

Las Opciones Políticas del Estado Mexicano 1853 - 1910*

Andrés Lira

*No era en la Constitución política,
sino en el alma misma de sus con-
ciudadanos, que habían perdido tan
por completo la percepción del bien
y del mal, donde debía aplicarse
el remedio... ***

1. Introducción

Si por opciones políticas entendemos las alternativas que los dirigentes del Estado aceptan o imponen para dominar, satisfaciendo o no, a quienes influyen en el régimen, hallamos que al hablar de ellas tendríamos que ocuparnos de una extensa y complicada historia de acontecimientos, de situaciones recurrentes y permanentes. Así que por fuerza hemos de limitarnos a aquellos aspectos más evidentes en el marco formal del Estado moderno: la Constitución escrita. Esa es la base legitimadora de ese Estado y lo que en relación con ella ocurre y se discurre en diversos momentos es indicador sensible -no siempre el más fiel- de las opciones políticas.

Las Constituciones modernas, como es bien sabido tienen dos partes: una dogmática en la que se declaran los derechos de los gobernados como límite impuesto a las autoridades (y que dicho sea de paso definido en México en las leyes centralistas de 1836, ya que en las Constituciones, Española de 1812 y la de Apatzingán de 1814 se hallaban dispersas); y otra orgánica, en la que se determinan las agencias del poder público (los poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial), sus facultades y las relaciones que deben guardar entre sí y con los gobernados para hacer posible el régimen de derecho, consustancial al Estado liberal.

El ideal es que ambas partes se equilibren y se apoyen mutuamente; pero es eso un ideal, porque las constituciones han surgido en diversas situaciones: unas en las que se pretendió hacer de la parte orgánica un simple

* Este trabajo fue presentado en un seminario que tuvo lugar hace casi 20 años, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Las ponencias y comentarios del seminario se publicaron en 1984 por la Editorial Porrúa.

** Antonio Gómez Robledo: *Platón, Los seis grandes temas de su filosofía*. México, F.C.E., 1982, p. 20.

instrumento de la dogmática; la reacción de quienes actuaron como autoridades fue precisamente la contraria: disminuir o conformar lo que se declara como dogma, para adecuarlo a la organización del Estado llegando a hacer de ésta una condición predominante sobre los derechos del gobernado.

Esta última alternativa se ponderó abiertamente entre 1853 y 1855, durante la dictadura de Antonio López de Santa Anna. Contra ella se alzó la revolución de Ayutla y se ponderó la solución contraria en la Constitución de 1857. Bajo la vigencia formal, más que real de esta carta, se vigorizó la acción de las autoridades y se consideró a la administración como el fin, si no exclusivo, si excluyente de toda otra alternativa hasta en tanto se lograra una madurez política. Esta no llegó, al menos como la querían los partidarios de la continuidad de aquella opción, y el porfiriato se derrumbó dejando mucho que pensar y menos que desear de lo que se consideró su lema: «menos política y más administración».

El lema es mucho más viejo que el porfiriato; fue consecuencia de antecedentes a los que debemos atender para comprender el periodo que estudiamos.

2. Antecedentes y consecuentes

La historia del Estado moderno es el resultado de la racionalización del poder. Este proceso alcanza sus expresiones más acusadas en el siglo XVIII, cuando los monarcas absolutos disponen de los medios de gestión económica y de dominación de la sociedad a través de personeros o «funcionarios» -como se llamarán más tarde-, que ejercen sus cargos por delegación del soberano y sin poder alegar para ello prerrogativa o derecho adquirido en el orden político.

Por otra parte la autoridad del monarca se va haciendo autosuficiente. Si todavía en ese siglo se habla de «un derecho divino de los reyes», lo cierto es que en el ejercicio del poder no se invocan, como en épocas anteriores, razones religiosas como condición de su legitimidad.

En nuestro país esta situación se expresó con claridad y extensión hasta entonces desconocidas en la Real Ordenanza de Intendentes de 1786 cuyo objetivo fue la definición y distribución de competencias en la organización política y económica de Nueva España. A diferencia de las anteriores recopilaciones (agrupación ordenada de disposiciones casuísticas sancionadas por la experiencia), se estatuyó un plan diseñado para el futuro; a diferencia, también, de lo que vemos en esas recopilaciones, en la

Ordenanza de Intendentes se dejan de lado las ponderaciones legitimadoras de la autoridad del monarca, pues la autoridad secularizada no requiere ya, al menos en sus códigos, de una primera y extensa parte de consideraciones religiosas para justificar sus órdenes. Religión e iglesia aparecen en muchos lugares de la Ordenanza, es cierto, pero están ahí como otras tantas situaciones dadas al gobierno y a las que éste debe atender para encauzar a fin de lograr la buena administración. Y ésta como plan racional de acción es válida para sí y porque se supone encaminada al logro del bienestar de los súbditos y del reino.

La Ordenanza de Intendentes vista desde la perspectiva de los movimientos liberales que por entonces ya se definían por otras partes del mundo, es el componente orgánico de una Constitución escrita. Hay en ella también rasgos que apuntan a la dogmática, pues si no se arguyen razones legitimadoras trascendentales, sí se expresan las que justifican la administración tales como el deber que el soberano tiene como «padre» con todos y cada uno de sus súbditos de procurar que éstos logren su felicidad y el bienestar del reino entero, etcétera. Estas razones acabarán por imponerse como demandas expresas de los grupos más enterados, interesados y comprometidos en ese orden; en nombre de tales predicados pedirán participación activa en la administración, haciendo de ésta una cuestión política. Aquí arrancan a un tiempo el apoyo y las críticas a la reorganización del poder. Cuando esos grupos de entendidos e interesados ven cerradas las vías de acceso a los puestos de autoridad, y cuando las penurias del erario público imponen cargas que afectan excesivamente sus patrimonios, entonces las razones de «bienestar nacional» y las de «la felicidad de los súbditos» se contraponen al régimen y se apela a ellas como únicas fuentes de legitimidad. No es ya a la soberanía del monarca, incapaz de entender y de procurar el bienestar de sus súbditos, a quien corresponde el gobierno; es a la «soberanía nacional» a quien corresponde toda autoridad. La nación, que a la postre se identifica con el pueblo es la que ha de gobernarse a sí misma. Surge entonces la idea de la «soberanía popular», como expresión de una sociedad que dispone de los medios, ya explícitos en las Ordenanzas y demás disposiciones de la monarquía, para organizarse políticamente.

La *declaración de derechos*, como base o presupuesto de la organización del poder, es la parte que completa el nuevo diseño del Estado, ahora «liberal», porque en nombre de la Libertad, como fundamento de otros derechos, se ha subvertido la legitimidad del orden monárquico. Esta es la parte dogmática de las constituciones escritas que reciben el nombre de

Constituciones Políticas, puesto que de un diseño administrativo en el que se daba por supuesta la autoridad, se ha pasado a un plan político.

Pero al fin y al cabo, ese predicado del Liberalismo -el acento en la política- será el principal obstáculo que enfrentarán quienes a su nombre se hacen de los medios de gestión como funcionarios o encargados de los puestos públicos. Las sociedades complejas y heterogéneas, donde los órdenes familiares, étnicos, religiosos, locales y profesionales, reclaman con éxito la lealtad de los gobernados, no cuadran con los esquemas racionales que supone la administración y el gobierno ideados para los enterados y comprometidos con la «cosa pública»; ni todo el pueblo, en cuyo nombre dicen actuar esos iniciados en la nueva legitimidad, se conforma en la nación o república de los administradores y los gobernantes.

Los medios para hacer posible la organización de la sociedad dependerán de la manera en que el pueblo se conforme como nación. Para esto se establecen las categorías con las que ha de calificarse a quienes tengan verdadero interés social (propiedad, profesión, industria, moral pública, y todo aquello que implique un empleo y la posibilidad de servir a la patria) y, por lo tanto, derecho a participar en elecciones y cargos públicos; es decir, quienes tienen «derechos políticos», puesto que los «puramente civiles» a nadie se deben negar en consecuencia de los principios de libertad, y sobre todo, de igualdad.

Sin embargo, siempre se presenta el problema de que esos derechos «civiles» y hasta «domésticos», que afectan el orden público de la sociedad, se reclaman políticamente y de que situaciones imprevistas en la dogmática constitucional de una época se impongan como condición del orden social a la organización del Estado. Y para esto se alegrarán precisamente, aquellos medios que el propio movimiento liberal ha abierto desde sus principios al concebir al Estado como una organización en la que la discusión y el regateo son inevitables. Entonces mientras no se asimilan o se postergan con éxito duradero las situaciones imprevistas en la organización del Estado, se abre una oposición insalvable entre política y administración.¹

¹Para escribir lo anterior he tenido presente lo dicho por Miranda, José, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas, primera parte, 1521-1820*; «El liberalismo español hasta mediados del siglo XIX», Max Weber; *Economía y sociedad*, Cap. VII, pp. 498-660 del t. I y Caps. VIII y IX en el t. II, pp. 661-1103.

3. Menos política y más administración

La historiografía de las revoluciones que constituyen y conmueven al Estado Moderno define una etapa de revoluciones «políticas» o «burguesas», que va de 1789 a 1830. Entonces, se dice, la burguesía propone y dispone de los medios de organización. A partir de los años treinta suceden las revoluciones «sociales» y «románticas», pues las clases surgidas en el proceso de la revolución industrial y las desplazadas de puestos privilegiados en la sociedad hacen explícitas sus demandas y sus críticas contra el Estado burgués y ponen de relieve las falacias de la democracia.

Si en México no se da una revolución industrial ni existe una nobleza desplazada de situaciones privilegiadas, no por ello deja de advertirse el desencanto y el escepticismo frente a la democracia. Contra ésta conspiran los efectos y los ejemplos de novedades lejanas y de las tradiciones próximas. Basta recordar a Lorenzo de Zavala, cuyo *Ensayo crítico de las Revoluciones de México desde 1808 hasta 1830* es la declaración de una imposible soberanía popular en un país de desposeídos y de indios, sin intereses individuales y de clases privilegiadas que favorecen el atraso y el oscurantismo.² A José María Luis Mora, cuya *Revista política de las administraciones que la República Mexicana ha tenido hasta 1837*, da noticia de antecedentes y actualidades de su tiempo, para mostrar como los cuerpos sociales heredados de la Colonia y los personajes atados a esa herencia han impedido la marcha del «partido del progreso», que pretendía disolver esos cuerpos para fundir a sus individuos en un verdadero Estado nacional, diseñado como el que proponía Zavala, por y para gente de razón política y excluyendo a quienes no la tenían.³ Y por último a Lucas Alamán, quien viendo la realidad insoslayable de la organización corporativa de la sociedad mexicana, ponderó ésta sobre los «principios del egoísmo» y el «espíritu de novedad», sin perjuicio, eso sí, de excluir a las comunidades de indígenas de aquella reivindicación de los cuerpos sociales. En estos, con la salvedad anotada, veía Alamán la posibilidad de reunir fuerzas sociales que los modernos sistemas políticos no podían crear. Sólo sobre la base del respeto a los derechos corporativos era posible, según este autor, la acción de los propietarios y de quienes «verdaderamente querían el bien de su patria», evitando la discordia que había assolado al país desde su independencia.⁴

² Véase el t. I, Cap. XX, pp. 263, 284 y t. II, cap XIV, 579, 597 en la obra citada.

³ *La revista política...*; se encuentra en las pp. 5 a 546 de las *Obras Sueltas* de J. M. Mora.

⁴ Véase Alamán, Lucas, *Historia de México*, t. V, pp. 575-577 y 599.

El medio según Alamán, era un Estado fuerte, encabezado por el cuerpo social más dinámico y beligerante: el ejército.⁵ Para esto, se llamó a Santa Anna, a quien Alamán envió, el 23 de marzo de 1853, una carta en la que expresaba los propósitos del grupo conservador. Éstos eran en términos generales: menos política (entendida como la participación electoral en los ámbitos locales y nacionales) y más administración; es decir, un poder guiado en sus metas y medios de acción por empresarios y propietarios con verdaderos intereses propios, que congruente con la idea de una sociedad civil tal y como se había ponderado desde los finales del siglo XVIII se identificaba con el bienestar y el progreso de la nación.

A tal obra se aprestaron como guías y moderadores de Santa Anna, el mismo Alamán (que no pudo hacer mucho pues murió al poco tiempo, en junio de ese año de 1853, quizá convencido de la imposibilidad de controlar al jefe de ese ejército) y Teodosio Lares, imbuido por las teorías y los principios del derecho administrativo de la Francia posrevolucionaria, donde la administración se ponderaba con éxito sobre las disidencias políticas y sociales.⁶

Fue precisamente en la Francia de las revoluciones sociales donde en 1848, Émile Girardin (1806-1881), publicista, director de varios periódicos importantes, republicano y más tarde bonapartista expresó que el poder público debía encaminarse con «menos política y más administración»; palabras que en el México de entonces, sacudido por sobresaltos políticos, golpes de Estado y guerras sociales, venía como anillo al dedo de los liberales moderados y de los conservadores. Se popularizaron más tarde como el lema del porfiriato, pero, en verdad, fueron los conservadores y los liberales moderados que rodearon a Santa Anna entre 1853 y 1855, quienes trataron de intentar la empresa de guiar al caudillo militar por la senda de la racionalidad administrativa, recuperando, al lado de nuevos mecanismos, principios de la Ordenanza de Intendentes de 1786 y muchos aspectos concretos de la organización de la Real Hacienda Novohispana, cuya razón o historia general habían ido publicando desde 1845 y acabaron de editar en seis volúmenes en el año de 1853.

Que ni la situación ni el personaje hayan resultado moldeables en los cánones de tal racionalidad, no quita que el intento se haya manifestado como una opción política. La obra doctrinal y legislativa de Teodosio Lares es clara y encomiable en muchos aspectos. Se le conoce y reprueba por el

⁵ La Carta de Alamán a Santa Anna se transcribe en Arrangoiz, Francisco de Paula, *México desde 1808 hasta 1867*, pp. 420-423.

⁶ Lares, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo*.

decreto del 25 de abril de 1853 sobre el uso de la «libertad de prensa», que es su represión, pero justamente es por allí donde manifiesta más agudamente el postulado de ahogar la «política», en obsequio a la «administración».

En efecto, sobre unas *Bases para la Administración de la República, hasta la promulgación de la Constitución* (lo que no se hizo), del 22 de abril de ese año del 53, y en las que las piezas fundamentales eran la figura del Presidente y su consejo de gobierno, se estableció aquel régimen. Se definió la administración pública en competencias bien delimitadas y se establecieron los medios para salvarla del entorpecimiento que le imponían el pleitismo de los particulares, corporaciones o individuos, y la beligerancia de un Poder Judicial en aquella sociedad conflictiva e irremediamente litigiosa, por lo cual se creó entonces el contencioso administrativo atendiendo al modelo francés que inspiraban aquellos principios de la burguesía financiera e industrial (aunque en México ésta era más proyecto que realidad). De los modelos franceses se tomaron también los modelos para diseñar un programa escolar, donde se advierte ya la escuela preparatoria y se da preferencia a la enseñanza técnica en agricultura y artes útiles para la industria sobre los tradicionales estudios filosóficos, jurídicos y de medicina. La política agraria se guió por el reconocimiento de los derechos de comunidades de indígenas y de otras comunidades, y se establecieron procedimientos expeditos para restituirles las tierras que les habían sido usurpadas por grandes propietarios, quitando así la razón de ser de muchos conflictos judiciales y levantamientos que habían puesto en entredicho el orden en todo el país. También se dieron concesiones a compañías de ferrocarriles y a los comerciantes españoles se les concedió el derecho de cobrar peajes en los caminos que el Estado no podía mantener en buenas condiciones ni con seguridad, pero se les obligó a invertir para su conservación y seguridad. Además se promulgó el código de comercio, obra de Lares, en el que, a más de las condiciones de seguridad y rapidez que demandan las operaciones mercantiles, se estableció una cuidadosa vigilancia sobre los caminos de la plata para controlar a los especuladores que hacían su agosto eludiendo los derechos fiscales y exportándola sin beneficio alguno para el erario.

Aquel empeño en la racionalidad administrativa recuperaba mecanismos de los últimos modelos del despotismo dieciochesco y echaba mano de los ideales del Estado burgués de derecho. Y la verdad es que, en lo puramente administrativo, no tenía razón de ser la ruptura entre despotismo ilustrado y el liberalismo. Pero en lo político sí, y por ello impuso

sacrificios a esa racionalidad administrativa para satisfacer al ejército y para obsequiar la vanidad de sus jefes, comenzando por Santa Anna. Además los conflictos no podían solucionarse con medidas puramente administrativas, aptas sólo para satisfacer a los beneficiarios del comercio y la especulación que tal orden aseguraba. Muchos habían hecho de la pura política un *modus vivendi* capitalizando y canalizando contra la autoridad del Estado las disidencias sociales. De tal suerte que la restauración de aquel régimen de Intendencias y de la Real Hacienda Novohispana, retocado con las innovaciones del nuevo Estado burgués, fue insuficiente para mantener el orden.⁷

El sacrificio de la política solo sirvió, para exasperar a los «políticos», que se agruparon en la revolución de Ayutla en 1854. Al año siguiente tomaron la capital y erigieron un congreso constituyente y revisor de los actos de Santa Anna. En ese cuerpo habría de imponerse, necesariamente, el afán de asegurar las libertades y los derechos individuales, conformándose para ello una parte orgánica de la Constitución en la que se impuso la representación de los gobernados.

4. Más política y menos administración

Elaborada a contragolpe de una dictadura, la obra del constituyente de 1856-1857 recuperó con ánimo exaltado la dogmática liberal e hizo del poder legislativo, formado de la Cámara de Diputados, el predominante en la organización del Estado y dejó al Presidente de la República en situación bien desfavorable frente a los diputados. Además, confirió al Poder Judicial funciones políticas, pues además del papel de la Corte Suprema y de los jueces federales como intérpretes de la Constitución en casos de conflicto con las autoridades, por vía del juicio de amparo, hizo del Presidente de la corte el Vicepresidente de la República. Un Presidente de la República políticamente responsable, pero sin facultades para gobernar fue el resultado (no original, por cierto, pues así fue en el régimen federal de 1824 y, sobre todo en su restauración de 1847 a 1853) de la carta del 57.

El problema que eso implicaba se advirtió en el Congreso. Cuando se conformaba la Constitución y se preparaba la ley de desamortización de la

⁷ Esta descripción se basa en las lecturas de Dublán, Manuel, y José María Lozano: *Legislación mexicana*, t. VI; González Navarro Moisés, *Anatomía del poder en México (1848-1853)* y la lectura de manuscritos y comentarios orales de la obra que prepara la profesora Carmen Vázquez Mantecón sobre la dictadura de Santa Anna.

propiedad raíz de las corporaciones civiles y eclesiásticas, algunos diputados reclamaron la necesidad de hacer reformas «administrativas» y de no quedarse en las puramente «políticas», a fin de moderar los efectos sociales que la desamortización traería consigo. A tal propósito se encaminaron los votos de José María del Castillo Velasco, quien sugirió que la organización de los municipios y la dotación de recursos suficientes para estos cuerpos locales se incluyera en los preceptos mismos de la Constitución; el de Ponciano Arriaga y el de Isidoro Olvera para moderar los abusos de la propiedad territorial. Sin embargo, el jusnaturalismo individualista se impuso sin cortapisas, exacerbado por la política corporativista que había seguido Santa Anna.⁸

Ignacio Comonfort, presidente sustituto de la República durante la elaboración de la Carta y elegido después de su promulgación, propuso reformas moderadoras. Esas propuestas eran expresión de un sentido práctico que en regímenes anteriores se habían reclamado infructuosamente frente a la beligerancia del Poder Legislativo y que, posteriormente, habrían de considerarse otra vez como condiciones necesarias de la posibilidad del gobierno.⁹

Pudieron más los dogmas políticos que las razones de gobierno, y Comonfort se decidió, en diciembre de 1857, por el golpe contra esa Constitución por la que era presidente, pero que lo desamparaba como gobernante. La cuestión no tenía otra solución en los cauces ordinarios de la flamante Constitución, y así lo advirtió el presidente de la Corte de Justicia, Benito Juárez, presidente de la República por ausencia de Comonfort.

Pero Juárez tuvo frente a sí otros retos que aplazaron indefinidamente la vigencia de la Constitución. La guerra civil, llamada de Reforma, provocada por las medidas desamortizadoras; la intervención extranjera y el Imperio de Maximiliano hicieron de Juárez el hombre indispensable en un régimen constitucional en suspenso. Pudo y tuvo así que dictar medidas económicas que reforzaban y extremaban las anteriores, como la nacionalización de los bienes de la Iglesia en 1859. Ni dogmas ni organización constitucionales fueron obstáculo para ese gobierno con el cual se aliaron los más exaltados liberales y muchos moderados, que se identificaron en un solo partido, ahora nacional, porque rechazaba la intervención extranjera y el Imperio. Sin estas circunstancias es difícil

⁸ Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente* [1856-1857], pp. 362-365, 387-404 y 690-697.

⁹ Véase: Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, p. 91, nota 2.

pensar en un partido liberal como partido nacional, pues había entre los hombres y grupos que se decían liberales serias disidencias.

Algunos liberales moderados vieron en el Imperio de Maximiliano la posibilidad de realizar en un ambiente conciliatorio las reformas que los radicales hacían extremosas y, necesariamente, violentas. Es bien sabido que Maximiliano reconoció la desamortización de los bienes raíces de las corporaciones civiles y eclesiásticas de 1856 y la nacionalización de los bienes del clero de 1859. Esto le enajenó voluntades, pero hizo ver a muchos católicos mexicanos que el entredicho en el que Pío IX había puesto a los regímenes liberales, y en especial al mexicano, era algo que no podía detener a nadie, ni siquiera a un emperador católico bendecido por el Papa antes de su salida a México.

El paternalismo y medidas conciliatorias hicieron posible la aceptación de la desamortización en muchas comunidades de indígenas, pues se procuró que los capitales y réditos resultantes se pagaran puntualmente a los pueblos afectados, para que siguieran invirtiendo esos productos en los gastos de beneficio público. Tal había sido el espíritu conciliador con el que se promulgó la ley del 25 de junio de 1856, como puede verse en la exposición de motivos y en algunos de sus artículos (8 y 35 principalmente); sólo que el gobierno republicano no contó entonces con el tiempo ni con los mecanismos adecuados para lograrlo. Maximiliano sí, pues creó en 1865 la Junta protectora de las clases menesterosas, la Visita de los Pueblos de Indígenas y promulgó decretos para atender con rapidez la solución de los conflictos de tierras en los que los indígenas fueran perjudicados.¹⁰

No sabemos -y eso es tema interesante para los estudiosos de historia de las ideas- hasta qué punto las obras de autores románticos del mundo germano, como Lorenz von Stein, influyeron en la política de Maximiliano, ni tampoco cuánto haya pesado en ésta su experiencia en el Imperio Austro-Húngaro, donde se sabía bien que la política liberal disolvente se estrellaba con las comunidades campesinas y los distintos grupos étnicos.¹¹

El caso es que esos mecanismos conciliadores lograron soluciones pacíficas, algunas de las cuales ratificó el gobierno liberal mexicano al restaurarse la República. Además, con el Imperio colaboró gente como Teodosio Lares, aquel empeñado en la racionalidad administrativa, que en ese tiempo elaboró el Código Civil del Imperio y otras tareas que, como a todo gobierno liberal, también habrían de imponerse a los republicanos mexicanos.

¹⁰ Véase: Lira, Andrés, *Comunidades indígenas frente a la Ciudad de México... 1812-1919*, Zamora, El Colegio de México- El Colegio de Michoacán- Conacyt, 1983, pp. 268-273.

¹¹ Véase: García Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado moderno*, pp. 14-16.

Sólo que después del triunfo de 1867 lo urgente era reformar la Constitución del 57, con la que era imposible gobernar. Así lo advirtió Juárez, y ese mismo año de 67 apeló al plebiscito.

«Tratábase -dice Justo Sierra- de reforzar el Poder Ejecutivo por medio del veto, impedir el despotismo monolítico de la Cámara popular obligándola a compartir su poder con el Senado y seguros de que el partido liberal triunfante, al encontrarse sólo con el cadáver del partido retrógrado a los pies se dividiría en banderías personalistas, trataron de dar vida legal a un partido conservador sometido a las instituciones, pero aspirando a modificarlas por medios legales, y para ello creyóse lo más eficaz devolver el voto al clero excluido por la Constitución.»¹²

En buena medida se repetían las propuestas que diez años antes hizo Comonfort, y que entonces se estrellaron con la decidida oposición de los liberales. Otro tanto tuvo que enfrentar Juárez. El fracaso de su tentativa fue muy sonado en la prensa de entonces; la figura del Presidente se hizo impopular y sólo con muchas dificultades logró elegirse para el siguiente periodo, primero de vigencia ordinaria de la Constitución.

Juárez impuso su prestigio al grupo liberal y salió airoso frente a dos candidatos que habían ganado lugares indiscutibles: Sebastián Lerdo de Tejada el favorito de los financieros (tal era su herencia como hijo de comerciantes gaditanos, arraigados en Veracruz) y de la «gente decente», y Porfirio Díaz, la figura más sobresaliente entre los militares formados en las guerras de Reforma e intervención ahora descontentos por el carácter civilista del gobierno en aquel ambiente en «el que todavía era muy fuerte el olor a chinaco». Por miedo a éste y porque la política es, al fin y al cabo, más urbana que castrense, Lerdo de Tejada triunfó en las elecciones que manejó el grupo civilista después de la muerte de Juárez, en 1872.

Lerdo de Tejada se apresuró a confirmar la obra de la Reforma e incorporó las leyes de ésta a la Constitución de 1857, quitando así los obstáculos que la misma dogmática constitucional podía haber ofrecido a los designios del grupo liberal. Favoreció entonces, como nunca antes se había hecho, la disolución de las corporaciones civiles y eclesiásticas que se mantenían amparadas en la indecisión conciliadora del régimen de Juárez. Favoreció también el interés comercial y financiero, que comprendía y compartía, y logró atraer el capital inglés para la construcción del ferrocarril México-Veracruz, que se completó bajo su régimen. En 1875, antes de que su estrella se apocara por sus intentos reeleccionistas, logró reformar la Constitución para establecer el Senado, contrapeso necesario en la Cámara de Diputados y elemento indispensable del Congreso de la Unión.

¹² Sierra, Justo, *Evolución política del pueblo mexicano*, p. 367.

La parte orgánica de la Carta del 57 se adecuaba así, al menos hasta donde la beligerancia de los dogmáticos liberales lo permitía, a las necesidades de la administración. Los problemas que planteaba la Constitución real con las formas de organización y los conflictos sociales fueron atendidos con facultades extraordinarias y con las armas. No había otra salida para un gobierno falto de recursos y de medios para ejercer la administración. Así lo vio Porfirio Díaz, sucesor de Lerdo Tejada por obra de una «revolución» antirreleccionista en 1876, pero Díaz supo recurrir a medidas políticas que hicieron posible la administración.

5. Política para la administración

Porfirio Díaz ganó la partida a un grupo muy estimado entre los civiles que, encabezado por José María Iglesias, presidente de la Corte y vicepresidente de la República, invocó el orden constitucional ante la reelección de Lerdo de Tejada. Porfirio Díaz lo hizo también y mostró que las cosas no estaban para los legalistas. Entre éstos había jóvenes brillantes muy apreciados por sus letras y virtudes oratorias, que tuvieron que callar por cerca de un año hasta que se convencieron de que la política era una cuestión de fuerza y de oportunidad y de que ahora había las dos cosas, pues Díaz era muy enérgico y podía imponer el orden para atraer capitales norteamericanos que acrecentaran y superaran lo que hasta entonces se había hecho con capitales europeos.

La oportunidad de lograr el ansiado orden como condición del progreso los llevó a romper su silencio. Hablaron en el diario *La Libertad*, fundado a fines de 1877 y, en diciembre de 1878, formularon su programa: «transformar la libertad en orden».

Ello implicaba renunciar a los principios de la constitución ideal, que sólo había servido para levantar revoluciones y reacciones de las que, ni el indio había salido menos esclavo, ni el criollo más libre y ninguno de ellos más rico. Por el contrario, decía Justo Sierra a quien vamos parafraseando, el resultado era la miseria y la ruina que se veía por todo el país. Si el partido liberal era ahora dueño del poder, había llegado el momento de que se convirtiera en el partido de gobierno, repudiando inútiles principios revolucionarios. Sólo a este precio le serían perdonados sus inmensos errores.¹³

¹³ Cfr., Justo Sierra, *Periodismo político*, pp. 172-175.

Cierto que los derechos individuales eran una conquista innegable de ese partido y debían serlo de la organización política, pero sólo si se les reconocía como funciones positivas en la sociedad, pues de ésta, y no de individuos ideales que jamás han existido, se desprendían tales derechos. Para hablar de ellos había que hablar de los derechos sociales, evitar todo exceso en la protección de mal entendidas garantías individuales, con las que se desvirtuaba el juicio de amparo.¹⁴

Sobre todo era urgente la «reforma institucional» haciendo del Ejecutivo un poder suficiente para gobernar. Se necesitaba alargar el periodo presidencial a seis o siete años; pues el de cuatro, ideal en Estados Unidos donde era posible la reelección y había orden, en México era una limitación, debido a la falta de esas condiciones. Frente a un Poder Legislativo en el que ni el Senado era garantía de cordura, había que armar al Ejecutivo con el veto suspensivo de la legislación. Por otra parte, la responsabilidad política del Presidente lo hacía vulnerable al capricho de los legisladores; había, por tanto, que establecer su irresponsabilidad política, exigiéndola, en cambio, a los secretarios encargados de los distintos ramos de la administración (innovación inspirada en el modelo parlamentario, inconciliable con el sistema presidencialista, según reconocería el mismo Sierra años más tarde), pues sólo así se garantizaba la continuidad de la administración confiada al Presidente desde el momento de la elección. Además, si era el Presidente quien por el desempeño continuo de la administración y del gobierno conocía mejor los problemas que se presentaban, había que darle facultades para legislar en tiempos y en materias bien determinadas.¹⁵

Para el Poder Legislativo, en el que la creación del Senado había introducido posibilidades de cordura, era necesario aumentar el periodo de elección a tres años, pues el bienal era corto e insuficiente para asegurar experiencia y un mínimo de continuidad en el conocimiento de los asuntos. También era necesario abrir los escaños a las minorías conservadoras, a los excomulgados de la política desde la restauración de la República que, no podía desconocerse, representaban importantes intereses sociales. Por último en la organización del Legislativo había que definir las facultades que para tiempo y asuntos precisos debían concederse al Ejecutivo, y no dejar eso al expediente «excepcional», pero desvirtuado por el abuso, de las «facultades extraordinarias».¹⁶

¹⁴ Cfr., *Idem*, pp. 175-1184.

¹⁵ Cfr., *Idem*, pp. 189-192.

¹⁶ Cfr., *Idem*, pp. 192-194.

Respecto al Poder Judicial se consideraban esenciales tres cosas: que el Presidente de la Corte dejara de ser Vicepresidente de la República; que los magistrados de la Corte y los jueces de todos los órdenes en todo el país, mientras vivieran y gozaran del pleno uso de sus facultades, no pudieran ser removidos sino en virtud de sentencia en la que se determinara su responsabilidad; y que pudieran fincar responsabilidades a magistrados, jueces y a toda autoridad que violara patentemente las garantías individuales a juicio de la Corte de Justicia de la Nación.¹⁷

Nada decía el crítico de la Constitución, Justo Sierra, sobre problemas graves, como el de los levantamientos indígenas y las guerras de castas. En otras de sus obras, y con eso estaban de acuerdo otros partidarios de las reformas institucionales, Sierra los consideraba casos aislados en «los extremos del país» (Sonora y Yucatán), por lo que el ejército acudía constantemente para someter a los levantados. Lo visible era la inversión extranjera, la construcción de ferrocarriles, el aumento de la población y el crecimiento de los medios urbanos. Todo eso dio un tono a una vida política en la que la administración cobró el primer lugar y se impuso a la pretendida participación popular, así fuera en forma de noticia o de elecciones.

Éstas se dieron por descontadas para elegir a Díaz después del gobierno de Manuel González (1880-1884), durante el cual se hicieron algunas reformas importantes a la Constitución, como la supresión de la vicepresidencia, la posibilidad de la reelección y la legislación sobre tierras baldías. No sé logró, cierto, la facultad legislativa del Ejecutivo, pero el Congreso fue obsequioso en facultades extraordinarias y suplió esa falta. Además, a partir de 1892, los jóvenes de *La Libertad* (que se dejó de publicar en 1884), ya maduros en edad, saber y gobierno, y partidarios de la política científica se fueron haciendo de los cargos públicos y, alargado el periodo presidencial a seis años, todo fue progreso económico y de orden en la vida pública conforme a los dictados de una continua y eficiente administración.

Quien revise los tomos de la *Legislación mexicana* relativos a ese periodo, hallará el predominio de los asuntos administrativos y la mano de un Poder Ejecutivo dueño de la situación. Concesiones a particulares para las más diversas empresas; leyes que son en realidad reglamentos en los que se confina a los ayuntamientos a funciones mínimas de administración urbana y se les quita toda iniciativa y posibilidad de representación del vecindario; los espacios se cubren por prefecturas y jefaturas políticas en un jerarquizado orden provincial que guarda, sin embargo, la forma de un

¹⁷ Cfr., *Idem*, pp. 194- 195 y ss., donde insiste en la inmovilidad judicial.

orden federal bajo la autoridad de conservados o removidos de sus puestos a voluntad del centro.

El personal del Poder Judicial, según Andrés Molina Enríquez, se compuso cada vez más de «ilustres pachecos» (aludiendo al personaje de Eca de Queiroz), hombres circunspectos que ni hacían ni decían nada y que sólo avalaban con su presencia la apariencia de un orden político.¹⁸

Para deshacer inconformidades en aquella sociedad estratificada con antiguos valores y desorganizada para enfrentar los embates de la modernidad, nos recuerda el mismo autor, estaba la autoridad del General Díaz. Sabía conceder a los mestizos, negociar con los criollos que tenían o representaban grandes intereses y, también, dejar que los indígenas persistieran en su aislamiento y someterlos si era necesario.¹⁹

Críticos y apologistas del régimen consideraban que un Ejecutivo fuerte era indispensable en aquella sociedad tan contradictoria. Pero las situaciones que precipitaron la crisis financiera a partir de 1904, coincidiendo con la reelección de Díaz, que ya contaba con sesenta y seis años de edad, hicieron pensar que el Ejecutivo debía ser fuerte, pero no debía condicionarse a la continuidad de una persona. La idea flotaba en el ambiente, pero fue el mismo Díaz quien la expresó públicamente en 1908 cuando declaró en la famosa entrevista con Creelman que el pueblo mexicano estaba ya en situación de elegir al presidente, que vería con buenos ojos la aparición de un partido y un candidato de oposición y que no pensaba ya presentarse para las próximas elecciones. Y esto no fue aceptado por muchos, sobre todo por sus colaboradores cercanos, los «científicos», que, según Eduardo Blanquel, por primera vez dijeron no al Presidente y alegaron para ello su consabida razón: la necesidad de asegurar la administración, poniéndola a salvo de cualquier sobresalto político.

6. La administración frente a las imponderables políticas

Ya sabemos el desenlace de los acontecimientos en las elecciones de 1910. La administración ponderada como única alternativa dio de sí; tras ella había mucha política en el mal sentido de la palabra: la voluntad de perpetuarse en el poder de un grupo que acaparó los medios y los conocimientos de la racionalidad administrativa y sacrificó verdaderas y urgentes opciones políticas.

¹⁸ Cfr., Molina Enríquez, Andrés, *La revolución agraria en México*, pp. 195-196.

¹⁹ Cfr., *Idem*, lib. IV, pp. 305-400.

Así lo vio Alfonso Reyes en 1939, cuando hablaba del «Pasado inmediato» de su generación, de la juventud que se educó bajo la férula de aquellos implacables administradores:

«Los antiguos positivistas, ahora reunidos en el colegio político bajo el nombre de «los Científicos», eran dueños de la enseñanza superior. Lo extraño es que estos consejeros de Banco, estos abogados de empresas no hayan discurrido siquiera organizar una facultad de estudios económicos, una escuela de finanzas. ¿Qué pudo faltarles para ello? Ni el poder ni los talentos, ni el interés para estas materias a las que consagraron su vida. Acaso, siguiendo el error del régimen paternal, pensaron que los educandos eran demasiado jóvenes para cosas tan graves, propias de varones sesudos. Acaso sin saberlo ellos mismos, los inspiraba un sentido de casta, como el que llevó a esconder sus secretos a los sacerdotes egipcios... Nuestro pueblo estaba condenado a trabajar empíricamente y con los más atrasados procedimientos; a ser siempre discípulo, empleado, siervo del maestro, del patrón, del capataz extranjero, que venía de fuera a ordenar, sin enseñarle, lo que debía de hacer en el país.»²⁰

La excepción en aquel colegio político fue Justo Sierra, como lo advierte más adelante Reyes y lo constatamos en la lectura de su abundantísima obra. Esto interesa, pues si fue uno de los constructores ideológicos del régimen, también fue, desde dentro, el crítico más consciente de la «menos política y más administración».

Testimonio elocuente son las páginas finales de la *Evolución política del pueblo mexicano*, escritas hacia 1900, en los momentos de auge del régimen, pero al cual llama la atención el autor para que cumpla con el deber de hacer libre al pueblo y dueño de su destino por medio de la educación.²¹ También en su correspondencia con Limantour, el ministro de Hacienda, cuando le regateaba el presupuesto de la Secretaría de Instrucción Pública (creada en 1905), arguyó que no había que fijarse sólo en la industria y en el desarrollo material, pues «el país industrial es del capital que lo explota», y que el pueblo sólo podría hacerse del país si se preparaba moral e intelectualmente para ello.²² Por último su *Pro Domo mea*, reflexión personal sobre el régimen que el contribuyó a edificar desde sus años juveniles, escrita en marzo de 1911, después de la «renuncia del gabinete científico» para palear los levantamientos, pero que no implicó la de los personajes más significativos políticamente: el mismo Díaz y Limantour, enjuicia con

²⁰ Reyes, Alfonso, *Obras completas de...*, t. XII, pp. 192- 193.

²¹ *Evolución política del pueblo mexicano*, pp. 393-399.

²² *Epistolario y papeles privados*, pp. 356-362. Carta a J. I. De Limantour, del 31 de diciembre de 1907.

verdadero conocimiento el régimen presidencial mexicano y que inexplicablemente politólogos, juristas e historiadores no han utilizado. Ahí se advierte, entre otras cosas, cómo la «menos política y más administración», aspiración cumplida del régimen encuentra sus límites cuando la administración no descubre ni sabe guiarse por las verdaderas alternativas políticas.

Sierra, como secretario de Instrucción Pública, pensó que el cometido de su secretaría era «crear el alma nacional» y una misión de esa naturaleza no podía guiarse por la rutina administrativa ni sacrificarse a la componenda, mal llamada «política». Si el régimen facultaba al Presidente para remover libremente a sus secretarios de despacho encargados de diversas ramas de la administración, el personaje verdaderamente político y responsable era el Presidente, y a éste como tal, correspondía ponderar las metas y encontrar a los que efectivamente podían realizarlas sin sacrificar la misión del régimen a la apariencia de su orden.²³

Esa es una imponderable política que habría de nutrirse con metas concretas. Las más evidentes fueron señaladas por Andrés Molina Enríquez cuando habló de *Los grandes problemas nacionales* en vísperas de la última reelección de Díaz y cuando el régimen daba de sí frente a las alternativas que no supo, ni podía ya, transformar en opciones políticas,²⁴ que se manifestarían otra vez dentro del horizonte liberal en el que aún nos movemos, querámoslo o no, como ha señalado Abelardo Villegas.²⁵

7. El horizonte liberal

Éste se ha ampliado (hasta agotar sus posibilidades)²⁶ en la Constitución de 1917, para acoger esas alternativas. A ésta han hecho, en los ochenta y seis años de su vigencia, reformas y adiciones -no siempre las más acertadas, cierto- para equilibrar los derechos y los deberes sociales con un correspondiente aparato administrativo, reforzado y complicado a medida que se ofrecen alternativas insoslayables.

²³ *La educación nacional*, pp. 487-491.

²⁴ Cfr., Molina Enríquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales*, pp. 357-448.

²⁵ Villegas, Abelardo, *México en el horizonte liberal*, México, UNAM, 1981.

²⁶ El agotamiento del modelo liberal se advierte en el «positivismo jurídico» que acoge nuestra Carta de 1917, rechazando todo postulado jusnaturalista desde su artículo 1. Como visión general de este problema véase la *Sociología del derecho* de Max Weber, op. cit., t. I cap. VII, pp. 498-660 (escrita en los años anteriores a 1914 y rigurosamente actuales a nuestra revolución de 1910-1917).

Los esfuerzos para preparar a las generaciones en escuelas y universidades han sido grandes y somos sus beneficiarios directos; pero, nos preguntamos: ¿hasta qué punto una mal entendida política ha sacrificado la buena administración? ¿Hasta qué punto la energía administrativa generada por la instrucción profesional ha sido incapaz de adaptarse a las necesidades del país y sigue el curso impuesto por caprichos personales de gobernantes y gobernados, por el ritmo implacable de una población creciente y por la irresponsabilidad con la que hemos dispuesto de nuestros recursos naturales en medio de las crisis mundiales? ¿Hasta dónde podremos ampliar ese horizonte liberal que implica el equilibrio y el complemento de la política y la administración?

Lo cierto es que ese equilibrio y complemento necesarios entre la política y la administración depende, en principio y a la postre, de una actitud moral que no puede resultar de reformas legales. Si hemos de asumir la responsabilidad que a cada uno nos toca, adelante; si no, no vale la pena discurrir sobre el pasado ni esperar nada del curso de los acontecimientos.

Bibliografía

Alamán, Lucas, *Historia de México* (2ª ed.), 5 vols., México, Editorial Jus, 1968-1972.

Arrangoiz, Francisco de Paula, *México desde 1808 hasta 1867* (2ª ed., prólogo de Martín Quirarte), México, Editorial Porrúa, S.A., 1968 («Sepan Cuantos...», 82).

Dublán, Manuel y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República Mexicana*, 58 vols., 1876-1912.

Fonseca, Fabián de y Carlos de Urrutia, *Historia general de Real Hacienda*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1978. 6 vols. (edición facsimilar de la 1ª ed. México, 1845-1853).

García-Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado moderno*, Madrid, Alianza Editorial, 1977 (Alianza Universidad, 1965).

González Navarro, Moisés, *Anatomía del poder en México (1848-1953)*. México, El Colegio de México, 1977 (Centro de Estudios Históricos, Nueva Serie, 23).

Hale, Charles, A., *El liberalismo mexicano en la época de Mora. 1821-1853* (traducción de Sergio Fernández Bravo y Francisco González Aramburu), México, Siglo XXI Editores, S.A., 1972.

Lares, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo* (2ª ed., facsimilar de la 1ª de 1852 con prólogo por Antonio Carrillo Flores), México, UNAM, 1978 Nueva Biblioteca Mexicana, 74).

Lira González, Andrés, «El Contencioso administrativo y el poder judicial en México a mediados del siglo XIX, Notas sobre la obra de Teodosio Lares», *Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, México, UNAM, 1981, pp. 621-634 (I.I.J. Serie C. Estudios Históricos, 10).

Marx, Karl., *La lucha de clases en Francia de 1848 a 1850*, Moscú, Editorial Progreso, s.f.

Miranda, José, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas. Primera parte, 1521-1820*, México, I.D.C. de la UNAM, 1952 (2ª ed. 1978).

_____: «*El liberalismo español hasta mediados del siglo XIX*», *Historia Mexicana*, México, El Colegio de México, octubre-diciembre, 1956, vol. VI, serie 2, pp. 161-199.

Molina Enríquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales, (1909) y otros textos, 1911-1919* (prólogo de Arnoldo Córdova), México, Editorial Era, S.A., 1979.

_____: *La Revolución Agraria en México* (Con prólogo de Emilio Portes Gil), México, Liga de Economistas Revolucionarios de la República Mexicana, 1976.

MORA, José Ma. Luis, *Obras sueltas* (2° ed.), Editorial Porrúa, S. A., 1963 (Biblioteca Porrúa, 26).

REYES, Alfonso, «*Pasado Inmediato*», *Obras completas de ...*, t. XII, México, F.C.E., 1960, pp. 182-216.

RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México* (3ª ed., prólogo de Andrés Serra Rojas), México, Editorial Porrúa, S. A., 1956.

_____: *La evolución histórica de México* (3ª ed.), México, Editorial Porrúa, 1972.

SIERRA, Justo, *Periodismo político* (edición ordenada y anotada por Agustín Yáñez), México, UNAM, 1948 (*Obras completas del Maestro Justo Sierra*, tomo VIII).

_____: *Ensayos y textos elementales de historia* (edición ordenada y anotada por Agustín Yáñez), México, UNAM, 1948 (1949) (*Obras completas del Maestro Justo Sierra*, tomo IX).

_____: *Epistolario y papeles privados* (edición ordenada por Agustín Gómez), México, UNAM, 1948 (1949) (*Obras completas del Maestro Justo Sierra*, tomo XIV).

TENA RAMÍREZ, Felipe (recopilación y edición de), *Leyes fundamentales de México*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1971.

VÁZQUEZ, Josefina Z., Lilia DÍAZ, Luis GONZÁLEZ Y José Luis MARTÍNEZ, *Historia General de México*, México, El Colegio de México, 1976, t. III.

VILLEGAS, Abelardo, *México en el horizonte liberal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981.

ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)* (estudio preliminar de Antonio Martínez Báez e índice por Manuel Calvillo), México, El Colegio de México, 1956.

ZAVALA, Lorenzo de, *Obras: El historiador y el representante popular. Ensayo crítico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830* (prologo, ordenación y notas de Manuel González Ramírez), México, Editorial Porrúa, S. A., 1956 (Biblioteca Porrúa, 31).

WEBER, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, FCE, 1964 (edición preparada por Johannes Winekelmann. Nota preliminar de José Medina Echavarría. Traducción directa del Alemán por José Medina Echavarría, Juan Roura Parella, Eduardo García Maynez, Eugenio Imaz y José Ferroter Mora. 2ª ed. En español, 2 vols.).