

Capítulo III FEDERALISMO, REFORMA Y REPÚBLICA RESTAURADA

La herencia del imperio

En *La Presencia del Pasado*, Enrique Krauze (2005: 155) nos advierte que Humboldt “...fue un partero de la conciencia mexicana, en particular de la conciencia liberal, por cuanto la élite rectora no solo requería un mito de su fundación sino un estudio científico irreprochable que recogiera el saber acumulado del país, y que sintetizando esos conocimientos los divulgara apuntalando definitivamente la idea de un México respetable y promisorio”, como lo hiciera en su *Ensayo* que apareció en 1811, editándose once años después en español.

Al año siguiente de la consumación de la independencia, Humboldt planeaba regresar a estas tierras, comenta Krauze, pero nunca volvió.

El tiempo y la dura realidad desmentirían casi todos los entusiasmos. México no cosecharía los frutos de su legendaria (y sobrevaluada) riqueza natural. Tampoco alcanzaría el orden interno, la paz y mucho menos el progreso. Por el contrario: el país viviría un largo y caótico período de pronunciamientos, guerras civiles, intervenciones extranjeras y revueltas indígenas; de bancarota, desprestigio y desorientación que lo llevaría a perder la mitad de su territorio y lo conduciría al borde de la desintegración. País de ‘revoluciones’, México repelía a las corrientes de inmigración típicas del siglo XIX, y en términos sociales, seguiría siendo ‘el país de la desigualdad’ (Krauze, 2005: 155 y 157).

Aunque la consumación de la Independencia despertó un gran entusiasmo y los mexicanos confiaban en recobrar la grandeza novohispana, el nuevo Estado se estrenaba sobre bases endeble. Se había desvertebrado la economía y la pérdida de la mitad de la fuerza de trabajo en la lucha, afectaba a todas sus ramas. La bancarota era total. De esta manera el problema hacendario iba a ser el escollo contra el cual se estrellarían todos los gobiernos: monarquista, republicano, federalista y centralista, y aún la dictadura (Vázquez, Josefina Zoraida, 2000: 551).

Al consumarse la Independencia en 1821, el país se enfrentó con la difícil tarea de crear una organización política económica que hiciera viable el nuevo Estado, lo que resultó particularmente difícil, porque durante la guerra de Independencia la economía sufrió trastornos que ocasionaron una notable baja en la producción (Secretaría del Patrimonio Nacional-Secretaría de la Presidencia, 1976: 1).

Los años de revolución insurgente fracturaron el sistema hacendario, de tal manera que consumada la Independencia, la Junta Provisional Gubernativa y el Imperio de Iturbide primero, así como la República Federal después, recogieron una herencia ideológica

bienhechora, pues eran las bases de nuestra libertad y de las preocupaciones por dar al pueblo de México los elementos de su prosperidad; pero, es preciso advertir, que también se recogió una hacienda en ruinas como lo expresó José María Fagoaga en febrero de 1822:

Quedó el Imperio, al disolverse el antiguo Gobierno, sin erario; obstruidas las fuentes de la riqueza pública, alterados los rumbos todos de los giros; extraviada la opinión en millares de puntos; recargados los pueblos de contribuciones gravísimas, y acostumbrados, por consiguiente a defraudarlas; sin ningún sistema de hacienda ni administración (Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Secretaría de la Presidencia, 1976: XVI).

Las decisiones sobre la forma e intensidad en que las dependencias gubernamentales deberían intervenir en el proceso económico del país, correspondían ahora a una administración autónomamente constituida. Las diversas medidas que se tomaron de 1821 a 1867 para solucionar los problemas económicos y las ideas e instituciones que dieron cuerpo a la política económica del gobierno, deben analizarse en el contexto de una constante crisis política por la que atravesó el país y que se caracterizó por la ausencia de un gobierno que conciliara los diversos grupos y facciones constantemente en lucha. A lo largo de toda esta época, el gobierno tuvo una constante inestabilidad y bancarrota que le impidieron llevar a cabo la mayoría de sus proyectos de política económica (Secretaría del Patrimonio Nacional-Secretaría de la Presidencia, 1976: 1-2).

Así por ejemplo, en vísperas de su disolución por parte de Iturbide, el Congreso Constituyente decretaría el 29 de octubre de 1822 una serie de artículos en torno al *estanco del tabaco*, a saber:

1º.- El estanco continuaría como hasta aquí con el preciso término de dos años. 2º.- Finalizado este término, quedaría libre la siembra, manufactura y tráfico de tabaco, aun cuando no preceda declaración sobre su desestanco. 3º.- Si antes de aquel periodo considerase el gobierno que puede verificarse, lo avisaría al congreso para que desde luego lo determinara. 4º.- Todas las personas que tuvieran tabaco en rama lo presentarían a las factorías, administraciones o fielatos del distrito en la cabecera de sus respectivos partidos. 5º.- Los factores o Administradores de la renta donde haya fábrica procederán al reconocimiento y clasificación del tabaco que se le presente, y recibirán el útil que exista en su respectivo distrito, dando un resguardo al interesado, y remitiendo a las factorías de la fábrica correspondiente, para que previa la calificación de su clase, se abone el importe, tomando el gobierno las medidas conducentes para evitar gastos inútiles de flete...11.- Pasados los términos que quedan fijados, ninguna persona podrá sembrar tabaco, hacer cigarros y puros, ni vender dicha planta en rama o manufacturada...15.- El gobierno celará cuidadosamente de la economía y arreglado sistema de esta renta, evitando todos los abusos que

se hubieren introducido y cuyo remedio esté en sus facultades, consultando al congreso las providencias que fuesen correspondientes a sus atribuciones. Hará que se mejoren los labrados, y prevendrá que cada semestre se presente al congreso un estado del valor, gastos y empleados, para que en su visita pueda dictar las determinaciones que estime convenientes. Octubre 29 de 1822.

El 31 de octubre de 1822 fue disuelto el Congreso Constituyente por medio de la fuerza armada, por orden del emperador Don Agustín de Iturbide.

El debate entre proteccionistas y librecambistas sobre la forma e intensidad en que se debía o no proteger la industria perduró varios años en las discusiones públicas, y posteriormente en la pugna entre liberales y conservadores. Había resistencia a volver a los patrones de proteccionismo impuestos por la autoridad colonial, pues precisamente uno de los objetivos fundamentales que persiguieron los líderes de la Independencia fue el establecimiento del libre comercio. Hacia 1824 predominaron las ideas del proteccionismo sobre las que propugnaban el libre cambio, pero el espíritu general de la política del presidente Guadalupe Victoria sería antiproteccionista. El papel del Estado debería limitarse únicamente a crear obras de infraestructura y no a intervenir directamente en las actividades industriales. Como expresaría, en mayo de 1825, al cerrar las sesiones del Congreso:

‘...el espíritu de reglamento, y el querer dirigir minuciosamente ingiriéndose en todo, es lo más adecuado para disminuir o desterrar tal vez para siempre la abundancia y la riqueza, y que por el contrario, para introducirlas y fomentarlas un gobierno ilustrado y bienhechor, sólo debe remover los grandes estorbos, dejando lo demás a la acción e interés de los particulares’. (Secretaría del Patrimonio Nacional-Secretaría de la Presidencia, 1976: 5)

La República Federal

La cultura de nuestro primer siglo de vida independiente es, siguiendo a José Luis Martínez (2000: 709) un largo esfuerzo, en ocasiones polémico, de aprendizaje y formación. Los hombres de pensamiento y los de acción tuvieron que organizar la administración del país mientras trataban, más que de encontrar acuerdos, de imponer el tipo de gobierno y las ideas políticas que cada facción sostenía. El cambio, orgánico o violento, la transformación en todos los órdenes, político y social, económico y cultural, está pues en la naturaleza del siglo XIX y su dinámica es la que rige los grandes movimientos de la época.

Durante el primer tercio del siglo XIX, en los escritos de José María Luis Mora y Lucas Alamán, quedan perfiladas las posiciones de liberales y conservadores que, a lo largo del siglo, habrán de radicalizarse. Cada una de las grandes crisis de la época, con la excepción, acaso, de la invasión norteamericana: guerra

de Independencia, santannismo y Revolución de Ayutla, Guerra de reforma, invasión francesa y Segundo Imperio, fueron sucesivos enfrentamientos de ambas tendencias. Circunstancialmente se llamaban federalismo y centralismo, clase media frente a clero, milicia y grandes propietarios, partidarios de Estados Unidos y partidarios de Europa. Y aún podría añadirse que, cuando menos hacia mediados del siglo, se trataba también del enfrentamiento de una generación joven (liberales) con otra adulta (conservadores). En esa sucesión de enfrentamientos ideológicos y generacionales, el triunfo de uno de los bandos y la consiguiente toma del poder originaba fatalmente un cambio radical en la vida del país.

Con la aprobación del Acta Constitutiva de la Federación, el 31 de enero de 1824, quedó establecida la forma de gobierno que regiría en la nación mexicana, adoptando para la organización y funcionamiento de su Gobierno la república representativa popular federal conforme al decreto del 4 de octubre de ese mismo año (Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación, s/f: 121-122).

Si bien el periodo de Guadalupe Victoria resultaría bastante estable, gracias a la supresión del iturbidismo y al intentó por neutralizar las diferencias políticas –al invitar a formar parte a representantes de diversos grupos de su gabinete– quedaba por delante la tarea de poner en práctica el sistema de gobierno. La nueva y flamante Constitución de 1824, concebida como fórmula mágica, se suscribió el 4 de octubre, pero el escenario político era complejo, natural en un panorama en flujo, en el que todos buscaban respuestas a problemas casi insolubles. Por una parte se encontraban los federalistas radicales y antihispanistas, como Vicente Guerrero; y por la otra, el general Bravo preocupado por el antagonismo.

Victoria encargaría a Guerrero someter al rebelde quien derrotado fue exiliado con sus aliados. Posteriormente Guerrero ocuparía la Presidencia, “reprobando la república su primera prueba al no respetar que el voto favoreciera a Gómez Pedraza”. Posteriormente, en una trasgresión constitucional el Congreso aprobó a Bustamante en el Ejecutivo y Guerrero –apresado mediante una traición pagada– sería fusilado en 1830 (Vázquez, Josefina Zoraida, 2000: 534-537).

Regresando a la gestión de Guadalupe Victoria, a un mes de iniciada, el 16 de noviembre de 1824 expidió un decreto dando las bases para el arreglo de la Hacienda Pública. Por principio declaró la supresión de las direcciones y contadurías generales de [algunos antiguos estancos]: aduanas, *pólvora*, *lotería*, *montepíos* de ministros y oficinas, tesorería general de lotería y el tribunal de cuentas.

“En su lugar, el secretario de Hacienda pasó a dirigir todas las rentas pertenecientes a la federación, además de inspeccionar las *casas de moneda*”. (Rives Sánchez, 1984: 53).

En efecto, el 16 de noviembre de 1824 se decretó la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda sustentada en la *Ley para el arreglo de la administración de la Hacienda Pública*, bajo la inspección de la Cámara de Diputados. En este ordenamiento para el “Arreglo de la administración de la Hacienda Pública”, se establece que el Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda dirigiría por sí mismo las rentas de *pólvora*, *lotería*, *montepíos*, la tesorería general de la lotería, además de ejercer la inspección sobre las *casas de moneda*. En cuanto a las *salinas* de la federación, éstas se rematarían mediante pública subasta al mejor postor (Biblioteca Garay, 500 años de México en documentos, <http://biblioteca.tv/artman2/publish/1824/1821/Decreto...>).

Años después, a propuesta de Lucas Alamán, ministro de Relaciones en el gabinete de Anastasio Bustamante se crearía un *Banco de Fomento a la Industria Nacional*, conocido con el nombre de *Banco de Avío*, del cual ya nos hemos ocupado, mediante Ley del 16 de octubre de 1830.

Alamán proponía el desarrollo de la industria manufacturera para el logro de la independencia nacional, alentando a los capitalistas mexicanos y extranjeros a fundar fábricas con la maquinaria necesaria para que los artículos resulten a precios moderados, algo que nunca se conseguirá sin esta ayuda. Su función era la de estimular al capital privado, orientar a los empresarios a las inversiones en el terreno industrial, para lo cual les ofrecía perspectivas de obtener maquinaria y crédito con un interés inferior al del mercado. “De esta manera el Estado influía en el ritmo y dirección del desarrollo económico” (Rives Sánchez, 1984: 62-63).

Ahora bien, con respecto al *estanco del tabaco*, en la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso, el 1º de enero de 1831, Anastasio Bustamante anunciaba que la deuda contraída con los cosecheros, la cual provenía de una época bastante remota y ascendía a cosa de un millón de pesos, quedaba satisfecha a la mitad. Al año siguiente recordaría al Congreso el despacho de las leyes pendientes, en especial las relativas a la organización de la renta del tabaco a fin de evitar el contrabando.

En cuanto a la *administración general de correos* y la dirección de la *casa de moneda*, quedarían exceptuadas de inspección por parte de la Dirección General de Rentas –establecida por Ley del 26 de enero de 1831– como lo estarían todos los ramos de Hacienda que se administraran por cuenta de la Federación.

La misma normatividad señalaba que la “Colecturía principal de la *lotería* de México” tendría el carácter de tesorería general del ramo. Por su parte, la impresión del *papel sellado* para el consumo del Distrito, territorios, tribunales y oficinas de la federación, así como la administración del ramo, se pondrían a cargo de la Dirección General de Rentas.

Después, la política fiscal se inclinó a favor de cancelar la existencia de productos *estancados*. Así lo dispuso el Congreso al ordenar, el 12 de abril de 1833, con respecto

a la fabricación y venta de *pólvora*, en tanto que el Senado votó, el 22 de octubre, a favor de declarar ‘libres de todo derecho por parte del gobierno todas las *salinas* de la República’.

“Pero el asunto de mayor embrollo era el del *tabaco*”, tanto por los intereses públicos y privados que en él confluían como por las erráticas y contradictorias políticas que se habían puesto en práctica desde la consumación de la Independencia.

Había la firme intención de optar por “desestancar” el *tabaco* y destinar esos impuestos directamente al pago de la deuda pública. La Ley autorizaba al gobierno a celebrar con los socios y accionistas de la compañía y con los estados que tuvieran contratos; los convenios y transacciones que se requirieran para su liquidación y corte de cuentas. Pero para optar por este camino había que resolver los problemas con los cosecheros, los empresarios del ramo y los gobiernos de los estados, que desde tiempo atrás reclamaban el control de esos impuestos. Además, había otros inconvenientes derivados de la administración de la vieja compañía y sus querellas con los gobiernos; apenas en mayo de 1832 se había decidido *volver al monopolio* de la siembra y venta del *tabaco*. (El entrecorrido y las cursivas son mías).

No obstante todos los problemas, el 3 de junio de 1833 el gobierno decidió “desestancar” nuevamente el ramo, explicando que sería ‘el único remedio de los perjuicios que se resentían por la absoluta nulidad y mal estado a que había venido esa renta. La justificación fue que, al emanciparse el cultivo y la venta del *tabaco*, se lograría ‘una importante competencia’, que terminaría por reducir su precio e incluso favorecer su exportación. El decreto fue bien recibido por cosecheros y empresarios que habían apoyado la abolición del estanco, pero resultó un duro golpe para ‘las haciendas de los estados y la general de la Federación’. Para mediados de 1834, recién llegado Santa Anna a la Presidencia, varios gobiernos estatales exigieron de nueva cuenta anular el bando de junio de 1833 (Noriega, Cecilia, 2002: 123-124.)

Asimismo, el *Plan de la Monarquía Indígena*, proclamado el 2 de febrero de 1834, por los curas Carlos Tepisteco Abad y Epigmenio de la Piedra, estableció, en su artículo 23, que continuarían los ramos del “*papel sellado, correos, lotería y otros*”, en los términos en que se hallaban.

También, como lo menciona Alejandro Carrillo Castro, en su ensayo *Mitos y realidades de la administración pública paraestatal en México*, durante la segunda presidencia de Anastasio Bustamante, fue establecido el *Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre*. Al respecto cabe señalar que:

La Ley del 17 de enero de 1837, por la cual se creó la institución encargada de financiar la *amortización* de la defectuosa moneda de cobre, estipulaba en los

artículos 3 y 4 que se restablecería el *estanco del tabaco* y que sus ingresos irían al banco para que éste [el *Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre*] los administrara. (Covarrubias, 2000: <http://books.google...> Las cursivas son mías).

En el marco de la República Centralista, durante la última presidencia de Antonio López de Santa Anna, se crearía en 1853 el *Ministerio de fomento, colonización, industria y comercio* a sugerencia de Lucas Alamán (Carrillo Castro (2006: 17). En efecto, como señalara la Secretaría de la Presidencia en su colección *México a través de los informes presidenciales*. Tomo 5. *La administración pública Volumen **:

En sus grandes rasgos, la administración pública durante las primeras décadas de nuestra vida independiente está constituida por los órganos institucionales propios del Estado liberal, sus tareas se limitan a la necesidad de mantener la seguridad interna y exterior, así como a proveer los elementos materiales para la existencia del gobierno, aunque subsisten funciones características del viejo orden colonial. Las primeras se encomiendan a los Ministerios de Relaciones Interiores y Exteriores, de Guerra y Marina y de Hacienda. Las segundas, están asignadas al Ministerio del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos (1976: XIII). Sin embargo, “*A mediados del siglo, el Estado Mexicano amplía su actividad al ámbito económico y la administración cuenta con un Ministerio más, el de fomento, colonización e industria y comercio*” (1976: XIV. Las cursivas son mías).

También el 26 de noviembre de 1853, Antonio López de Santa Anna emitió un decreto para establecer que la Contaduría Mayor de Hacienda en lo sucesivo tendría el carácter de Tribunal de Cuentas, una de cuyas secciones –la cuarta– se ocupaba de las “*Rentas estancadas, casas de moneda, lotería y demás ramos menores*” (Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación: 161, 163-164).

Como síntesis de la época que va de 1835 a 1854, tenemos a un gobierno mantenido por los conservadores a pesar de la enorme inestabilidad política y la penuria económica. Durante este periodo se suceden la independencia de Texas, la guerra con Francia, denominada ‘de los pasteles’, y la guerra con Estados Unidos. También, la pérdida de más de la mitad del territorio nacional acercó la frontera a la zona poblada del país, anuló el proteccionismo y provocó el cierre de muchas fábricas y la disminución del ritmo de producción de otras; es decir, retardó, si no es que nulificó, los esfuerzos para industrializar al país. Otro efecto importante de las guerras y conflictos de estos años fue que se terminó de arruinar la economía nacional y sobre todo el erario, y se crearon mayores descontentos y mayor inestabilidad en el gobierno (Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación, s/f: 169).

Revolución de Ayutla, Reforma y Constitución de 1857

Hacia 1850, la clase intelectual de México, alarmada por la pérdida de medio territorio, la pobreza del pueblo y el gobierno, así como la incesante guerra civil y *el desbarajuste en la administración pública*, hicieron que la clase intelectual, alarmada por todo ello, decidiera poner un hasta aquí al mal, tomando en sus manos las riendas de la nación padeciente (González, Luis, 1973: 104).

“Para 1854 la dictadura santannista había logrado provocar el disgusto y animadversión de todas las clases de la República. Los conservadores, que lo habían llevado al poder, lo repudiaban porque la efervescencia popular, que no tardaría en estallar, ponía en peligro sus intereses; los moderados porque consideraban absolutamente ilegal su régimen y porque habían sido heridos en sus intereses de propietarios e industriales; los radicales, por todo, pero principalmente por sus ataques a los libertades civiles y políticas, por sus medidas persecutorias y por sus proyectos monárquicos. A la insurrección de Juan Álvarez se unió Ignacio Comonfort y un grupo de opositores, juntos redactaron un plan que fue proclamado en Ayutla el 1 de marzo de 1854” (Díaz, Lilia, 2000: 590).

Al malestar político surgido de la administración santannista se sumaron otros factores que contribuirían a luchar contra el dictador y los conservadores. Entre otros las “deshonestidades administrativas...” (Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación, s/f: 170). En efecto, como declarara Francisco Zarco el 11 de enero de 1856 en el diario *El Siglo Diez y Nueve*:

La revolución de Ayutla no sólo prometió una constitución política formada por representantes auténticos del pueblo, sino también la *reforma completa de los ramos, todos de la administración pública*. El partido liberal aceptó esa promesa de la revolución y ha reasumido sus creencias y sus esperanzas en tres palabras: *Libertad política y reforma*. Libertad política, libertad civil, libertad en todo y para todo, y *reforma administrativa*. *Sin la reforma administrativa, es imposible la reforma política*, que si no encuentra bases en que apoyarse, será tan efímera, tan ineficaz, como cuantos ensayos se han hecho antes. Queremos todavía un poco más en la *reforma administrativa*...que códigos sencillos y claros pongan término al caos de nuestra confusa legislación...la organización liberal del municipio, para que hasta las más pobres localidades puedan sacar ventajas de la descentralización administrativa, la reducción de los gastos públicos para poder disminuir las contribuciones, la reforma de nuestro sistema de impuestos, la libertad de comercio, *el fin de los estancos y monopolios*... (Las cursivas son mías).

Al triunfar la revolución de Ayutla, la Hacienda Pública se encontraba trastornada. Sus primeros pasos se encaminaron a derogar varias leyes expedidas por la administración anterior, como la que establecía el impuesto sobre *puertas y ventanas*, sobre *perros* y el *estanco de la nieve* (Secretaría de la Presidencia, Tomo 1, 1973: 168; Flores Caballero, 2006: 78 y 81).

Durante la gestión de Ignacio Comonfort, como Presidente sustituto, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Payno, señalaba en la exposición de motivos de la *Ley de presupuestos generales de la República*, del 31 de diciembre de 1855, el lamentable estado en que se encontraban las rentas públicas, en particular los *estancos* del *correo*, la *lotería*, la renta del *tabaco*, el *papel sellado*, así como los *peajes* y el producto de la *minería*. La propia *Ley* comprendía asignaciones correspondientes, a las secciones que atendían lo relativo a las *casas de moneda*, el *tabaco*, los *naipes*, el *fondo de minería* de la *Escuela Nacional de Minas*, los *correos*, el *papel sellado* y la *lotería* de San Carlos (Secretaría de la Presidencia, 1973: 647, 649-650).

Enemigo de los monopolios, el gobierno abolió el *estanco del tabaco* en 1856. La *Casa de Moneda* de la capital había sido arrendada con un contrato desventajoso, pero no existía otra solución, dada la penuria del erario (Secretaría de la Presidencia, Tomo 1, 1973: 172-173).

En tal circunstancia, el *Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de 16 de junio de 1856* habría de incluir en sus artículos 17 y 20, entre los “Derechos del Hombre” que:

La libertad de ejercer cualquier género de industria, comercio y trabajo que sea útil y honesto, no puede ser coartada por la Ley, ni por la autoridad, ni por los particulares, a título de propietarios (Artículo 17). Además (Artículo 20), no habría *monopolios*, ni *estancos* de ninguna clase, prohibiciones a título de protección a la industria (Biblioteca Garay; Tena Ramírez, 1975: 556-557).

Meses después, el día 5 de febrero de 1857, el Congreso General Constituyente decretó la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, cuyo Artículo 28 estableció que:

No habrá *monopolios ni estancos* de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptúense únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora (Biblioteca Garay, http://www.biblioteca.tv/artman2; Tena Ramírez, 1975: 610).

Cabe hacer un paréntesis para advertir el encuadre de todo lo anterior con el programa social de Hidalgo, apenas esbozado en su bando del 6 de diciembre de 1810 (a que

hiciera referencia Tena Ramírez, 1975: 21-22), aboliendo el *papel sellado* y liberando el *labrado de la pólvora*. Morelos también propondría, en los *Sentimientos de la Nación*, quitar imposiciones que tanto oprimían, como el *estanco* (Tena Ramírez, 1975: 30-31). Asimismo, el texto constitucional recogería de la *Constitución Política de la Monarquía Española*, promulgada en Cádiz el 19 de marzo, la fracción quinta del Artículo 335, encomendando a las diputaciones el “fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos”. (Tena Ramírez, 1975: 98-99).

El Constituyente de 1917 tomaría los textos anteriores en el Artículo 28 de la Ley Fundamental vigente, el cual a la letra establece que:

En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los *estancos* y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

.....
.....
.....

Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora (Carbonell, Miguel, 2000: 385 y 387).

Regresando al periodo que nos ocupa, una vez expedida la Constitución de 1857, en la apertura del Congreso el 8 de octubre de ese mismo año Ignacio Comonfort informaría que:

Para proteger la industria fabril se redujo la contribución impuesta a las fábricas de algodón, lana, lino y papel.

[Además de haberse decretado]...el establecimiento de un *Banco Nacional*... la *libre elaboración y expendio de naipes* [y] el establecimiento de una *Casa de Moneda* en Oaxaca (Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Secretaría de la Presidencia: 110-111. Las cursivas son mías).

Las reformas que introdujo la Constitución de 1857, en la organización del Estado mexicano, produjeron la más violenta oposición en el partido conservador. Los liberales se vieron amenazados por la activa resistencia del clero, las sublevaciones en diversas partes del país, y la delicada situación internacional (Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Secretaría de la Presidencia, 1976: 111).

Enseguida, el 17 de diciembre, un golpe de Estado resultado del conservador *Plan de Tacubaya* redujo a prisión al Presidente Juárez. Liberado por Comonfort, inició la Guerra de Reforma. Al triunfo de la República Federal Juárez expuso ante el Congreso:

‘De aquí nacieron las leyes de Reforma: la nacionalización de los bienes de manos muertas, la libertad de cultos, la independencia absoluta de las potestades civil y espiritual, la secularización, por decirlo así, de la sociedad cuya marcha estaba determinada por una bastarda alianza en que se profanaba el nombre de Dios y se ultrajaba la dignidad humana’. (Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación: 182).

Derrotado Miramón, Benito Juárez llegó a la Ciudad de México el 11 de enero de 1861. Uno de sus primeros actos fue decretar, el 2 de mayo del mismo año, el establecimiento de la *Lotería Nacional*, como la única que existiría en la República, quedando suprimidas en tal virtud las antiguas loterías de San Carlos y de Guadalupe.

Por lo que se refiere a la administración pública el “*Manifiesto y Programa del Gabinete*” del Presidente Juárez, del 17 de junio de 1861, señalaba que:

“alcanzar los objetivos constitucionales obligaba a pasar de la *revolución política* a la *revolución administrativa*” (Secretaría de la Presidencia, Tomo 2, 1974: 123 y 130).

Asimismo, el documento que acompañó y recomendó el cumplimiento de la *Ley de suspensión de pagos del Gobierno Federal* señalaba lo siguiente:

El Congreso no sólo ha aceptado, sino que ha completado y perfeccionado este pensamiento del Gobierno, que puede llamarse la *revolución en la administración, la reforma administrativa que viene a coronar la reforma política y social*. Si secundan igualmente la idea los poderes de los estados, si la secunda la opinión pública que la ha preludiado...si la secundan como es de esperarse, las naciones amigas, cuya experiencia aconseja a México hace tanto tiempo, que entre el camino de la economía y del orden, este país, de quien han esperado tanto los otros pueblos de la tierra, comenzará por fin a pagar su contingente: habrá en México garantías, paz y prosperidad...

Se hacía necesario organizar los elementos de acción del Gobierno en virtud de *una administración previsor, metódica, ordenada, moral, honrada y económica* (*Manifiesto y Programa del Gabinete*, 1861, en Secretaría de la Presidencia, 1974: 124-133).

[Además de una]...“administración de justicia que hiciera efectivas las leyes... Tengo la persuasión [diría Juárez] de que *la respetabilidad del gobernante le viene de la ley y de un recto proceder*” (Juárez, Benito, *Apuntes para mis hijos*, 1867).

También resultaba indispensable “*disminuir el número de oficinas y empleados a lo puramente necesario*. Para la provisión de los empleos el Gobierno [atendería] sobre todo a la *aptitud y honradez y no al favor o al ciego espíritu de partido* que tan funestos han sido y serán siempre en la administración de las rentas públicas”.

Una de las más urgentes necesidades de la República era “*la formación de códigos claros y sencillos sobre negocios civiles y criminales y sobre procedimientos*, porque sólo de esta manera se [podría] sacar a nuestra legislación del embrollado laberinto en que... se [encontraba] uniformándola en toda la Nación” (*Manifiesto a la Nación...1859*). Además de “*facilitar el comercio exterior... simplificando los requisitos* que para él exigen las leyes y librar al comercio de las onerosas ritualidades fiscales que solo sirven para estimular el contrabando”.

Se consideró “*deber del Ejecutivo estrechar el vínculo federal, y ayudar a los estados a plantear su régimen interior con la libertad e independencia que ellos convinieron en el pacto de la unión, respetando su soberanía y su régimen interno*”. (Las cursivas son mías).

El programa del Presidente Juárez comprendería asimismo:

“*la reorganización de todos los ramos de la administración pública*, desde las instituciones municipales hasta las relaciones exteriores. Por consiguiente, la necesidad de reorganizar la administración pública y sacar al país del caos [reclamaba) medidas prontas, severas, enérgicas en el orden económico y administrativo” (*Programa del Gobierno Constitucional, 1861*. Las cursivas son mías).

En suma, la regla de oro de la gestión del Presidente Juárez puede resumirse en el siguiente axioma:

Bajo el sistema republicano de gobierno, los funcionarios públicos [deben] consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporcione la retribución que la Ley señala (Textos tomados de: Instituto Nacional de Administración Pública. La Administración Pública en la Época de Juárez. Versión abreviada, 2006: 11-14. Las cursivas son mías).

A la muerte de Juárez, el 18 de julio de 1872, asume la Presidencia Sebastián Lerdo de Tejada. Entre las primeras medidas de su mandato se recuperó la administración de la *Casa de Moneda de Chihuahua*, además de quedar administradas por el Gobierno las otras diez Casas de Moneda que operaban en la República.

En otro momento, Lerdo de Tejada mencionaría que:

... el recobrar las *casas de Moneda de Guanajuato, Zacatecas y San Luis Potosí*, conforme a los respectivos contratos de arrendamiento, indicaba (junto con la ampliación de las líneas telegráficas y el cumplimiento de sus compromisos pecuniarios) el estado satisfactorio de la Hacienda de la Federación, el cual *mejoraría indudablemente más adelante con los productos de las casas de Moneda* ya recuperadas (Secretaría de la Presidencia, 1976: 562. Las cursivas son mías).

También desde el inicio de su gestión ofrecería, entre los objetos preferentes de su Gobierno, el otorgar "...toda la protección posible al comercio, a la industria y a la agricultura, fuentes de riqueza y prosperidad social".

Con tal propósito aseguraría *la pronta conclusión de vías férreas* que abrieran nuevas facilidades a las comunicaciones, el comercio y la exportación, para lo cual otorgó subvenciones y redujo tarifas. Asimismo, se pronunció favorablemente por el proyecto del *Ferrocarril Interoceánico e Internacional*, mismo que contó con la aprobación del Congreso.

En otra ocasión Lerdo de Tejada –al término de su intervención en la apertura del segundo periodo de sesiones del 7º. Congreso de la Unión, el 1º de abril de 1875– expresaría que:

El Ejecutivo ha cuidado con especial interés de seguir invirtiendo cuanto permite la condición del Erario, en las *vías de comunicación* y en varios ramos de mejoras materiales tan necesarias para el fomento y desarrollo de la riqueza pública. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Secretaría de la Presidencia, 1976: 133-137).

Por lo que se refiere a la historia del desarrollo ferrocarrilero, cabe hacer un paréntesis para recordar que éste se remonta a los primeros tiempos del México independiente:

El 4 de noviembre de 1824, durante el gobierno del general Anastasio Bustamante se expidió el primer decreto sobre la materia; en aquel texto legal el Ejecutivo convocaba a todos los interesados a presentar un proyecto de comunicación interoceánica por el Istmo de Tehuantepec. Nada práctico surgió de este paso legislativo (Secretaría de Comunicaciones...XXXIII).

Al año siguiente, Francisco de Arrillaga realizaría los estudios necesarios para localizar un "camino de hierro" entre la capital y Veracruz, publicando su "*Proyecto del primer camino de hierro de la República*" en 1837. Donde se ponderaba la importancia del

ferrocarril, hasta el grado de considerarlo “factor decisivo en el progreso nacional y en la felicidad humana”.

El 22 de agosto de ese mismo año el Presidente Bustamante otorgó privilegio exclusivo a Arrillaga para la ejecución del proyecto en las condiciones más favorables. Los términos del convenio quedarían como sigue:

Que con arreglo a mis facultades constitucionales, y de acuerdo con el Consejo de Gobierno, he concedido al Sr. Don Francisco de Arrillaga privilegio exclusivo para establecer un camino de hierro entre Veracruz hasta la capital, asegurándole por el presente la propiedad de este establecimiento, en los términos y por el tiempo que designan los artículos siguientes:

Art.- 1 Que este privilegio será por el término de treinta años y el camino de hierro de dobles carriles, desde el puerto de Veracruz hasta esta capital...
.....

Art.- 6 Que serán libres de todos derechos a la entrada a Veracruz, solas las máquinas y algunos otros renglones que lo estén por el nuevo arancel; más los carriles, carruajes y demás útiles que introduzca la compañía para la construcción y uso de su camino, pagarán los derechos conforme a las leyes que entonces estén vigentes.
.....

Art.- 8 La compañía establecerá precisamente un ramal o camino de travesía del ferrocarril, doble, de cuatro carriles a la ciudad de Puebla, desde el punto y por la dirección que parezca más conveniente a la Empresa.

Art.- 9 Se conducirán todas las producciones del país al puerto de Veracruz desde México, al moderado flete de un real arroba y a proporción desde puntos intermedios, a excepción de la plata y oro que pagarán medio por ciento.
.....

Art.- 11 La correspondencia pública se conducirá graciosamente a beneficio del erario, no sólo durante el término del privilegio, sino después y mientras persista el camino.
.....

Art.- 13 A los once años del uso de la patente, y en cada uno de los siguientes hasta el vencimiento de los treinta, entregará la Compañía cincuenta mil pesos en las cajas nacionales, a llenar un millón para la mejora de los demás caminos laterales u otros objetos del bien público.

Art.- 14 Este camino y el de travesía a Puebla serán siempre propiedad de la empresa, y como tales serán respetados, garantizados y protegidos según las leyes, quedando sujeto el empresario por su parte a todas las demás condiciones que ellas establecen en esta materia, sirviéndole de título este decreto (Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana, C:/Users/...).

La empresa no llegó jamás a constituirse ni a tenderse un solo metro de vía (Secretaría de Comunicaciones y Transportes... 1976: XXXIII-XXXIV). Al no haberse ejecutado la obra en el plazo de 12 años decretado, la concesión se declaró sin validez y quedó como constancia del primer intento para establecer una línea férrea en nuestro país.

Posteriormente, y por Decreto del Presidente Antonio López de Santa Anna del 31 de mayo de 1842, se dispuso construir un ferrocarril que partiera de Veracruz hasta el Río San Juan. Después de siete años se avanzaron siete kilómetros. Reanudándose los trabajos en 1848, dos años después se puso en servicio al público el primer convoy ferroviario que transitó en México.

Enseguida se proyectó construir la línea Veracruz-México que no llegaría a ejecutarse. Antes de abandonar el poder, al triunfo de la Revolución de Ayutla, Santa Anna decretó la construcción del tren de San Juan, Veracruz a Acapulco, pasando por la Ciudad de México, y el 4 de julio de 1857 se inauguró el tramo de Tlatelolco a la Villa de Guadalupe por el Presidente Ignacio Comonfort. Poco después, el 31 de agosto, se otorgó una concesión a Antonio Escandón para construir un ferrocarril de Veracruz al Océano Pacífico, otorgándole Benito Juárez la construcción del ramal a Puebla, el 5 de abril de 1861.

Sobrevino la intervención francesa en 1862 y con la aprobación de Maximiliano (1863-1867) se traspasó el privilegio a la ‘Compañía Imperial Mexicana’.

“Para 1867 casi todos los países europeos y los Estados Unidos disponían de una vasta red de caminos de fierro; México, en cambio, no tenía prácticamente nada: era un país comunicado por rutas de polvo”, se advierte en la obra *México a través de los informes presidenciales* en su Tomo 8 de “Las Comunicaciones” (Secretaría de Comunicaciones y Transportes-Secretaría de la Presidencia 1976: XXXII). En la misma obra se comenta que:

‘Movidos por una fe ciega en la capacidad redentora y lucrativa de las modernas vías de comunicación, principalmente del ferrocarril, los gobiernos de Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada dedicaron lo mejor de sus esfuerzos a construirlas con el concurso de compañías inglesas y norteamericanas’ (Secretaría de Comunicaciones... XXXII).

Cuando Juárez reasumió la Presidencia en 1868, la línea ferroviaria estaba inconclusa. Por esta razón tomó medidas para asegurar su terminación: otorgó cuantiosos subsidios a un concesionario británico para concluir la línea, *compró acciones de la compañía* y asumió el derecho de nombrar a una minoría de los directores. De esta suerte, *la participación del gobierno representaba para él un camino posible para impulsar el desarrollo nacional* (Secretaría del Patrimonio Nacional... 1976: 12.)

En extender cada vez más la comunicación del pensamiento, en la construcción de vías férreas y canales, en las mejoras materiales de toda especie, sin olvidar una conveniente colonización, es en lo que estriba el porvenir de nuestra patria [expresaría el Presidente Juárez]. (Secretaría del Patrimonio Nacional...1976: 11).

Una vez restablecido el gobierno de la República se revalidó la concesión a Escandón, por decreto de 10 de noviembre de 1868. La inauguración del ferrocarril tuvo lugar el 1° de enero de 1873, asistiendo Sebastián Lerdo de Tejada encargado de la Presidencia de la República, a la súbita muerte de Benito Juárez.

En la apertura de sesiones del Congreso de la Unión, del 16 de septiembre de 1872, Lerdo de Tejada ya recomendaba ocuparse del importante asunto de las “bases generales para concesiones de ferrocarriles” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público...1976: 131).

Después, el 1° de abril de 1873 reiteraría ante ese cuerpo legislativo “el importante asunto de los proyectos de ferrocarriles hacia el interior y hacia el Pacífico”, e informaría que:

‘Autorizado el Ejecutivo...con objeto de arreglar una reducción favorable en las tarifas de fletes del ferrocarril de México a Veracruz, para los frutos nacionales destinados a la exportación, procuró con especial empeño remover los obstáculos que habían ocurrido. Ahora tendrá la satisfacción de presentar al Congreso el arreglo ya concluido que, debiendo producir grandes beneficios a la agricultura [que es la primera fuente de riqueza nacional, y debe ser la más fecunda en el porvenir (Secretaría de Hacienda...1976: 135)], permitirá realizar por medio de la exportación, la más fundada esperanza de riqueza y de prosperidad de la República.

‘Convenida la reducción permanente de las tarifas, pudo ligarse con este arreglo el aseguramiento de una pronta conclusión de la vía férrea por Jalapa, que será de tanta utilidad no sólo para muchos Distritos de los estados de Veracruz y Puebla, sino en general para abrir nuevas facilidades a las comunicaciones y al comercio’ (Secretaría de Hacienda y Crédito Público...1976: 133). [Asimismo] ‘El ferrocarril de Pachuca a Ometusco, subvencionado por el Congreso, enlazar[í]a con la vía de Veracruz el estado de Hidalgo, dando más benéfico movimiento a los ricos frutos de su agricultura y minería’. (Secretaría de Hacienda...1976: 134).

Ante el mismo Congreso de la Unión, Lerdo de Tejada se ocuparía (el 21 de enero de 1874) de la “comunicación interoceánica por el Istmo de Tehuantepec”, con la nueva esperanza de realizar esa obra de tan alto interés reconocido por todos los gobiernos de la República (Secretaría de Hacienda...1976: 133).

Finalmente, el 20 de diciembre de 1872 (a treinta años de iniciadas las obras) quedaron unidos los extremos (México-Veracruz) en las Cumbres de Maltrata, realizándose la fastuosa inauguración el 1° de enero de 1873, por parte de Sebastián Lerdo de Tejada. Meses antes había fallecido el Presidente Juárez (Secretaría de Comunicaciones... XXXIV-XXXIX).

Podemos concluir este capítulo, en palabras de Luis González, con lo siguiente:

La década de México comprendida entre los años de 1867 y 1876 contó con un equipo de civilizadores y patriotas pequeño pero extremadamente grande por su entusiasmo y su inteligencia, con un programa de acción múltiple, lúcido, preciso y vigoroso y con un clima nacional adverso a las prosperidades democrática, liberal, económica, científica y nacionalista.

Los planes de orden económico (atracción de capital extranjero, supresión del sistema de alcabalas, ensayo de nuevos cultivos y técnicas agrícolas, e industrialización), fueron ejecutados en dosis mínimas. Los capitales extranjeros, como era de esperarse, no se atrevieron a poner en marcha la economía mexicana. Las inversiones extranjeras destinadas a la construcción de ferrocarriles y al comercio fueron un chisguete. El sistema de alcabalas se tambaleó, pero se mantuvo. La agricultura siguió siendo preponderantemente consuntiva, maicera y lírica [excepto pocas novedades, la prosperidad del café y la caña de azúcar y el algodón].

El país prosperó, aunque a paso de tortuga y no en todos los ramos de la actividad económica. En la minería no hubo nada nuevo.

El mayor éxito de la República Restaurada fue en algunos cotos laicos de la cultura. La religión católica permaneció inmovible y exclusiva...Entre airados denuestos, Lerdo...hizo constitucionales las leyes de Reforma...

Con todo, se plantaron entonces las semillas de la modernización y el nacionalismo...La acción de la República Restaurada, si es mirada desde el punto donde partió fue prodigiosa; si se le mira desde las metas que se propuso fue pobre. De cualquier modo, desde otra perspectiva, luce como aurora de un día de la vida de México conocido con los nombres de porfirismo y porfiriato, que fue inicialmente porfirismo por la adhesión popular a Porfirio, y después porfiriato por la adhesión de don Porfirio a la silla presidencial.

La aspiración de Hidalgo y Morelos por emancipar al pueblo mediante garantías individuales para el libre trabajo y profesión vino a elevarse a rango constitucional en la Carta de 1857, extinguiendo los *estancos*. Ello pondría fin a más de tres siglos del *monopolio* de la actividad industrial y comercial por la Corona Española y después por los regímenes conservadores. El *liberalismo económico* vendría a sustituir al *mercantilismo*, el *laissez-faire*

al *intervencionismo estatal*. (González, Luis, 2000: 650 y 652. Las cursivas son mías).

Asimismo, como afirmara Daniel Cosío Villegas (1973: 117) “La Historia *Moderna* de México comienza con una caída y acaba con otra caída”:

Se inicia en julio de 1867, al derrumbarse el imperio de Maximiliano, y concluye en mayo de 1911 cuando se desploma el gobierno de Porfirio Díaz. Entonces esa historia abarca cuarenta y cuatro años, que sin embargo, se dividen habitualmente en dos épocas. La inicial, de escasos diez años, va de 1867 a 1876, y se llama la *República Restaurada*. A la segunda, de treinta y cuatro, de 1887 a 1911, se le nombra “*El Porfiriato*”.

De esta última nos ocuparemos enseguida.

Bibliografía

- Biblioteca Garay (2009), *500 años de México en documentos*.
- Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación (s/f), *1824-2004: 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*. México, Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación.
- Carbonell, Miguel (Coord.), (2000), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*. Tomo I, México, Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 15ª edición.
- Carrillo Castro, Alejandro (2006), *Génesis y evolución de la administración pública federal centralizada*. México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- (s/f), *Mitos y realidades de la administración pública paraestatal en México*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Cosío Villegas, Daniel (1973), “IV. El tramo moderno”, en Daniel Cosío Villegas, *et. al.*, *Historia mínima de México*. México, El Colegio de México.
- Díaz, Lilia (2000), “El liberalismo militante”, en *Historia general de México*, Versión 2000. México, El Colegio de México.
- Flores Caballero, Romeo (Coordinador), (2006), *La administración pública en la época de Juárez*. Versión abreviada, México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- González, Luis (1973), “III. El periodo formativo”, en Daniel Cosío, *et. al.*, *Historia mínima de México*. México, El Colegio de México.
- Krauze, Enrique (2005), *La presencia del pasado*. México, Fondo de Cultura Económica-Fundación BBVA Bancomer.
- Martínez, José Luis (2000), “México en busca de su expresión”, en *Historia general de México*, Versión 2000. México, El Colegio de México.
- Noriega, Cecilia (2002), “El ‘Prudente’ Funcionario José María Bocanegra”, en Ludlow, Leonor (Coordinadora), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos, 1821-1933*. Tomo I, México, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM.

- Rives Sánchez, Roberto (1984), *Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México 1821-1940*. México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Secretaría de la Presidencia (1976), *México a través de los informes presidenciales*. Tomo 4. “La hacienda pública”. Volumen* México, Secretaría de la Presidencia.
- Secretaría de la Presidencia (1973), *La administración pública en la época de Juárez*. Tomo I, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos.
- (1974), *La administración pública en la época de Juárez*. Tomo II, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos.
- (1976), *México a través de los informes presidenciales*. Tomo 4. “La hacienda pública”, Volumen* México, Secretaría de la Presidencia.
- (1976), *México a través de los informes presidenciales*. Tomo 9. “La administración pública”. Volumen* México, Secretaría de la Presidencia.
- Secretaría del Patrimonio Nacional-Secretaría de la Presidencia (1976), *México a través de los informes presidenciales*. Vol. 6. “El sector paraestatal”. México, Secretaría de la Presidencia.
- Soberano Congreso Constituyente (1822), “Decreto. Estanco del tabaco: providencias para recoger el que tengan los particulares: reglas para los comisionados”, octubre 29 de 1882, en *500 años de México en documentos*, [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1822_1823/...](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1822_1823/)
- Tena Ramírez, Felipe (1975), *Leyes fundamentales de México*, México, Editorial Porrúa.
- Vázquez, Josefina Zoraida (2000), “Los primeros tropiezos”, en *Historia general de México*, Versión 2000. México, El Colegio de México.
- Zarco, Francisco (1856), “La Reforma Administrativa”, editorial de *El Siglo Diez y Nueve*, México, viernes 11 de enero de 1856, 4ª época, Año decimosexto, Tomo décimo, No. 2,561.

Fuentes electrónicas

- Covarrubias, José Enrique (2000), *La moneda de cobre en México, 1760-1842: Un problema administrativo*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.