Gómez Serrano, *op. cit.*, p. 116.

Gutiérrez (1876-1881) dejaba el poder para entregárselo a su hermano Pedro (1881-1884).

En el resto de los estados de la República fue una oportunidad para que gobernaran nuevos grupos políticos. Uno de los que mayor permanencia tendría fue el formado en la legislatura local de Sonora que se convertiría en el clan Torres-Corral-Izábal.<sup>15</sup>

El rasgo definitorio de la década de 1880 fueron las alianzas que descansaron en la repartición de las concesiones y contratos para la construcción de obras públicas.

En el capítulo III se ha indicado que al iniciarse la década de 1880 la venta de las tierras baldías y nacionales, la explotación minera y las nacientes instituciones de crédito quedaron reguladas por la federación, lo que permitió formular una política económica nacional y facilitó la inversión extranjera que se juzgaba indispensable ante el escaso ahorro interno. En consecuencia los estados perdieron sus tradicionales fuentes de ingresos, lo que condujo a que desapareciera uno de los principales sustentos del confederalismo decimonónico: la defensa de las rentas de las entidades.

En la década de 1880 la compraventa de terrenos baldíos y nacionales, el tendido de vías férreas y la construcción de obras públicas se convirtieron en un nuevo recurso político para la integración de las élites políticas locales y nacionales. En el nivel local en Chihuahua, el grupo gobernante pachequista favoreció el enriquecimiento ilimitado de su rival político, el clan Terrazas, en ese momento aislado del poder político. En Chiapas los agricultores continuamente se quejaron con el gobernador Manuel Carracoza de que ese sector económico no progresaba porque lo monopolizaban dos caudillos: Donaciano Gómez en Chia-

<sup>15</sup> Agradezco esta información a Saúl Jerónimo Romero.

pa de Corzo y en el Soconusco el ex gobernador Escobar.<sup>16</sup> Al parecer en Guanajuato la estabilidad política se había alcanzado con una equilibrada repartición de contratos y concesiones entre los empresarios locales, quienes invirtieron en el ferrocarril, en la electrificación del estado y en la infraestructura básica para la minería.<sup>17</sup>

El ejemplo más ilustrativo de la confluencia de intereses políticos y económicos lo brinda el regreso de Joaquín Baranda como gobernador de Campeche. Desde el triunfo de la rebelión de Tuxtepec el escenario estatal había quedado dividido en dos facciones: una encabezada por Marcelino Castillo, la otra por los hermanos Joaquín y Pedro Baranda. En 1880 se hizo cargo de la gubernatura el próspero comerciante Arturo Shiels, quien inició la reconciliación de los campechanos otorgando varios escaños al grupo barandista que previamente lo había tratado de derrocar,<sup>18</sup> y favoreciendo sus concesiones para la construcción de vías férreas.<sup>19</sup> Joaquín Baranda se convirtió pronto

<sup>16</sup> María Esther Pérez Salas Cantú y Diana Guillén, *Chiapas: una historia compartida*, México, Gobierno del Estado de Chiapas/Instituto Mora, 1994, pp. 139-140.

<sup>17</sup> En Guanajuato los primeros ferrocarriles de la entidad fueron construidos por los empresarios locales, en particular las vías que comunicaron a las ciudades de Celaya, León, Salamanca, Irapuato y Silao con la ciudad de Guanajuato. A ellos se debieron los primeros intentos por introducir la electricidad. No obstante, estas obras serían plenamente desarrolladas por empresas de capital extranjero en la década de 1890. Mónica Blanco, Alma Parra y Ethelia Ruiz Medrano, *Breve historia de Guanajuato*, México, Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México/FCE, 2000, pp. 132-135.

<sup>18</sup> Los barandistas e importantes notables locales como José María Blengio y Salvador Dondé habían solicitado en 1881 al Senado de la República que declarara desaparecidos los poderes y nombrara un gobernador provisional, que reconstituyera al estado, pero la cámara federal desechó la propuesta. Negrín Muñoz, *op. cit.*, p. 111.

<sup>19</sup> En septiembre de 1881 Joaquín Baranda fue electo senador por el Distrito Federal y en ese cargo negoció la concesión que otorgó la Secretaría de Fomento a favor de Salvador Dondé para construir y explotar un tranvía de tracción

en un personaje clave del Porfiriato: desempeñó numerosos cargos en el estado incluyendo la gubernatura y había sido diputado federal y senador, cuando el presidente González lo designó secretario de Instrucción y Justicia. Mientras tanto el general Pedro Baranda se convirtió en comandante de la 11ª zona militar —que comprendía Campeche, Yucatán y Tabasco—. Así, desde los poderes federales le fue posible controlar el gobierno campechano, cargo que, junto con su hermano el general, controlaría hasta 1901.

Los Cravioto de Hidalgo muestran el tránsito de una alianza originalmente militar a otra basada en los intereses económicos; por ello es significativo que en mayo de 1885 se presentara en la Cámara de Diputados una acusación en contra de dos hermanos Cravioto (el gobernador Simón y el ex gobernador Francisco), por lo que hoy conocemos como enriquecimiento ilícito. La Cámara no le dio seguimiento.<sup>20</sup>

La reorganización en los estados no siempre pudo hacerse a partir de intereses comunes entre la federación y aquéllos; en algunas entidades la relación llegó a ser tan conflictiva que entre 1882 y 1884 el Senado declaró la desaparición de poderes en varios estados, problemática que se analiza detalladamente en el capítulo III.

Un caso extremo y por lo mismo ilustrativo fue el de Nuevo León, que a consecuencia de la desaparición de po-

animal. Asimismo negoció otra que otorgaba el gobierno campechano para construir una vía férrea de 30 kilómetros que abriría la explotación de los bosques vírgenes del río Candelaria. El general Pedro Baranda participó en la negociación para reformar el contrato de la vía Mérida-Peto, y en 1882 recibió una concesión para construir un ferrocarril y un telégrafo que iría de San Andrés Tuxtla a Santecomapan, Veracruz. Los hermanos Baranda contarían con numerosas concesiones ferrocarrileras, las que sin embargo no llegaron a construirse. Negrín Muñoz, *op. cit.*, pp. 113-114.

<sup>20</sup> Lau Jaiven y Sepúlveda Otaiza, *op. cit.*, p. 189.

deres fue designado Bernardo Reyes en 1885 para desempeñarse como gobernador interino. A partir de 1889 Reyes por largo tiempo fue gobernador constitucional. Pronto recibió el mote de “el procónsul” puesto que se decía que funcionaba “como un emisario de Díaz dominando la zona norte del país”.<sup>21</sup>

En Zacatecas, una vez que la federación desapareció los poderes, fue electo gobernador Jesús Aréchiga, quien se mantuvo 12 años en el poder. Su gubernatura es uno de los ejemplos más acabados de la reconfiguración de alianzas entre los estados. Historiadores de la entidad sostienen que “en el plano electoral, el gobernador controló la designación de los candidatos en todos los niveles, en estrecha colaboración con el poder central”.<sup>22</sup> La segunda clave de su permanencia en el poder fue que los jefes políticos y la mayor parte de los funcionarios electos pertenecían a “la aristocracia ganadera, minera o terrateniente del estado”.<sup>23</sup>

El Senado era la cámara federal que representaba a los estados y los articulaba con los poderes federales; por lo tanto no era ajeno a la reconfirmación de alianzas en los estados.

La integración de la XII Legislatura (1884-1886), que corresponde al regreso de Díaz a la presidencia de la República, manifiesta, en primer lugar, una sobrerrepresentación puesto que se eligieron 72 senadores.

En segundo lugar, destaca el gran número de ex gobernadores constitucionales que fueron electos: Baranda (Campeche), Cevallos (Jalisco), Chávez (Aguascalientes),

<sup>21</sup> Miguel Soto Estrada, *Precisiones sobre el General Bernardo Reyes*, tesina para obtener el título de licenciado en historia, México, FFYL, UNAM, 1976, p. 15.

<sup>22</sup> Jesús Flores Olague, *Breve historia de Zacatecas*, México, Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México/FCE, 1996, p. 140.

<sup>23</sup> *Idem*.

Coutolenc (Puebla), Garza García (Nuevo León), los hermanos Carlos y Pedro Díez Gutiérrez (San Luis Potosí) y Luis Mier y Terán (Veracruz). Es probable que su presencia en el Senado sirviera para mostrar el apoyo que brindaban al presidente, pero también expresaba el control que continuaban ejerciendo sobre el territorio de sus estados.

En tercer lugar, los vínculos militares se manifestaban en la elección de senadores que eran destacados hombres de armas miembros del clan gobernante en las entidades: Pedro Baranda y Francisco Rincón Gallardo, la familia de este último ejercía una importante influencia sobre Aguascalientes y Jalisco.

En cuarto lugar, también había tres connotados senadores cuya capacidad de negociación los había convertido en gobernadores interinos ante una extrema conflictividad en los estados, y una vez resuelta habían regresado al Senado: Ismael Salas (Coahuila), Jesús Lalanne (México) y Pedro Landázuri (Jalisco).

En quinto lugar, la mayor parte de los senadores representaba los intereses de los estados y estaban apoyados por los grupos políticos regionales, entre ellos Eduardo Urrueta, que por largo tiempo sería reelegido por Chihuahua, y dos notables que con el tiempo se convertirían en gobernadores: José Peón Contreras (Yucatán, 1894-1897) y Pedro Montalvo (Campeche, 1895-1898).

La XII Legislatura se integró con una práctica informal para la designación de candidatos, que se había iniciado en la legislatura anterior y que se iría afirmando en la década de 1880 hasta consolidarse plenamente en el siguiente decenio y prolongarse hasta 1911.<sup>24</sup> Para integrar el Senado el Ejecutivo seleccionaba a los candidatos propietarios y los gobernadores a los suplentes, bajo el entendido

<sup>24</sup> XX Legislatura, sesión del 27 de mayo de 1901, *Senadores*, t. 1, p. 352.

de que un buen número de los primeros renunciarían a sus cargos; por ejemplo, en la XX Legislatura (1900-1902), de un total de 40 senadores que realmente acudían a las sesiones, 59% eran propietarios y 35% suplentes.

Es frecuente que se afirme que en el Senado había una “promoción interna” por la cual los senadores suplentes se convertían en propietarios.<sup>25</sup> Debe insistirse en que esa interpretación niega la capacidad de integración entre los estados y la federación a través del mecanismo descrito, si bien es cierto que al revisarse la frecuencia de reelección es mucho más alta la de los propietarios que la de los suplentes.

Esta nueva práctica dio por resultado que al mediar la década de 1880 los estados que habían adquirido una articulación estable con la federación —Aguascalientes, Hidalgo, Querétaro, Tlaxcala, Veracruz y Durango— lograran que un mismo senador se reeligiera consecutivamente hasta la Revolución.<sup>26</sup> A estas entidades se añaden las controladas por Bernardo Reyes, quien ejerció una gran influencia sobre la designación de los diputados locales y de los representantes federales al Congreso de la Unión de los estados de Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas. De entre ellos —y por lo menos en lo que se refiere al representante por Nuevo León— un senador sería designado por la federación.

<sup>25</sup> Véase la gráfica II.7, en Guerra, *op. cit.*, vol. 1, p. 115.

<sup>26</sup> El mejor ejemplo es Carlos Rivas, quien fue electo senador por Hidalgo en 12 legislaturas consecutivas (1884-1910). Próspero Cahuatzin sólo dejaría la gubernatura del estado de Tlaxcala por la Revolución; su representante en la cámara federal fue Agustín del Río, quien una y otra vez resultó electo en el periodo 1878-1904. Aguascalientes fue gobernado hasta 1911 por Alejandro Vázquez Mercado. Aunque, de manera intermitente, Ignacio P. Chávez sería electo senador por este estado en el periodo 1880-1910. Puede consultarse una lista completa de los senadores que se desempeñaron en el periodo 1875-1910 en María Luna Argudín, “El Congreso de la Unión y las transformaciones del liberalismo y federalismo mexicanos, 1867-1910”, *op. cit.*

Hacia 1884 se integró un pequeño núcleo de senadores que permaneció en sus curules y representó al mismo estado hasta el periodo maderista: Antonio Arguinzoniz,<sup>27</sup> Francisco de P. Aspe<sup>28</sup> y Agustín del Río, entre otros. Posiblemente la federación impulsó a Jesús Castañeda (representante de Sonora, Sinaloa y Tabasco), Miguel Castellanos Sánchez (electo por Yucatán, Tabasco y Morelos) y Guillermo de Landa y Escandón (por Morelos, Sonora y Chihuahua).

En síntesis, los estados que encontraron una temprana y estable alianza con la federación se caracterizaron por la constante reelección del gobernador —o del clan familiar— y de uno de sus senadores en la cámara federal. Pero ésta era más una excepción que una regla, pues en la década de 1880 los senadores de la mayor parte del país se renovaban continuamente.

#### LA CANCELACIÓN DE LA COMPETENCIA POLÍTICA (1887-1900)

Las reformas constitucionales de 1887 que permitieron la reelección consecutiva por un periodo del presidente y gobernadores, y la reforma de 1890 que instituyó la reelección consecutiva sin límites, condujo a que disminuyera notablemente la competencia política propiciando que por prolongado tiempo se mantuviera una misma persona, un clan o un mismo grupo político al frente del estado. Este fue el caso de Puebla con Mucio P. Martínez (1892-1911), del Estado de México con el general Vicente Villada (1889-1904), Michoacán con Aristeo Mer-

<sup>27</sup> Antonio Arguinzoniz representó a San Luis Potosí en la XII y XIII Legislaturas (1882-1886) y a Querétaro de la XIV a la XXIV Legislaturas (1886-1910).

<sup>28</sup> Francisco de P. Aspe representó a Veracruz de la XIII a la XXV Legislaturas (1884-1911).

cado (1892-1910), Morelos con el coronel Jesús Preciado (1887-1895), Oaxaca, en donde el gobernador era el general Martín González (1890-1902), Querétaro con el ingeniero Francisco G. Cosío (1887-1911), Sonora, donde dominaba el clan Torres-Corral-Izábal, Tabasco con el general Abraham Bandala (1892-1909), Tlaxcala con Próspero Cahuatzin (1885-1911); en Veracruz Juan de la Luz Enríquez (1884-1892) sería seguido por Teodoro Dehesa (1892-1911). A los que se añade Nuevo León, regido por el general Reyes, quien ejercía su influencia sobre Coahuila y Tamaulipas.

En unas cuantas entidades la lucha de las facciones continuó creando un clima de ingobernabilidad entre las entidades como en Zacatecas y Jalisco.

La reelección fue la forma más socorrida en la mayor parte de la República para mantener los equilibrios alcanzados entre los estados y entre éstos y la federación, pero hubo importantes excepciones: en el Sureste —a excepción de Tabasco— se registró una gran competencia política en Campeche en el decenio 1888-1898, Chiapas entre 1883 y 1891 y Yucatán en 1886-1902; en el Centro, Aguascalientes se encontró en la misma situación en los años 1883-1903.

El mejor ejemplo lo brinda Yucatán. La competencia política se debía al enfrentamiento de dos grupos político-económicos: uno de origen comercial tradicional encabezado por Eusebio Escalante Bates; el otro, de reciente creación, integrado por quienes se habían beneficiado con las concesiones y contratos ferrocarrileros que aprovechaban para ampliar y diversificar su influencia comercial y financiera fincada en la explotación del henequén; este grupo lo encabezaba Olegario Molina Solís.<sup>29</sup> Carlos

<sup>29</sup> La rivalidad de estos dos grupos se muestra no sólo en el ámbito político sino fundamentalmente en sus inversiones. En 1882 el grupo molinista fundó el Banco Yucateco; en el mismo año el grupo escalantista fundó el Banco Mercan-

Peón, cuñado de Escalante, ocupó la gubernatura de 1894 a 1897, pero renunció tras fracasar en un intento por reelegirse. En el ejecutivo fue electo el general Francisco Cantón, apoyado por Molina. El grupo escalantista perdió su influencia debido a tres causas: el debilitamiento de sus alianzas con los poderes federales,<sup>30</sup> la erección en 1901 de Quintana Roo con territorio que perteneciera a Yucatán y en el que estaban asentadas la mayor parte de sus inversiones,<sup>31</sup> y la firma en 1901 de un convenio entre el grupo molinista y las compañías internacionales con que lograron el monopolio de la exportación del henequén. Así, Olegario Molina se haría cargo en 1902 del gobierno del estado.

En el capítulo iv se ha insistido en que en la década de 1890 se observa un cambio cualitativo en la relación entre la federación y los estados; éstos habían aceptado

til Yucateco, como una sucursal del Banco Mercantil Mexicano, y a partir de 1890 se convirtió en una institución con capital social propio. Los molinistas eran propietarios de la ruta ferrocarrilera Mérida-Progreso; los escalantistas fundaron la Agencia Comercial, S.A., propietaria del muelle y de los almacenes de Progreso. Molina participó en la industria de la construcción, en pavimentaciones y en el transporte; monopolizó el comercio de la carne y participó en la farmacéutica y en la compañía de luz. Escalante consolidó su predominio en las rutas ferroviarias al sur y al oeste del estado, fundó la compañía promotora El Cuyo y Anexas para explotar concesiones madereras y salineras y promover la ganadería y las inversiones agrícolas en el oriente del estado. Antonio Betancourt Pérez, y José Luis Sierra Villareal, *Yucatán: una historia compartida*, México, Gobierno del Estado de Yucatán/Instituto Mora, 1989, pp. 201-202.

<sup>30</sup> Ambos grupos contaban con redes políticas que los vinculaban a la administración central. Cantón y Escalante contaban con el apoyo de Joaquín Baranda, secretario de Justicia; menguaría su influencia regional y nacional al renunciar en 1901 Baranda a su cargo. Molina estaba estrechamente ligado al diputado Joaquín D. Casasús, y a través de él se integró al grupo científico. *Ibid.*, p. 203.

<sup>31</sup> La formación del territorio de Quintana Roo fue un doble golpe para el grupo escalantista, pues su popularidad estaba fincada en su actuación en aquella región al frente de las columnas militares que reprimieron a los mayas sublevados y la totalidad del nuevo territorio con sus islas adyacentes fue concesionado a favor de Olegario Molina. *Ibid.*, p. 204.

perder sus rentas y principales recursos a cambio del fortalecimiento del poder personal del gobernador y del uso discrecional que hacía de las concesiones, contratos y del deslinde de tierras que favorecían a los grupos políticos en el poder. La profunda crisis económica por la que atravesó el país en 1892 propició que el Congreso aprobara la reforma a la legislación sobre terrenos baldíos, minas y bancos, favoreciendo un mayor impulso a la inversión extranjera en cuyas manos quedaría la minería. El nuevo ordenamiento sobre tierras propició un mayor desarrollo de la agricultura comercial de exportación: el garbanzo y el trigo en Sonora, la caña de azúcar y el arroz en Morelos, el algodón en la región lagunera y en Chihuahua la ganadería. La política deslindadora se convirtió en el principal recurso de conciliación de las élites regionales, al tiempo que los empresarios locales dejaron de invertir en obras de infraestructura.

Junto al creciente poder personal de los gobernadores en sus territorios y a la negociación directa entre el Ejecutivo federal y los locales, en la Cámara de Diputados se registró una ascendente marginación de los intereses de los estados. En la política de presupuesto los grupos representados fueron perdiendo la capacidad de influir en su formulación mientras que el Ejecutivo aumentó su capacidad para reformarlo a través de decretos. A partir de 1894 los grupos de interés —que en orden de importancia eran los financieros, empresarios, especuladores y los intereses de los estados— comenzaron a negociar directamente con el secretario de Hacienda,<sup>32</sup> lo que fortalecería los canales informales, dejando de lado la conciliación que debía llevar a cabo el Congreso a través de sus facultades legislativas.

<sup>32</sup> Marcello Carmagnani, "El federalismo liberal mexicano", *op. cit.*, p. 173.

El decremento de la representación de los intereses de los estados en el Congreso tuvo cuatro efectos negativos: primero, el Congreso perdió la capacidad de diseñar el conjunto de la política económica del país; segundo, la Cámara de Diputados dejó de ejercer su facultad de definir el presupuesto; tercero, con ello los estados más débiles perdieron la capacidad de influir en el gasto federal.

El cuarto efecto negativo consistió en que la concentración de las decisiones político-financieras en manos del Ejecutivo, y en particular de su secretario de Hacienda, terminó de destruir la tendencia redistributiva entre la federación y los estados que había permitido que ambas esferas participaran en la década de 1880 de los beneficios derivados del crecimiento económico.<sup>33</sup> Más aún, se percibe un desequilibrio regional en las inversiones públicas que empezaron a concentrarse en la ciudad de México y a rezagarse en los estados.

En el ámbito de la representación, la Cámara de Diputados muestra la consolidación de un grupo político, el de los "científicos", con características auténticamente nacionales. Los más connotados diputados federales del grupo —Justo Sierra, Pablo Macedo y Joaquín D. Casasús— se afianzaron como enlaces de las compañías de capital extranjero —de los que frecuentemente eran sus representantes legales— y los poderes públicos. Esa función articuladora les fue posible desempeñarla porque su mentor había sido Romero Rubio (por largo tiempo secretario de Hacienda) y desde 1893 José Y. Limantour (miembro del grupo científico) se hizo cargo de la misma Secretaría.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Carmagnani, "El federalismo...", *op. cit.*, p. 173.

<sup>34</sup> Además de los vínculos políticos y económicos, Casasús presidió las comisiones extracongresuales que formularon la ley bancaria que terminaría por favorecer los intereses del monopolístico Banco Nacional de México, cuyo representante legal —Pablo Macedo— era otro miembro del mismo grupo.

Sin embargo, en la Cámara de Diputados los principales intereses representados continuaron siendo los militares y los intereses territoriales por medio de la práctica informal que ya ha sido señalada (los diputados suplentes solían ser designados por el gobernador del estado que representaban, y la federación seleccionaba a los diputados propietarios). Estos intereses articulaban los intereses federales y los locales, y por ende, servían de mediación entre ambas esferas.

En el Senado la representación continuaba siendo fundamentalmente territorial. En la década de 1890 y en los dos primeros decenios del siglo xx se observan dos mecanismos de representación territorial: unos fueron los senadores suplentes que eran designados por los ejecutivos locales y que se mantendrían por largos periodos en sus cargos a través de la reelección. Patrón que se registra con especial claridad en Chihuahua, Coahuila, Durango, Hidalgo, Michoacán, Querétaro y Sonora.<sup>35</sup>

Otros fueron ex gobernadores que mantuvieron por largo tiempo sus curules; sin embargo representaron muy diversos estados. Este mecanismo se registra desde el restablecimiento del Senado. Ismael Salas, en la cámara federal, fungió como el líder de la facción porfirista en 1875. Fue una constante a partir de 1884-1885 (como se ha señalado en la composición de la XII Legislatura) y puede ejemplificarse con la XV Legislatura (1890-1892) a la que tocó enfrentar la crisis de 1892 y la rectificación de la política económica.

En la XV Legislatura de un total de 56 senadores había

<sup>35</sup> Alejandro Prieto fue electo por Sonora desde 1894 hasta el periodo madeirista. En todas las ocasiones fue electo senador suplente, lo que podría indicar que era designado por el gobernador y, por ende, representaría sus intereses en la cámara federal. En cambio, la segunda senaduría a partir de 1892 sería ocupada de manera ininterumpida hasta 1910 por el campechano Rafael Dondé, por lo que es de suponer que era designado por la federación.

seis que eran ex gobernadores —Coutolenc, Cuéllar, Pedro Diez Gutiérrez, Enríquez, Gómez Hornedo, Meixueiro, Montalvo—. Dos hermanos de los gobernadores —Manuel González Cosío y Juan Montalvo—; el imprescindible consuegro de Díaz, Genaro Raigosa.

Pronto empezó a mostrar signos de agotamiento la aparente estabilidad construida en la década de 1880 y prolongada en la siguiente con base en la consolidación de grupos regionales hegemónicos.

En varios estados, entre los que destacan Chihuahua, Guerrero y Coahuila, se desarrollaron movimientos armados dirigidos por los notables regionales que trataron de evitar la permanencia de sus gobernadores.

En Chihuahua, al intentar reelegirse Lauro Carrillo en 1891, Luis Terrazas alentó una serie de rebeliones rurales por medio de las cuales los pueblos protestaron por la pérdida de sus derechos tradicionales. La represión de la revuelta de Tomóchic costó a Carrillo la gubernatura.<sup>36</sup>

En Guerrero la reelección de Francisco O. Arce en 1893 dio pie a una revuelta acaudillada por Canuto A. Neri, que contó con el apoyo de Diego Álvarez. Es posible que una importante causa de la rebelión fuera el descontento de los notables porque el gobernador había designado en la mayor parte de los cargos políticos a personas ajenas al estado, que se beneficiaban con la política económica.<sup>37</sup> Arce se vio obligado a renunciar y Neri se rindió después de “una persuasiva plática con Manuel Guillén, diputado federal por Guerrero”. Antonio Mercenario se hizo cargo del ejecutivo local como gobernador interino y después fue electo gobernador constitucional con el apoyo

<sup>36</sup> Katz, *Pancho Villa*, tomo 1, *op. cit.*, p. 36.

<sup>37</sup> La siguiente anécdota muestra cómo la competencia política se articulaba con los intereses económicos. Arce y Neri disputaban terrenos que ambos reclamaban como suyos. El juez falló a favor del gobernador. Illades, *op. cit.*, p. 58.

de Neri y Álvarez.<sup>38</sup> La intervención del diputado Guillén ilustra la función mediadora que desempeñaban los miembros del Congreso para conciliar los intereses de la federación (acaso bajo la intervención del propio Díaz) y las divergencias regionales para construir nuevos equilibrios.

En Coahuila connotados miembros de la sociedad local empuñaron las armas en 1893 contra el coronel José María Garza Galán, quien pretendía reelegirse gobernador por tercera vez. Dos eran las causas principales: el gobernador había concentrado todos los cargos políticos locales en su clan y eliminado la autonomía municipal.<sup>39</sup> El general Bernardo Reyes fue el encargado de mediar entre los tres clanes políticos: Garza Galán, Madero y el encabezado por Miguel Cárdenas; para equilibrar las fuerzas políticas de las facciones y elegir un gobernador interino, se optó por uno neutro, el licenciado José María Múzquiz; pero su extrema debilidad política lo obligó a renunciar, no obstante, su función mediadora la desempeñaría en la cámara federal. El ejecutivo coahuilense fue ocupado por un cercano amigo de Reyes, Francisco Arizpe, pero al poco tiempo renunció. La gubernatura quedó en manos de Miguel Cárdenas, quien había sido una de las cabezas de los sublevados.

Las negociaciones seguidas en Coahuila denotan que el gobernador articulaba los intereses de la federación y los de la política regional. Así, Porfirio Díaz dio instrucciones a Bernardo Reyes "para elegir un [candidato] de allí de su confianza y que garantice los intereses del centro".<sup>40</sup> Los gobernadores debían mantener en equilibrio a las dis-

<sup>38</sup> *Ibid.*, pp. 58-59.

<sup>39</sup> Romana Falcón, "Logros y límites de la centralización porfirista. Coahuila vista desde arriba", en Anne Staples, Gustavo Verduzco, Carmen Blázquez Domínguez y Romana Falcón, *El dominio de las minorías. República Restaurada y Porfiriato*, México, El Colegio de México, 1989, p. 104.

<sup>40</sup> En *ibid.*, p. 111.

tintas facciones locales y no favorecer únicamente a su grupo político. La selección del ejecutivo local estaba también condicionada por la lógica de pesos y contrapesos de la política nacional, pues el gobernador Garza Galán estaba identificado con Manuel Romero Rubio y los científicos, mientras que Miguel Cárdenas con el tiempo formaría parte del grupo de Bernardo Reyes.<sup>41</sup>

#### DE LA GERONTOCRACIA AL RESQUEBRAJAMIENTO DE LA ALIANZA ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS (1900-1910)

La siguiente oleada de renovación se registró en los años 1900-1904. Al iniciarse el nuevo siglo se había operado una transformación cualitativa entre los funcionarios políticos respecto a 1892, cuando sólo ocho gobernadores eran civiles y los 21 restantes militares. En cambio, en 1903 la situación se había invertido: ocho gobernadores militares y 21 civiles. Los militares —Villada, Pimentel, Martínez, Cahuantzin, Ahumada, Reyes, Curiel y Cañedo— previamente habían demostrado ampliamente sus capacidades administrativas y políticas.<sup>42</sup>

La oleada de renovación alcanzó a los gobernadores por muy variadas razones: en primer lugar, empezó a desaparecer una generación y con ella la lucha de facciones que había caracterizado a los poderes regionales.<sup>43</sup> La muer-

<sup>41</sup> Para mayores detalles véase *ibid.*

<sup>42</sup> Cosío Villegas, *El Porfiriato, primera parte...*, *op. cit.*, p. 425.

<sup>43</sup> En este sentido es ilustrativo el caso del estado de Guerrero que desde 1867 había estado dividido entre los grupos políticos de Vicente Jiménez y Diego Álvarez, al que se añadiría el grupo de Canuto A. Neri, el cual de manera intermitente se alió con uno y otro grupo. Los tres notables fallecieron en un lapso de cinco años. Jiménez en 1894; Neri murió envenenado en 1897, y dos años después falleció Álvarez, lo que abrió el espacio a nuevos grupos políticos en el siglo xx.

te sorprendió a varios mandatarios estatales: al coronel Francisco Santacruz, gobernador de Colima; al coronel Vicente Villada, gobernador del Estado de México; Luis García Mézquita de Campeche y el coronel Manuel Alarcón de Morelos también fallecieron. El ya anciano Luis C. Curiel, gobernador de Jalisco, se vio obligado a renunciar por problemas de salud. Mientras que Luis Terrazas en 1903, a sus 73 años, volvía a desempeñarse como gobernador, pero la edad le impidió continuar reeligiéndose. Los críticos que señalaban que el régimen era una gerontocracia tenían razón.

En segundo lugar, se consolidó un grupo político que como tal había surgido en 1892 con la Unión Liberal, los "científicos", y que al iniciarse el siglo xx era capaz de influir en la designación de los ejecutivos locales. De acuerdo con el testimonio de Ramón Prida, los siguientes gobernadores eran "amigos" de los científicos: Tomás Aznar Cano (Campeche), Emilio y Ramón Rabasa (Chiapas), Rafael Izábal (Sonora) y Olegario Molina y A. Muñoz Aréstegui (Yucatán). A ellos debe añadirse el yerno de Luis Terrazas, Enrique C. Creel, considerado miembro del grupo científico.<sup>44</sup>

En tercer lugar, se suscitaron una serie de sublevaciones en los estados. Con el nuevo siglo el poder del gobernador tendió a concentrarse en su persona, de tal manera que los amigos y familiares controlaban todos los hilos de la política local; ello condujo a que en algunas entidades, como Chiapas, sus gobernadores entre 1899 y 1905 se vieran obligados a renunciar por fricciones internas en el grupo rabasista.<sup>45</sup> En Guerrero no pudo reconstruirse una nueva longevidad gubernamental. En Coahuila resurgió en 1909 la lucha entre los notables regionales a conse-

<sup>44</sup> Ramón Prida, *De la dictadura a la anarquía*, México, Ediciones Botas, 1956, pp. 117-120.

<sup>45</sup> Pérez Salas y Guillén, *op. cit.*, p. 160.

cuencia del debilitamiento nacional del general Reyes, que obligó a Miguel Cárdenas a dejar el poder y permitió el interinato de Práxedes de la Peña, apoyado por el viejo general Jerónimo Treviño, para ser electo Jesús del Valle en diciembre de 1909.<sup>46</sup>

En cuarto lugar, es de suponerse que la reforma de 1901 a la Ley Orgánica Electoral, que introdujo una nueva distritación de la República, favoreció la formación de nuevas redes políticas; sin embargo hacen falta estudios regionales que se ocupen de este problema.

Las recomposiciones en los estados fueron acompañadas con una nueva integración del Senado. A los miembros de la cámara federal ocurría lo mismo que a los gobernadores. Muchos murieron, otros eran ancianos que se vieron obligados a abandonar sus curules. En los primeros años de 1900 era frecuente que las sesiones se dedicaran a nombrar comisiones para visitar a los integrantes de la cámara enfermos, asistir a funerales y presentar condolencias a las viudas. Una generación de senadores más joven llegó al Senado, pero no modificó la dinámica parlamentaria. Los nuevos miembros continuaron sin debatir la política económica del país, mantuvieron un Congreso de la Unión atrofiado, y como sus predecesores se caracterizaron por reelegirse constantemente representando una misma entidad. Los 10 nuevos senadores más destacados fueron Carlos F. Ayala, que representó a Nuevo León (1900-1910); Sebastián Camacho por el Distrito Federal (1898-1913); Venustiano Carranza por Coahuila (1902-1910); Mauro Herrera por Veracruz (1902-1906) y por Guanajuato (1906-1912); Tomás Mancera por Puebla (1902-1913), Alonso Mariscal por Zacatecas (1900-1910); Francis-

<sup>46</sup> Eduardo Enríquez Terrazas y José Luis García Valero, *Coahuila: una historia compartida*, México, Gobierno del Estado de Coahuila/Instituto Mora, 1989, p. 357.

co Martínez Arredondo por Yucatán (1904-1910); José María Romero por Morelos (1902-1911); Tomás Reyes Retana por Guerrero (1900-1908) y después por San Luis Potosí (1908-1911), y Jesús F. Uriarte, que representó a Tlaxcala (1902-1913).

Estos senadores se unían a un núcleo de experimentados miembros de la cámara federal que para 1900 contaban por lo menos con cinco años de experiencia y otros incluso tenían diez; entre ellos debe destacarse a Jesús Castañeda y Adolfo Castañares (Tabasco);<sup>47</sup> Rafael Dondé (Sonora);<sup>48</sup> Bernabé Loyola (Querétaro);<sup>49</sup> Rafael Rebollar, José Ramos y Eduardo Rincón Gallardo (San Luis Potosí);<sup>50</sup> Carlos Rivas (Hidalgo);<sup>51</sup> Gumersindo Enríquez; los ex gobernadores José Peón y Contreras<sup>52</sup> y Emilio Rabasa;<sup>53</sup> Manuel Reyes Ortega (Distrito Federal);<sup>54</sup> Carlos Sodi (Michoacán)<sup>55</sup> y Luis C. Curiel representando ahora a Yucatán.<sup>56</sup> A ellos se unía el intermitente pero clave Genaro

<sup>47</sup> Adolfo Castañares se mantuvo como senador por Tabasco de 1890 a 1910. Jesús Castañeda representó a Sonora (1884-1886), a Sinaloa (1886-1888) y a Tabasco (1888-1912).

<sup>48</sup> Rafael Dondé se mantuvo en el Senado como representante de Sonora en el periodo 1892-1912.

<sup>49</sup> Bernabé Loyola representó a Querétaro de 1894 a 1908, pero previamente lo había sido de Hidalgo en los años 1890-1894.

<sup>50</sup> Rafael Rebollar representó a San Luis Potosí de 1892 a 1910, y José Ramos en los años 1888-1910. Eduardo Rincón Gallardo fue senador por Jalisco en 1886-1888 y después por San Luis Potosí en 1892-1908.

<sup>51</sup> Carlos Rivas fue electo senador por Hidalgo en 12 legislaturas consecutivas (1884-1910).

<sup>52</sup> Carlos Peón y Contreras fue gobernador de Yucatán en el periodo 1893-1897. Asimismo se desempeñó como senador por Yucatán de 1882 a 1892, para después representar a Nuevo León de 1894 a 1908.

<sup>53</sup> Emilio Rabasa fue gobernador de Chiapas en 1891-1894; como senador representó a Sinaloa de 1896 a 1913.

<sup>54</sup> Manuel Reyes Ortega representó al Distrito Federal en el periodo 1888-1908.

<sup>55</sup> Carlos Sodi representó a Michoacán de 1894 a 1910.

<sup>56</sup> Luis C. Curiel, antes gobernador de Jalisco, se desempeñó como senador de 1902 a 1913.

Raigosa, quien representó varios estados entre 1877 y 1906. De modo que al sumarse el grupo de los nuevos integrantes y los experimentados se puede afirmar que cerca de 40% de los miembros de la cámara federal se reelegían constantemente, pero todos los demás eran representantes impulsados por los estados que se desempeñaban sólo por una y acaso dos legislaturas.<sup>57</sup> Así se registró una importante renovación de las funciones entre legisladores.

La XXIV Legislatura (1908-1910), la penúltima del periodo porfirista, muestra que de un total de 62 senadores 19 representaban a los estados y se habían reelegido por lo menos desde 1902. Ocho escaños los ocupaban ex gobernadores: Aspe, Baranda, Curiel, Enríquez, Izábal, Prieto, Rabasa y García. Todos eran miembros del grupo político que se mantenía en el poder en sus respectivos estados. A ellos se agregan hermanos o miembros connotados del grupo de los gobernadores: Carranza, del círculo íntimo del gobernador Cárdenas de Coahuila; Carlos Ayala, de Nuevo León; Eduardo Villada, hermano del que fuera gobernador del Estado de México; Manuel Mercado, pariente del gobernador de Michoacán. Regresaron antiguos parlamentarios que se habían desempeñado en el Congreso desde los primeros años de la República Restaurada: Manuel Zamacona y Manuel Sánchez Mármol. El resto de los senadores eran en su mayoría nuevos miembros que llegaban a la cámara federal como suplentes y, por tanto, es de suponerse que eran directamente designados por los gobernadores.

Es así como se puede concluir que el Senado, a lo lar-

<sup>57</sup> Guerra da cifras de reelección muy distintas, pues toma el desempeño de más de una legislatura (aunque no sea consecutiva) para construir sus porcentajes. La frecuencia de reelección entre 1900 y 1910 es de 84% en 1906 para los propietarios, y para los suplentes un mínimo de 16% en 1908 y un máximo de 77% en 1906. Guerra, *op. cit.*, vol. I, p. 113.

go del periodo estudiado, efectivamente cumplió con la función para la que fue creado: órgano en el que se representaban los intereses de los estados.

Conviene insistir en que el Congreso de la Unión transitó por varias formas de representación. Al restablecerse la República, la Cámara de Diputados mantuvo un arraigo localista favorecido por el requisito de vecindad, aunque también había una representación fiduciaria y una "partidista" en la que se amalgamaban los intereses regionales y los de las luchas de las facciones. En el Senado, en el periodo 1875-1880, subsistieron estas formas de representación, aunque aumentó la importancia de las alianzas militares.

Al consolidarse el Porfiriato las alianzas tendieron a basarse en los intereses económicos que compartían la federación y los estados, lo que favoreció que las concesiones y contratos se convirtieran en un recurso político de integración. Sin embargo, al no haber partidos ni facciones claramente delimitados los gobernadores y los miembros de la cámara federal establecieron diversos tipos de alianzas interregionales y alianzas con los distintos miembros del gabinete que permitieron articular los intereses regionales con los nacionales en una política de corte palaciego.

En las últimas legislaturas del periodo porfirista ingresaron a la cámara federal miembros del grupo científico: Miguel Macedo y Porfirio Parra y algunos de sus simpatizantes como el veterano senador Guillermo de Landa y Escandón y Fernando Pimentel y Fagoaga. De manera tardía, en la XXV Legislatura ingresó Tomás Macmanus, quien era un destacado banquero. Es probable que al finalizar el Porfiriato se mostrara un incipiente tránsito a un nuevo tipo de representación en la que convivían los intereses de los estados y los intereses de la naciente burguesía nacional, representados por los científicos. Pero su escasa participación en la vida parlamentaria permite pensar que

de haberse consolidado esta tendencia no habría cambiado gran cosa la dinámica parlamentaria.

Espero que este libro sirva para superar tres imágenes que los estudios históricos han repetido acríticamente: *a)* el Congreso estaba sometido a la voluntad del Ejecutivo, y por lo tanto, *b)* fue un órgano cuya función era “representar, y de ningún modo ejercer el poder, ya que el poder verdadero circula a través de la jerarquía del Ejecutivo; del presidente a los gobernadores”;<sup>58</sup> en consecuencia, *c)* se ha exagerado el autoritarismo y la arbitrariedad del gobierno de Díaz afirmando que “el presidente es el único que decide soberanamente sobre todas las gracias y todos los favores. La arbitrariedad es un atributo del poder absoluto del caudillo y de su independencia hacia las fuerzas que la sostienen”.<sup>59</sup>

El poder de Díaz estuvo siempre acotado por los estados; la conciliación solía imponerse sobre la coacción, y el Congreso cumplió de manera destacada una triple función: fue el principal vehículo de conciliación entre las facciones y entre los estados y la federación, al tiempo que fue capaz de integrar a su seno a los diversos grupos políticos por medio de un conjunto de reglas y prácticas formales e informales; estas últimas eran las que quizá le diesen un aparente carácter arbitrario pero sostenían al régimen tanto como el marco institucional

El estudio de la representación del Congreso ha permitido mostrar la flexibilidad del federalismo mexicano, fundado éste con la ley fundamental de 1824 como un reconocimiento de la heterogeneidad en usos, costumbres, prácticas, necesidades e intereses de las regiones. Pese al progresivo fortalecimiento de la administración central, la heterogeneidad del país obligó a que los Poderes de la

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 115.

<sup>59</sup> *Ibid.*, t. I, p. 117.

Unión condujeran una política diferenciada y obligaron a la conciliación, que propició la integración de intereses de los estados y la federación. Esta tendencia inclusiva se muestra con especial claridad en el Congreso durante el periodo 1867-1880.

En la década de 1880 el Congreso, al dejar sus funciones de control del Ejecutivo y de co-responsable del diseño de la política económica continuó representando a las antiguas fuerzas políticas y en particular a las militares. Pero se inició una acentuada confluencia de intereses políticos y económicos que hacia la década de 1890 tendieron a perder su connotación localista para amalgamarse en intereses suprarregionales; incluso algunos sectores se convirtieron en representantes de los intereses del capital extranjero.

Este nuevo federalismo, que he llamado hegemónico, fusionado con un liberalismo oligárquico, alcanzó un punto de equilibrio que se expresaba y perpetuaba por medio de la reelección de los altos funcionarios del país. En algunas entidades impidió que se integraran a los cargos de elección popular nuevas fuerzas políticas. Al aumentar las tensiones internas en los estados, con movimientos armados, el aparato político mostró su capacidad de reorganizar sus alianzas dando cabida a nuevos grupos. La heterogeneidad regional, aunada a los diferenciados sistemas electorales e incluso institucionales,<sup>60</sup> favoreció que la relación que sostenía cada estado con la federación fuese distinta y que los conflictos resultasen muy localizados.

La resolución de los conflictos estaba nuevamente en la conciliación por medio de una compleja política de ba-

<sup>60</sup> Las diferencias en los marcos institucionales que regían los estados se ilustran con el número de diputados en las legislaturas; algunas estaban formadas por siete legisladores y otras hasta por una veintena. Ciertos estados contaban con una Cámara de Diputados local y otros con Cámara de Diputados y Senado.

lances y contrabalances entre los estados y sus representantes en el Congreso, y en particular en el Senado.

De modo que una curul no era un "premio de consolución" sino un cargo clave para la articulación de los intereses de su grupo político en los estados, con y desde los poderes federales.

A pesar de la renovación gubernamental y congresual que se registra en el primer lustro del siglo xx, las tendencias en la representación y las funciones del Congreso se prolongaron en la década de 1900. No obstante, mientras que el federalismo mexicano había mostrado gran flexibilidad para resolver los conflictos políticos de las entidades, el liberalismo oligárquico fue incapaz de integrar las nuevas demandas de representación de sectores sociales que habían dejado sus comunidades (obreros, trabajadores mineros, ferroviarios, etc.) y reformar las bases de las alianzas entre las oligarquías locales y los poderes federales. En el capítulo precedente se señalaron las resistencias del gobernador chihuahuense para restituir a los pueblos sus derechos sobre sus tierras ejidales, lo que hubiera afectado sus intereses personales. La resistencia de Creel muestra un elemento más grave: la incapacidad de la federación para hacerse obedecer y la falta de control de la territorialidad de la federación sin el concurso de las oligarquías locales.



## ANEXOS



*Anexo 1*  
LA DINÁMICA PARLAMENTARIA  
DICTADA POR EL REGLAMENTO  
INTERNO DEL CONGRESO

Este reglamento estableció que cada legislatura iniciara su primer periodo de sesiones con juntas preparatorias en las que se calificaran las credenciales de diputados y senadores y éstos presentarían juramento (arts. 1-16).

La Cámara elegía un presidente por un mes. En este breve periodo ejercía un importante control sobre el debate puesto que él determinaba los asuntos que debían ponerse a discusión, y era el encargado de cuidar la observancia del Reglamento (arts. 17 y 25).

La Cámara nombraba secretarios, cuyas principales obligaciones eran elaborar el acta de la sesión anterior y dar cuenta al pleno de los asuntos que se presentaban a la Secretaría (art. 35). Los asuntos que presentaban a la Secretaría eran las comunicaciones oficiales del gobierno general, y las legislaturas de los estados, las propuestas de los congresistas, los dictámenes señalados para su discusión y los dictámenes de primera lectura. Después de 1875 también se presentaban las comunicaciones oficiales de la cámara colegisladora.

Las sesiones de las cámaras eran públicas o secretas. Para estas últimas se reservaban las acusaciones que se hicieran en contra de los altos funcionarios de la federación o cuando así lo solicitara el presidente (art. 36).

Las propuestas de iniciativa de ley y decretos se leían en dos sesiones distintas (art. 48). En caso de urgencia no-

toría u obvia resolución podía suprimirse la segunda lectura (art. 51).

El Congreso, en sus periodos de receso, nombraba una diputación permanente cuya principal función era convocar a sesiones extraordinarias cuando lo requerían las circunstancias. Había también una Gran Comisión formada por un senador y un diputado de cada estado.

El Congreso nombraba comisiones para el estudio, evaluación e incluso modificación de los proyectos de ley, y estaban obligadas a fundamentar su dictamen (art. 65). Las principales comisiones fueron de Puntos Constitucionales, Gobernación, Hacienda, Justicia y Fomento. Cada una debía integrarse por lo menos con tres diputados (art. 54). La Comisión más importante fue la de Puntos Constitucionales porque era la encargada de dictaminar las reformas a la ley fundamental, así como de vigilar que los proyectos no contradijeran los principios contenidos en la Constitución.

Los dictámenes en el seno de la comisión debían aprobarse por la mayoría de los miembros. Los legisladores que disintieran debían fundamentar por escrito su *voto particular* (art. 66). Las comisiones no podían suspender ni demorar ningún asunto que se les presentara (arts. 69 y 70).

Los dictámenes, con su respectivo proyecto de ley, se discutía, primero en conjunto (discusión en lo general) y después cada uno de los artículos (discusión en lo particular). Los congresistas hablaban de manera alternada en contra y a favor (arts. 80 y 81). No podía cerrarse la discusión de los proyectos de ley o decretos hasta que hubieran hablado por lo menos seis legisladores a favor, y otros tantos en contra (art. 95). Cuando sólo se pidiera la palabra en favor, podían hablar sólo dos miembros de la cámara (art. 104).

Una vez que hicieran uso de la tribuna los legisladores

que habían pedido la palabra, el presidente preguntaba si el punto estaba suficientemente discutido y se votaba (art. 95). Si el dictamen había sido admitido se iniciaba la discusión de los artículos en lo particular. Los artículos podían ser desechados o regresarse a la comisión para que los modificara y nuevamente los presentara a discusión (art. 98).

Los legisladores podían presentar adiciones o modificaciones a los artículos aprobados, que eran leídos y votados por el pleno. Si eran admitidos pasaban a la comisión, que los sometía a una nueva discusión (arts. 106 y 107). Una vez aprobado el proyecto de ley pasaba al Ejecutivo para su promulgación.

Cuando se hubo reinstalado el Senado en 1875, los decretos y proyectos fueron primero discutidos en la cámara de origen y después en la cámara revisora, ambas sujetas a este mismo reglamento.

Como puede observarse, el propio Reglamento estaba diseñado para que los diversos grupos políticos no sólo hicieran escuchar sus posiciones sino que además la discusión en lo particular favorecía la activa participación de las facciones parlamentarias para contribuir a la construcción del marco institucional; todo ello se ilustra en el capítulo II.

La importancia de la comisión dictaminadora radicaba en que era la instancia que se encargaba no sólo de evaluar el proyecto de ley sino que además desempeñaba una función delicada: conciliar los intereses divergentes de los diversos grupos parlamentarios y contraer los compromisos entre la institución que hubiese dado origen a la iniciativa (el Ejecutivo, los legisladores o las legislaturas de los estados) y los distintos grupos políticos. Sus miembros, para desempeñar estas labores, requerían de una gran capacidad de negociación formal e informal y de

grandes conocimientos técnico-jurídicos. Precisamente estas características, aunadas a que el reglamento exigía que los miembros de las comisiones una vez electos no podrían renovarse en la legislatura (arts. 58-60), propiciaron que a partir de la década de 1880 la discusión se trasladara del pleno a las dictaminadoras, como podrá verse en el capítulo III. De hecho, se consolidó un grupo de legisladores profesionalizados que eran reelectos legislatura tras legislatura y siempre eran nombrados para desempeñarse en las comisiones; ellos terminaron por absorber la mayor parte de las tareas legislativas.

Un miembro de la comisión sustentaba el dictamen ante el pleno. Después los diversos grupos parlamentarios fijaban su posición, es decir, exponían sus consideraciones en relación con el dictamen, pronunciando su voto a favor o en contra.

Al iniciarse la discusión en lo particular nuevamente los diputados más destacados de cada grupo parlamentario fijaban su posición respecto al artículo específico en discusión. Un miembro de la comisión respondía a los cuestionamientos, para dar paso a propuestas específicas de modificación que presentaban tanto la oposición como los diputados gobiernistas. Éste fue el último espacio en el que la comisión hacía un nuevo esfuerzo de concertación, en ocasiones retirando el artículo o integrando las modificaciones propuestas.

*Anexo 2*  
FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

*Texto original*  
*Artículo 72 constitucional*

*Fecha de reforma*

i. Para admitir nuevos Estados o Territorios a la Unión federal, incorporándose a la nación.

ii. Para erigir los Territorios en Estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes, y los elementos necesarios para proveer a su existencia política.

iii. Para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes, siempre que lo pida una población de ochenta mil habitantes, justificando tener elementos necesarios para proveer a su existencia política. Oirá en todo caso a las legislaturas de cuyo territorio se trate, y su acuerdo solo tendrá efecto, si lo ratificará la mayoría de las legislaturas de los Estados.

iv. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcación de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.

v. Para cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación.

Adicionada y reformada el 13 de noviembre de 1874.

- vi. Para el arreglo interior del Distrito federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus retenciones locales. Reformada el 19 de octubre de 1901.
- vii. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.
- viii. Para dar bases bajo las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos empréstitos, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.
- ix. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de Estado a Estado, se establezcan restricciones onerosas.
- x. Para establecer las bases generales de la legislación mercantil. Reformada el 14 de diciembre de 1883.
- xi. Para crear y suprimir empleos públicos de la federación; señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.
- xii. Para ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de la hacienda, de los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional.
- xiii. Para aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo.

xiv. Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

xv. Para reglamentar el modo en que deban expedirse las patentes de corso; para dictar leyes, según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

xvi. Para conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la federación, y consentir la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en las aguas de la República.

xvii. Para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República.

xviii. Para levantar y sostener el ejército y la armada de la Unión, y para reglamentar su organización y servicio.

xix. Para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional, reservando a los ciudadanos que la formen el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados de la facultad de instruirla, conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

xx. Para dar su consentimiento a fin de que el Ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional, fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria.

xxi. Para dictar leyes sobre naturalización, colonización y ciudadanía.

xxii. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos.

Reformada el 12 de noviembre de 1908.

Reformada el 20 de junio de 1908.

xxiii. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesos y medidas.

xxiv. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos.

xxv. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federación.

xxvi. Para conceder premios o recompensas por servicios eminentes prestados a la patria o a la humanidad, y privilegios por tiempo limitado a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora.

xxvii. Para prorrogar por treinta días útiles el primer periodo de sus sesiones ordinarias.

xxviii. Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir a los diputados ausentes, y corregir las faltas u omisiones de los presentes.

xxix. Para nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaría y a los de la contaduría mayor, que se organizará según lo disponga la ley.

xxx. Para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión.

Reformada el 2 de julio de 1882.

### *Anexo 3*

## FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL EJECUTIVO

*Texto original*

*Fecha de reforma*

Art. 85. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

- i. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- ii. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.
- iii. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Congreso, y en sus recesos de la diputación permanente.
- iv. Nombrar con aprobación del Congreso, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional y los empleados superiores de hacienda.
- v. Nombrar los demás oficiales del ejército y armada nacional, con arreglo a las leyes.
- vi. Disponer de la fuerza armada perma-

nente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.

vii. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción 20 del artículo 72.

viii. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

xix. Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso.

x. Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del congreso federal.

xi. Recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras.

xii. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la diputación permanente.

xiii. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

xiv. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.

xv. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales.

Art. 85.-Adicionado con la fracción xvi el 2 de junio de 1882.

## LIBROS Y ARTÍCULOS CITADOS

- Aboites Aguilar, Luis, *Breve historia de Chihuahua*, México, Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Adame Godard, Jorge, "El derecho natural de Clemente de Jesús Murgía", en Martha Patricia Irigoyen Troconis, *Iusnaturalistas y iuspositivistas mexicanos* (siglos xv-xx), México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.
- Águila, Marcos Tonatiuh, *El liberalismo mexicano y la sucesión presidencial de 1880: dos ensayos*, México, Miguel Ángel Porrúa/Universidad Autónoma Metropolitana-A, 1995 (Las Ciencias Sociales).
- Aguilar Villanueva, Luis F., "El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica.
- Altamirano, Ignacio Manuel, "Reforma de leyes", en *Obras completas. Periodismo político 2*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1989.
- , *Ignacio Ramírez. Biografía*, Toluca, Gobierno del Estado de México, 1977 (Testimonios del Estado de México).
- Annino, Antonio, "Ciudadanía 'versus' gobernabilidad republicana en México. Los orígenes de un dilema", en Hilda Sabato (coord.), *Ciudadanía política y forma-*

*ción de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1999.

- Arriaga, Ponciano, "Proyecto de la Constitución. Dictamen de la comisión", en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1987*, México, Porrúa, 1988.
- Bases Orgánicas de la República Mexicana, "Bases Orgánicas de la República Mexicana", en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1987*, México, Porrúa, 1988.
- Bátiz, José Antonio, "Trayectoria de la banca en México", en Leonor Ludlow y Carlos Marichal (eds.), *Banca y poder en México (1800-1925)*, México, Grijalbo, 1985.
- Bazant, Jan, *Historia de la deuda exterior de México (1823-1946)*, México, El Colegio de México, 1968.
- , *Los bienes de la Iglesia en México, 1856-1875: aspectos económicos y sociales de la revolución liberal*, México, El Colegio de México, 1977.
- , "La desamortización de los bienes corporativos en 1856", en Margarita Menegus Bornemann, *Problemas agrarios y propiedad en México, siglos xviii y xix. Lecturas de Historia Mexicana*, 11, México, El Colegio de México, 1995.
- Bellingeri, Marco, "La racionalidad esclavista de la producción henequenera en Yucatán (1880-1914)", en Marcello Carmagnani, Alicia Hernández Chávez y Ruggiero Romano (coords.), *Para una historia de América III. Los nudos (2)*, México, Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Benito Juárez: *documentos, discursos y correspondencias*, selección y notas de Jorge L. Tamayo, México, Secretaría del Patrimonio Nacional, 1969-1970, vols. 14 y 15.

- Bernstein, M. D., "La modernización de la economía minera", en Enrique Cárdenas (comp.), *Historia económica de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- Bertola, Elisabetta, Marcello Carmagnani y Paolo Riguzzi, "Federación y estados: espacios políticos y relaciones de poder en México (siglo XIX)", en Pedro Pérez Herrero, *Región e historia*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora/Universidad Autónoma Metropolitana, 1991.
- Betancourt Pérez, Antonio, y José Luis Sierra Villareal, *Yucatán: una historia compartida*, México, Gobierno del Estado de Yucatán/Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1989.
- Blanco, Mónica, Alma Parra y Ethelia Ruiz Medrano, *Breve historia de Guanajuato*, México, Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, México, FCE, 1979 (Breviarios, 476).
- Braudel, Fernand, *La dinámica del capitalismo*, México, FCE, 1993 (Breviarios, 427).
- Buve, Raymond, "Un paisaje lunar habitado por bribones y sus víctimas. Mirada retrospectiva al debate sobre las haciendas y los pueblos durante el Porfiriato (1876-1911)", en Romana Falcón y Raymond Buve (comps.), *Don Porfirio Presidente... nunca omnipotente. Hallazgos, reflexiones y debates, 1876-1911*, México, Universidad Iberoamericana, 1998.
- Cámara de Diputados, XLVI Legislatura de la, *Los presidentes de México ante la nación. Informes, manifiestos y documentos de 1821 a 1966*, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1966.
- Carmagnani, Marcello, "Territorialidad y federalismo en la

- formación del Estado mexicano”, en AA. VV., *Problema de la formación del Estado y de la nación en Hispanoamérica*, Colonia, 1984.
- Carmagnani, Marcello, “El federalismo liberal mexicano”, en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil y Argentina*, México, Fidecomiso Historia de las Américas/El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1993.
- , *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, Fidecomiso Historia de las Américas/El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Carmagnani, Marcello, y Alicia Hernández Chávez, “La ciudadanía orgánica mexicana, 1850-1910”, en Hilda Sabato (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Carranza, Venustiano, “Mensaje del Primer Jefe”, en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1987*, México, Porrúa, 1988.
- Carreño, Alberto María (ed.), *Archivo del general Porfirio Díaz. Memorias y documentos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, vols. 29 y 30, 1960, 1961.
- Casasús, Joaquín D., *La reforma monetaria en México/Informes presentados a la Comisión monetaria y redactados por Joaquín D. Casasús*, Imprenta Hull, 1905.
- Casillas, Roberto (ed.), *La restauración del Senado*, México, Senado de la República, 1985.
- Castillo Velasco, José María del, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, México, Taller de la Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres, 1874, t. I.
- , *Apuntamientos del derecho constitucional mexi-*

- cano*, México, Comisión Nacional Editorial del Partido Revolucionario Institucional (facsimil de la edición príncipe de 1870), 1976.
- Castro Aranda, Hugo, *Manual del Senado: leyes, reglas y procedimientos relativos al Senado de la República*, México, Suma/Senado de la República, XLVIII Legislatura, 1971.
- Cavazos Garza, Israel, *Breve historia de Nuevo León*, México, Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Código de Comercio, *Código de Comercio de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Herrero Hermanos Libreros Editores, 1889.
- Código de Comercio de México*, México, J. M. Lara, 1884.
- Connolly, Priscila, *El contratista de don Porfirio. Obras públicas, deuda y desarrollo desigual*, México, Fondo de Cultura Económica/El Colegio de Michoacán/Universidad Autónoma Metropolitana-A, 1997.
- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, "Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el día 5 de febrero de 1857", en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1987*, México, Porrúa, 1988.
- Contreras Cruz, Carlos, *Puebla: una historia compartida*, México, Gobierno del Estado de Puebla/Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1993.
- Contreras Cruz, Carlos, Nydia E. Cruz Barrera y Francisco Téllez Guerrero, *Puebla. Textos de su historia*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1993.
- Contreras, Mario, y Jesús Tamayo, *Antología. México en el siglo xx. 1913-1920. Textos y documentos*, México, UNAM, 1983 (Lecturas universitarias, 22), vol. 2.

- Cosío Villegas, Daniel, "Séptima llamada particular", en *Historia moderna de México. El Porfiriato. Vida económica*, México, Editorial Hermes, 1965.
- , *Historia moderna de México. El Porfiriato. Vida política, primera parte*, México, Editorial Hermes, 1970.
- , *Historia moderna de México. El Porfiriato. Vida política, segunda parte*, México, Editorial Hermes, 1972.
- , *Historia moderna de México. La República Restaurada. Vida política*, México, Editorial Hermes, 1984.
- , *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Editorial Hermes, 1957.
- Covo, Jacqueline, *Las ideas de la Reforma en México 1855-1861*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983.
- Cuarta y quinta subcomisión, *Final Recommendations and Reports of the Commission Appointed by the Government of the Republic to Investigate the Monetary Problem*, México, Mexican Herald, 1904.
- De Vos, Jan, "Una legislación de graves consecuencias", en Margarita Menegus Bornemann, *Problemas agrarios y propiedad en México, siglos xviii y xix. Lecturas de Historia Mexicana, 11*, México, El Colegio de México, 1995.
- Díaz Soto y Gama, Antonio, "Breves consideraciones sobre la importancia del municipio libre", en Gloria Villegas Moreno (comp.), en *En torno a la democracia. El debate político en México (1901-1916)*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1988.
- Dublán Manuel, y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la Republica. Edición oficial*, México, Imprenta de Comercio, 1876-1898.
- Enciclopedia de México, *Enciclopedia de México*, México, Instituto de la Enciclopedia de México, 1977.

- Enríquez Terrazas, Eduardo, y José Luis García Valero, *Coahuila: una historia compartida*, México, Gobierno del Estado de Coahuila/Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1989.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 1992.
- Falcón, Romana, "Logros y límites de la centralización porfirista. Coahuila vista desde arriba", en Anne Staples, Gustavo Verduzco, Carmen Blázquez Domínguez y Romana Falcón, *El dominio de las minorías. República Restaurada y Porfiriato*, México, El Colegio de México, 1989.
- Flores Olague, Jesús, *Breve historia de Zacatecas*, México, Fideicomiso de Historia de las Américas/El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Fujigaki Cruz, Esperanza, "Las rebeliones campesinas en el Porfiriato, 1876-1910", en *Historia de la cuestión agraria mexicana. La tierra y el poder 1800-1910*, México, Siglo XXI Editores/Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, vol. 2, 1986.
- García Granados, Ricardo, *Historia de México desde la restauración de la República en 1867 hasta la caída de Huerta*, México, Jus, 1952.
- García Máynez, Eduardo, "El derecho natural y el principio jurídico de razón suficiente", en Martha Patricia Irigoyen Troconis, *Iusnaturalistas y iuspositivistas mexicanos (siglos XVI-XX)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.
- García Valero, José, *Nuevo León, una historia compartida*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1989.
- Gómez Serrano, Jesús, "Segunda parte. El siglo XIX y el Porfiriato", en Beatriz Rojas, Jesús Gómez Serrano, Andrés Reyes Rodríguez, Salvador Camacho y Carlos Re-

- yes Sahagún, *Breve historia de Aguascalientes*, México, Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1999.
- González Navarro, Moisés, "La era moderna. Introducción", en Ernesto de la Torre Villar *et al.*, *Historia documental de México*, México, Instituto de Investigaciones Históricas-Universidad Nacional Autónoma de México, 1964, vol. 2.
- , *Cinco crisis mexicanas*, México, El Colegio de México, 1983 (Jornadas).
- González Oropeza, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM, 1987.
- Gray, John, *Liberalismo*, México, Nueva Imagen, 1992.
- Guerra, François-Xavier, *Del Antiguo Régimen a la Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Guillermo Prieto, *Lecciones de economía*, México, Porrúa, 1990.
- Guzmán, León, *León Guzmán*, compilación y estudio preliminar de Manuel González Oropeza y Antonio Martínez Báez, México, Senado de la República, LII Legislatura, 1976.
- Hale, Charles, *La transformación del liberalismo en México*, México, Vuelta, 1991.
- Hawtrey, R. G., *The Gold Standard in Theory and Practice*, Londres, Longmans, Green and Co. Ltd., 1927.
- Hernández Chávez, Alicia, *La tradición republicana del buen gobierno*, México, Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1993.
- , "La parábola del presidencialismo mexicano", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1994.

- Hiriart Urdanivia, Humberto, y Mario V. Guzmán Galarza, *Documentos básicos de la Reforma*, México, Cámara de Diputados, vol. iv, 1982.
- Iglesias, José María, *Cuestiones constitucionales*, compilación y estudio preliminar de Javier Moctezuma Barragán, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.
- Illades, Carlos, *Breve historia de Guerrero*, México, Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Katz, Friedrich, *La servidumbre agraria en México en la época porfiriana*, México, Sepsetentas, 1976.
- , “La República Restaurada y el Porfiriato”, en *Ensayos mexicanos*, México, Alianza Editorial (Raíces y razones), 1994.
- , “Los hacendados y la revolución mexicana”, en *Ensayos mexicanos*, México, Alianza Editorial (Raíces y razones), 1994.
- , *Pancho Villa*, México, Era, t. 1, 1999.
- Kemmerer, Edwin, *Modern Currencies Reforms*, Nueva York, s. p. i., 1916.
- Knapp, Frank Averill, *Sebastián Lerdo de Tejada*, Xalapa, Universidad Veracruzana, 1962.
- Knowlton, Robert J., “La división de las tierras de los pueblos durante el siglo XIX: el caso de Michoacán”, en Margarita Menegus Bornemann, *Problemas agrarios y propiedad en México, siglos XVIII y XIX. Lecturas de Historia Mexicana*, 11, México, El Colegio de México, 1995.
- , “El ejido mexicano en el siglo XIX”, en *Historia Mexicana*, XLVIII: 1 (189), julio/septiembre de 1998.
- Krauze, Enrique, *Por una democracia sin adjetivos*, México, Joaquín Mortiz-Planeta, 1986.
- Lafragua, José María, “Estatuto orgánico provisional de la República Mexicana”, en Felipe Tena Ramírez, *Leyes*

- fundamentales de México, 1808-1987*, México, Editorial Porrúa, 1988.
- Laski, Harld J., *El liberalismo europeo*, México, Fondo de Cultura Económica 1979 (Breviarios, 81).
- Lau Jaivén, Ana, y Ximena Sepúlveda Otaiza, *Hidalgo: una historia compartida*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora/Gobierno del Estado de Yucatán, 1994.
- Laurens B. Perry, *Juárez and Díaz: Machine Politics in México*, De Kalb, Nothern Illinois University Press, 1979.
- Levi, Lucio, "Confederación", en Norberto Bobbio, Nicola Mateucci y Gianfranco Pasquino (coords.), *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores, 1998, vol. 1.
- Ley de Colonización de 1883, "Ley de Colonización", en María Luna Argudín, "Tercera Sección: la estabilidad política y la modernización económica, 1876-1908", en Gloria Villegas Moreno y Miguel Ángel Porrúa Venero (coords.), *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana. Enciclopedia parlamentaria*, México, Instituto Federal Electoral/Instituto de Investigaciones Legislativas-LVI Legislatura, Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa, 1997.
- Ley que establece el régimen monetario, "Ley que establece el régimen monetario de los Estados Unidos Mexicanos", en *El Economista Mexicano*, México, s. p. i., vol. 40, 1905.
- Limantour, José Y., *Apuntes sobre mi vida pública*, México, Editorial Porrúa, 1965.
- Ludlow, Leonor, "Estructura Industrial, comercial y financiera", en *Así fue la Revolución mexicana*, México, Comisión Nacional para las Celebraciones del 175 Aniversario de la Independencia Nacional y 75 Aniversario de la Revolución Mexicana, 1985, vol. 1.

- Ludlow, Leonor, "La construcción de un banco: el Banco Nacional de México, 1880-1884", en Leonor Ludlow y Carlos Marichal (coords.), *Banca y poder en México, 1800-1925*, Grijalbo, México, 1986.
- , "El Banco Nacional Mexicano y el Banco Mercantil Mexicano: radiografía de sus primeros accionistas, 1881-1882", en *Historia Mexicana*, xxxix, 4, 1990.
- , "La disputa financiera por el imperio de Maximiliano y los proyectos de fundación de instituciones de crédito (1863-1867)", en *Historia Mexicana*, XLVII: 4 (189), abril/junio, 1998.
- , "La formación del Banco Nacional de México: aspectos institucionales y sociales", en Leonor Ludlow y Carlos Marichal (coords.), *La banca en México, 1820-1920*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1998.
- Luna Argudín, María, "El Congreso de la Unión y las transformaciones del liberalismo y federalismo mexicanos, 1867-1910", tesis para optar por el grado de Doctor en Historia, México, Centro de Estudios Históricos/El Colegio de México, 2001.
- , "¿La rebelión 'Religión y fueros' hacia una nueva monarquía?, argumentos y rumores (1833)", en José Ronzón y Saúl Jerónimo (coords.), *Géneros, formatos y discursos. II Encuentro de Historiografía*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-A, 2000.
- , "Entre la convención y el consenso: el presidente, el Congreso de la Unión y la intervención federal en los estados (1867-1917)", en Riccardo Forte y Guillermo Guajardo con la colaboración de María Luna (coords.), *Coacción y consenso: instrumentos de control del Estado en América Latina. Siglos XIX y XX*, México, El Colegio de México/El Colegio Mexiquense, 2000.
- , "Tercera Sección: la estabilidad política y la mo-

- dernización económica, 1876-1908", en Gloria Villegas Moreno y Miguel Ángel Porrúa Venero (coords.), *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana. Enciclopedia parlamentaria*, México, Instituto Federal Electoral/Instituto de Investigaciones Legislativas-LVI Legislatura, Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa, 1997.
- Luna Argudín, María, "La reforma monetaria limanturiana", en *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, núm. 67-68, verano-otoño de 1996, El Colegio de Michoacán.
- Macedo, Pablo, *La evolución mercantil. comunicaciones y obras públicas: la Hacienda Pública. Tres monografías que dan idea de una parte de la evolución económica de México*, México, J. Ballezá, 1905.
- Maciel, David R., *Ignacio Ramírez: ideólogo del liberalismo en México*, Coordinación de Humanidades/Universidad Nacional Autónoma de México, s. p. i.
- Macune, Charles William, *El Estado de México y la federación mexicana 1823-1835*, México, FCE, 1978.
- Madero, Francisco I., *La sucesión presidencial de 1910*, Prólogo de Moisés González Navarro, México, Fosa, 1985 (Colección Ideas, 27).
- Maria y Campos, Armando de, "Los científicos y la reforma monetaria de 1905", en *Estudios Políticos. Revista del Centro de Estudios Políticos*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 5, núm. 18-19, 1979.
- Marichal, Carlos, "Las estrategias de la deuda durante el Porfiriato: la conversión del empréstito de 1888 y el papel de Banamex como la banca de gobierno", en Romana Falcón y Raymond Buve (comps.), *Don Porfirio Presidente..., nunca omnipotente. Hallazgos, reflexiones, y debates, 1876-1911*, México, Universidad Iberoamericana, 1998.

- Marván Laborde, Ignacio, "Sistema político y sistema constitucional en México", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1997 (Documento de trabajo. División de Estudios Políticos, 60).
- Matías Romero, Manuel, *The Silver Standard in México*, Nueva York, s. p. i., 1898.
- Maurer, Noel, "Banks and Entrepreneurs in Porfirian Mexico: Inside Exploitation or Sound Business Strategy?", en *Latin American Studies*, 31, Reino Unido: Cambridge University Press, 1999.
- Memoria de Fomento 1892-1896, *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, Manuel Fernández Leal, 1892-1896*, México, Tipografía de la Secretaría de Fomento, 1897.
- Memoria de Fomento 1905-1907, *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, Manuel Fernández Leal. 1905-1907*, México, Imprenta y Fototipia de la Secretaría de Fomento, 1909.
- Memoria de Hacienda 1894-1895, *Memoria de la Secretaría de Hacienda correspondiente al ejercicio fiscal 1894-1895*, México, Tipografía de la Secretaría de Hacienda, 1895.
- Memoria de Hacienda 1895-1896, *Memoria de la Secretaría de Hacienda correspondiente al ejercicio fiscal 1895-1896*, México, Tipografía de la Secretaría de Hacienda, 1896.
- Menegus Bornemann, Margarita, "Ocoyoacac —una comunidad agraria en el siglo XIX", en *Problemas agrarios y propiedad en México, siglos XVIII y XIX. Lecturas de Historia Mexicana*, 11, México, El Colegio de México, 1995.

- Molina Enríquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales*, México, Era, 1986.
- Moreno (S. D.), "La gobernatura de Filomeno Bravo", en Servando Ortoll (comp.), *Colima. Textos de su historia*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1988.
- Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1993.
- Muriá, José María, *Jalisco. Textos de su Historia*, México, Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, 1988.
- , *Breve historia de Jalisco*, México, Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Navarro, César, "Entre el paradigma político y la realidad. La definición del papel de México en el ámbito internacional y los conflictos entre liberales y conservadores", en Gloria Villegas Moreno y Miguel Ángel Porrúa Venero (coords.), *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana. Enciclopedia parlamentaria*, México, Instituto Federal Electoral/Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura, Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa, 1997.
- Negrín Muñoz, Alejandro, *Campeche: una historia compartida*, México, Gobierno del Estado de Campeche/Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1991.
- Noriega Elío, Cecilia del Carmen, *El constituyente de 1842*, México, Instituto de Investigaciones Históricas/Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.
- Oñate, Abdiel, "Banca y agricultura en México: la crisis de 1907-1908 y la fundación del primer banco agrícola", en Leonor Ludlow y Carlos Marichal (eds.), *Banca y poder en México (1800-1925)*, México, Grijalbo, 1985.
- Ortega, Juan Ignacio, "León Guzmán (1821-1884)", en

- León Guzmán*, Toluca, Gobierno del Estado de México, 1978.
- Ortega Noriega, Sergio, *Un ensayo de historia regional. El noroeste de México 1530-1880*, México, Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.
- Ortiz Mena, Raúl, *La moneda mexicana. Análisis históricos de sus fluctuaciones. Las depreciaciones y sus causas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1942.
- Otero, Mariano, "Voto particular", en *Mariano Otero*, José Barragán Barragán (comp. e introducción), México, Senado de la Republica/LIII Legislatura, 1987.
- Palavicini, Félix. F., "Pro-Patria", en Gloria Villegas Moreno (comp.), *En torno a la democracia. El debate político en México (1901-1916)*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1988.
- Pérez Herrero, Pedro, *Porfirio Díaz*, Madrid, Ediciones Quórum, 1987.
- Pérez Salas Cantú, María Esther, y Diana Guillén, *Chiapas: una historia compartida*, México, Gobierno del Estado de Chiapas/Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1994.
- Pimentel, Francisco, "Memoria sobre las causas que han originado la situación actual de la raza indígena de México y medios de remediarla", en *Dos obras de Francisco Pimentel*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1995.
- Plan de Ayala, "Plan de Ayala", en Lilia Díaz (comp.), prólogo de Manuel González Ramírez, *Fuentes para la historia de la Revolución mexicana. Planes políticos y otros documentos*, vol. 1, México, FCE, 1974.
- Plan de Ayutla, "Plan de Ayutla reformado en Acapulco", en *Planes de la nación mexicana*, México, Senado de

- la República/LIII Legislatura/El Colegio de México, 1987.
- Plan de San Luis Potosí, "Plan de San Luis Potosí", en Lilia Díaz (comp.), prólogo de Manuel González Ramírez, *Fuentes para la historia de la Revolución mexicana. Planes políticos y otros documentos*, vol. 1, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.
- Powel, T. G., "Los liberales, el campesinado indígena y los problemas agrarios durante la reforma", en Romana Falcón (coord.), *Actores políticos y desajustes sociales. Lecturas de Historia Mexicana*, 3, México, El Colegio de México, 1992.
- Prida, Ramón, *De la dictadura a la anarquía*, México, Ediciones Botas, 1956.
- Prieto, Guillermo, "Sobre el artículo 10 del proyecto de ley de colonización (primera parte)", en *Obras completas de Guillermo Prieto*, vol. ix. *Discursos parlamentarios y cívicos*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1994.
- , *Lecciones elementales de economía política*, México, Porrúa, 1990.
- Programa del Partido Liberal Mexicano, "Programa del Partido Liberal Mexicano", en Lilia Díaz (comp.), prólogo de Manuel González Ramírez, *Fuentes para la historia de la Revolución mexicana. Planes políticos y otros documentos*, vol. 1., México, Fondo de Cultura Económica, 1974.
- Quevedo y Zubieta, Salvador, *Manuel González y su gobierno en México, anticipo a la historia típica de un presidente mexicano*, México, Editora Nacional, 1956.
- Quiariarte, Martín, *Relaciones entre Juárez y el Congreso*, México, Cámara de Diputados, 1977.
- Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1989.

- Rabasa, Emilio, *Evolución histórica de México*, México, Miguel Ángel Porrúa/Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.
- Radding de Murrieta, Cynthia, y Juan José Gracida Romo, *Sonora: una historia compartida*, México, Gobierno del Estado de Sonora/Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1989.
- Raigosa, Genaro, "La evolución agrícola", en Justo Sierra, *México, su evolución social. Síntesis de la historia política, de la organización administrativa y militar y del estado económico de la federación mexicana, de sus adelantos en el orden intelectual, de su estructura territorial y del desarrollo de su población*, México, J. Ballezá, 1900.
- Ramírez, Santiago, "Las Ordenanzas de Minería, sus inconvenientes en la actualidad, necesidad de su reforma y medios de efectuarla", México, Imprenta de Escalante y C., 1871.
- Regeneración, "Del estudio del señor Raigosa (I)", en Ricardo Flores Magón *et al.*, *Regeneración 1900-1918. La corriente más radical de la Revolución mexicana de 1910 a través de su periódico de combate*, prólogo, selección y notas de Armando Bartra, México, Era, 1985.
- Reina, Leticia, *Los movimientos campesinos, 1820-1906*, México, Siglo XXI Editores, 1980.
- Rendón, Ricardo, *El prosperato. Tlaxcala de 1885 a 1911*, México, Siglo XXI Editores/Universidad Iberoamericana, 1993.
- Riguzzi, Paolo, "Los pobres por pobres, los ricos por ignorancia. El mercado financiero en México, 1880-1925: las razones de una ausencia", en Marcello Carmagnani *et al.* (coords.), *Por una historia de América II. Los nudos (I)*, México, Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1999.

- Roeder, Ralph, *Hacia el México moderno: Porfirio Díaz*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, 2 vols.
- Romero Gil, Juan Manuel, "La minería en el noroeste: estancamiento y desarrollo (1870-1880)", en Inés Herrera Canales (coord.), *La minería mexicana de la Colonia al siglo xx*, México, Instituto Mora/El Colegio de México/El Colegio de Michoacán/Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.
- Rosenweig, Fernando, "El desarrollo económico de México de 1877-1911", en Enrique Cárdenas (comp.), *Historia económica de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992 (Lecturas, 64).
- , "Gobierno e industria", en Daniel Cosío Villegas (coord.), *Historia moderna de México. Vida económica*, México, Editorial Hermes, 1968.
- , "La expropiación por utilidad pública", en Agustín Yáñez (comp.), *Obras completas, v. Discursos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984.
- , "México social y político. Apuntes para un libro", Agustín Yáñez (comp.), *Obras completas xi. Ensayos y textos elementales de historia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984.
- Soto Estrada, Miguel, "Precisiones sobre el general Bernardo Reyes", tesina para obtener el título de licenciado en historia, México, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México, 1976.
- Torres Gaitán, Ricardo, *Política monetaria mexicana*, México, Librería Ariel, 1944.
- Valadés, José, *Breve historia del porfirismo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987.
- Vázquez, Josefina Zoraida, "El federalismo mexicano 1823-1847", en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil y Argentina*, México,

- Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Velasco Ávila, Cuauhtémoc, Eduardo Flores Clair, Alma Aurora Parra y Edgar Omar Gutiérrez López, *Estado y minería en México (1767-1910)*, México, Fondo de Cultura Económica/Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, 1988.
- Vernon, Raymond, "Juárez y Díaz", en Enrique Cárdenas (comp.), *Historia económica de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992 (Lecturas, 64).
- Voto particular, "Voto particular de la minoría de la comisión", en *Mariano Otero*, compilación e introducción de José Barragán Barragán, México, Senado de la República/LIII Legislatura, 1987.
- Yáñez Ruiz, Manuel, *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, México, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, 4 vols., 1958-1961.
- Zabludowsky, Jaime, "La depreciación de la plata y las exportaciones", en Enrique Cárdenas (comp.), *Historia económica de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Zamacona, José María, "Reseña histórica de México y sus estados. Puebla", en Carlos Contreras Cruz, Nydia E. Cruz Barrera, Francisco Téllez Guerrero, *Puebla. Textos de su historia*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1993.
- Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987.
- Zea, Leopoldo, *El positivismo en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.



*El Congreso y la política mexicana (1857-1911)* se terminó de imprimir y encuadernar en enero de 2006 en Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. de C. V. (IEPSA), Calz. de San Lorenzo, 244; 09830 México, D. F. En su composición, parada en el Departamento de Integración Digital del FCE, se usaron tipos Garamond de 8:10, 11:13 y 12 puntos. La edición consta de 2 000 ejemplares.

Tipografía: *Guillermo Carmona*  
Cuidado de la edición: *Isaías Acuña*





# D

urante el periodo que va de 1857 a 1911 se gestaron en México profundas reformas en el ámbito político. María Luna Argudín nos ofrece en el presente volumen una concepción distinta a las tradicionales sobre la función del Congreso en el sistema político mexicano. Dicha concepción se basa en dos puntos principales: el primero es el estudio de los poderes que la Constitución otorgó al Congreso de la Unión en 1856 y el segundo es el análisis de lo que se discutía en las cámaras con el fin de transmitir la riqueza del debate parlamentario. La autora da cuenta de cómo los congresistas estaban construyendo el marco institucional para así concretar en la legislación el liberalismo y el federalismo, además de representar las demandas sociales. De esta manera rompe el viejo prejuicio de que la función del Congreso era sólo “representar” y de ninguna forma ejercer el poder.

María Luna Argudín es doctora en historia por El Colegio de México. Actualmente trabaja como investigadora y profesora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.



789681 674779