

LA TERCERA REFORMA

Patricia GALEANA DE VALADÉS

SUMARIO: I. *Análisis comparativo entre los tres movimientos reformistas.*
II. *Reacción clerical.* III. *Educación.* IV. *Liberación del peonaje.* V.
Conclusiones.

Ante todo quiero agradecer a los organizadores del *IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano* la oportunidad de exponer mis ideas sobre la legislación que se dio durante el imperio de Maximiliano de Habsburgo. Singular coincidencia resulta el hecho de que nos encontremos en la ciudad de Querétaro, pues precisamente en este lugar hace 119 años fue fusilado Maximiliano. También Querétaro, hace 69 años, sirvió como escenario para que se promulgara la Constitución de 1917. Sirva pues este lugar geográfico para enmarcar mi ponencia en torno a la legislación del Segundo Imperio.

Durante muchos años los historiadores rehuyeron acercarse al estudio del Segundo Imperio, seguramente por temor a ser tachados de monarquistas. En este sentido la obra de esta administración era ignorada, dando ello por resultado una historia fragmentaria y por ende parcial.

Lejos de estos prejuicios, el Segundo Imperio puede estudiarse como una etapa dentro del proceso del liberalismo mexicano; distinguiéndose seis etapas fundamentales dentro del mismo. La primera, el movimiento de independencia. La segunda, la primera reforma de los años 1833-1834, bajo el pensamiento de José María Luis Mora y con la acción de Valentín Gómez Farías. La tercera, el segundo movimiento reformista, también conocido como reforma triunfante, sustentada por Juárez y los liberales de 1855 a 1859. La legislación del Segundo Imperio, decretada durante los meses que corrieron entre diciembre de 1864 y diciembre de 1865, que por su tinte liberal constituye lo que denominaremos tercera reforma, puede ser considerada la cuarta etapa. En 1873 podemos situar a la que se podría llamar reforma radical, sostenida por Sebastián Lerdo de Tejada, la cual dio rango constitucional a las leyes de Veracruz, quinta etapa dentro del esquema propuesto. Finalmente y como última etapa del pensamiento liberal de la centuria pa-

sada, se dio el “liberalismo conservador” de la administración de Porfirio Díaz.

Es precisamente en el seno de los congresos de historia del derecho mexicano donde las leyes, decretos y circulares, dictados por el emperador austriaco han sido objeto de estudio.¹ Esto ha propiciado un mayor acercamiento a este periodo fundamental de nuestra historia, ya que la monarquía fue un proyecto de gobierno latente durante más de 50 años de vida política mexicana y estuvo arraigada entre nosotros por más de tres siglos. Este campo se antoja todavía pleno de descubrimientos, puesto que el Archivo General de la Nación alberga cerca de 200 cajas conteniendo documentos relativos al imperio de Maximiliano.

En esta ocasión voy a referirme a las medidas dictadas por el Segundo Imperio, destacando su importancia en la consolidación de las ideas liberales de México, haciendo un análisis comparativo con las reformas sostenidas por Mora en 33 y por los liberales juaristas de 59, de las cuales tomó puntos de gran trascendencia. Incluso podemos afirmar que Maximiliano quiso ir más allá que sus antecesores no sólo en su política eclesiástica sino con leyes como la de la liberación del peonaje y la relativa a la obligatoriedad de la educación primaria, así como el estudio científico que se efectuó bajo su mandato para realizar la división política del territorio y muchos otros aspectos en que legisló, ya que casi no hubo materia que escapara al afán legislativo de dicha administración.²

La tradición liberal de Maximiliano parece arrancar de su antepasado José II, quien sometió en su tiempo a la Iglesia austriaca. Maximiliano pareció asimilar mejor que su hermano las ideas liberales de su preceptor el conde de Bombelles³ y se identificó plenamente con el liberalismo. Mientras que su hermano, Francisco José, se convirtió en autócrata, Maximiliano en su única experiencia política anterior al

¹ Barroso Díaz, Angel, “Maximiliano legislador”; Estrada Martínez, Rosa Isabel, “Legislación y política agraria de la Reforma y del Segundo Imperio”, en *Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, México, UNAM, 1981, pp. 539-555 y 595-613.

² *Vid.* Ley sobre la Liberación de los Peones (10. de noviembre de 1865) y Ley de Instrucción Pública (27 de diciembre de 1865), en *Colección de leyes, decretos y reglamentos que interinamente forman el sistema público, administrativo y judicial del Imperio*, México, Imprenta de A. y Escalante, 1865-1866, tomos VI y VIII. O’Gorman, Edmundo, *Historia de las divisiones territoriales de México*, México, Editorial Porrúa, 1985, pp. 163-166.

³ Conte Corti, Egon C., *Maximiliano y Carlota* (trad. Vicente Caridad), México, FCE, 1944, p. 35.

imperio mexicano, pretendió establecer en las provincias Lombardo-Venecianas un gobierno conciliador de corte liberal.

Influido de las ideas europeas de la época, quiso establecer en México no sólo los principios “sabiamente liberales” que anunció en su discurso de aceptación al trono de México,⁴ sino incluso medidas que podríamos enmarcar dentro de un socialismo utópico.⁵ Hay que recordar que en Prusia, desde los años de 1839, 1845 y 1849 se dieron leyes a favor de los obreros, que prohibían el trabajo a los menores de 8 años, y se estableció que los niños mayores que trabajaran debían tener tiempo para asistir a la escuela. También como resultado de dichas leyes se otorgó el descanso dominical obligatorio. Las medidas se consideraban indispensables para lograr el desarrollo de una población sana y robusta.⁶

También en esos años en Francia se habían establecido jornadas de trabajo de diez horas, en París, y de once en la provincia. En Alemania, nación en la que había sobrevivido el régimen feudal, se liberó de la servidumbre a los hombres del campo, aunque esta medida se dio como resultado de la moral burguesa, más que como conquista lograda por el proletariado.⁷ Inclusive Bismarck, el “canciller de hierro”, daría a los trabajadores una serie de seguridades. Maximiliano de Habsburgo intentaría adoptar en México medidas semejantes.

Desde un principio hubo conservadores conscientes de que el emperador no era lo que esperaban. Francisco Javier Miranda después de conocerlo comentó que se había errado en la elección. Francisco de Paula Arrangoiz, quien sintetiza el pensamiento imperante entre la facción conservadora clerical, reprobaba el que Maximiliano no utilizara el nombre de Fernando, que en el escudo no apareciera la cruz, que trabajara los domingos, que se rodeara de liberales, que se hubiera atrevido a invitar a Juárez a formar parte de su gobierno, que hubiera roto con el enviado pontificio y que, sobre todo, hubiera ratificado la reforma juarista, causa fundamental de las disputas de este grupo con el Partido Liberal.⁸

El enfrentamiento entre el monarca y el clero constituyó una continuación de la disputa entre los poderes temporal y espiritual por el

⁴ Arrangoiz, Francisco de Paula, *Apuntes para la Historia del Segundo Imperio*, Madrid, Imprenta y Estereotipia de M. Rivadeneyra, 1869, p. 193.

⁵ García Cantú, Gastón, *El socialismo en México*, México, Era, 1969, pp. 153-160, 192, 294-300, 301-304.

⁶ Cueva, Mario de la, *Derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1969, t. 1, p. 24.

⁷ *Idem*, p. 35.

⁸ Arrangoiz, Francisco de Paula, *op. cit.*, nota 4, p. 194.

dominio de la sociedad. Era la vieja polémica en la que la Iglesia se negó a aceptar el concepto de Estado moderno y soberano.

Es importante situar tres momentos claves en la vida política de Maximiliano. En primer lugar, mantiene en Europa una política conciliatoria, escuchando a los conservadores en Miramar y visitando al papa contra los consejos de Napoleón, empresario de la aventura y árbitro de la política europea de la época. Posteriormente, a su llegada a México, sustenta una política liberal de unidad nacional, lo que lo lleva a decretar la tercera reforma y avanzadas medidas en materia social. Finalmente, ya próxima su caída, en un intento desesperado por salvar su imperio, sostiene una política clericalista mostrando una claudicación de sus intentos reformistas.

A su llegada a México, el monarca europeo anhelaba la unificación de las distintas facciones, y sobre todo la conquista del grupo liberal, tarea que no llegó a consumar debido a que hubo republicanos que nunca confiaron en el príncipe extranjero, manteniendo su fidelidad a Juárez. Con motivo de su primera proclama al llegar a Veracruz, aseguró que la empresa imperial tendría éxito si permanecían

siempre unidos para defender valerosamente los grandes principios, *únicos fundamentos verdaderos y durables en los Estados modernos*. Los principios de inviolable e inmutable *justicia, de igualdad ante la ley*, el camino abierto a cada uno para toda carrera y posición social, la completa *libertad* personal bien comprendida, reasumiendo en ella la protección del individuo y de la propiedad.⁹

De diciembre de 1864 a diciembre de 1865, Maximiliano promulgó una serie de decretos, leyes y circulares que pueden ser considerados como un movimiento reformista. El emperador trabajó incansablemente formulando un estatuto orgánico del imperio, seguido de un reglamento para todos los ramos de la administración pública, intentando terminar su labor en ocasión del primer aniversario de su Imperio. "El trabajo puso de manifiesto lo mucho que el archiduque gustaba de la legislación, y las esperanzas de que ésta fuese útil al país adoptivo".¹⁰ Dichas medidas contribuyeron, de manera indirecta, al triunfo definitivo de la Reforma juarista, pues acentuaron el debilitamiento de la Iglesia católica. Estas medidas, en orden cronológico, fueron las siguientes:

1) Ratificación de las Leyes de Reforma dadas por la República, re-

⁹ *Idem*, pp. 186-187.

¹⁰ Valadés, José C., *Maximiliano y Carlota en México, Historia del Segundo Imperio*, México, Diana, 1976, p. 318.

- lativas a los bienes del clero, y supresión del pago de obvenciones parroquiales, en el documento conocido como Carta a Escudero (27 de diciembre de 1864).
- 2) Decreto de Pase de Bulas y Rescriptos (7 de enero de 1865) conforme al cual se prohibía la publicación de la Encíclica Papal de diciembre de 1864.
 - 3) Decreto de Tolerancia de Cultos (26 de febrero de 1865).
 - 4) Decreto relativo a los Bienes de la Iglesia (26 de febrero de 1865).
 - 5) Circular secularizando los cementerios (12 de marzo de 1865).
 - 6) El Estatuto Provisional del Imperio (10 de abril de 1865) incorporó en el título XV "De las garantías individuales", el decreto de libertad de cultos, estableciendo también la libertad de prensa.
 - 7) Ley del Registro Civil (10 de noviembre de 1865).
 - 8) Ley de Instrucción Pública (27 de diciembre de 1865).¹¹

La tercera reforma es una combinación de las de 33 y de 55-59, aunque algunos consideran que en ella se certifica el triunfo del grupo liberal moderado.¹² Sin embargo, las medidas adoptadas por Maximiliano no fueron el resultado de la influencia de los moderados, ya que no sólo ratificó la legislación juarista, sino que pretendió superarla en aspectos que trataremos posteriormente.

I. ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LOS TRES MOVIMIENTOS REFORMISTAS¹³

En el terreno político, los tres movimientos de reforma pretendían un cambio de estructuras, basado en el establecimiento de un modelo de gobierno fuerte. En este sentido, las reformas de 33 y 59 coincidieron en el fortalecimiento de la República, mientras que la tercera reforma se sustentaba en una monarquía moderada. También los tres movimientos coincidieron en que era necesario el control de las corporaciones, pero mientras Juárez declaraba la separación de la Iglesia y del Estado, los reformistas de 33 y 64 pretendían someter la Iglesia al Estado.

La reforma sustentada por Mora pretendió ejercer el regío patronato, subordinando la Iglesia al Estado, sin el acuerdo pontificio. Juárez por su parte, al decretar la separación Iglesia-Estado, sometía a los clé-

¹¹ Vid. *Colección de leyes, decretos y reglamentos...*, cit., nota 2, 8 tomos.

¹² Arenal Fenochio, Jaime M. del, *La legislación del Segundo Imperio mexicano en materia educativa*, México, Escuela Libre de Derecho, 1978 (inédito).

¹³ Vid. *Colección de leyes, decretos y reglamentos...*, cit., nota 2. Mora, José Ma. Luis, *Obras sueltas*, París, Librería de Rosa, 1837, t. I, pp. CXI-CLXII. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1957*, México, Porrúa, 1957, pp. 630-667.

rigos a las leyes de éste, como cualquier otra corporación dentro del territorio nacional. Maximiliano pretendió establecer el patronato nuevamente, previo acuerdo con el sumo pontífice. Dicha medida no se logró, como consecuencia de que el Segundo Imperio ratificó las Leyes de Reforma que habían restado poder político a la Iglesia, lo que representaba un serio peligro al bastión que constituía México entre los países de América para la Iglesia católica.

En 33 se pretendió que el Estado designara a quienes ocuparían los curatos y obispados, en el ejercicio del regio patronato como prerrogativa del Estado sin autorización pontificia, mientras que en 59, por la naturaleza misma de las Leyes de Reforma, se suprimió toda intervención del Estado al respecto. En el Segundo Imperio, las autoridades civiles designarían a las autoridades eclesiásticas de acuerdo con el sumo pontífice.

Si en el 33 se estableció la libertad de expresión y de imprenta, no se tomaron medidas concretas sobre documentos eclesiásticos. En la reforma de 59, de acuerdo con la ley de libertad de cultos y de prensa, se dio la libertad de publicar bulas, breves y rescriptos, siempre y cuando no atacaran el orden y la paz. Finalmente, en 64, aun cuando reinaba una monarquía católica, el gobierno imperial debía sancionar el pase de los documentos pontificios antes de hacerlos públicos.

Gómez Farías y Mora buscaron la supresión de las órdenes monacales, al tiempo que cesaba la coacción civil para el cumplimiento de los votos monásticos.¹⁴ Juárez decretó la supresión de las corporaciones religiosas mediante la secularización de los clérigos regulares y la clausura de los noviciados de religiosas. También Maximiliano se propuso implantar reglas para evitar “los excesos de la vida monástica”.

Si en 33 no fueron suprimidos los fueros por razones legales, pues para hacerlo había que modificar la Constitución de 1824, con las leyes juaristas se suprimieron los fueros eclesiásticos y militar. Aunque con el emperador austriaco se contempló la supresión del fuero eclesiástico, tal medida no se concretó al precipitarse los acontecimientos que llevaron a la caída del Imperio, lo que orilló a Maximiliano a olvidarse de su actitud liberal y radical para buscar una política transaccionista con la Iglesia.

Es de hacer notar que también en lo económico se dieron coincidencias entre las tres reformas, pues buscaron poner en práctica las normas del liberalismo económico de la época, a fin de hacer circular la

¹⁴ Dublan, Manuel y José Ma. Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio, Dublan y Lozano, hijos, 1876, t. II, pp. 548 y 580.

riqueza en el país. Mora, que había calculado los bienes de la Iglesia en 179,163,754.00 pesos, declaró que la desamortización de dichos bienes podría resolver en parte el problema económico del país. Por ello en el gobierno de Gómez Farías se decretó la secularización de las misiones de las Californias en agosto de 33, y en abril de 34 las de toda la república. La segunda legislación reformista empezó también con una ley de desamortización de los bienes en manos de las corporaciones, argumentando razones económicas: la Ley Lerdo; la cual fue precedida de un decreto de Comonfort que había tenido un claro móvil político, mediante el cual se expropiaban los bienes del Obispado de Puebla.

En 59, ya en plena Guerra de Reforma, se decretó la nacionalización de los bienes eclesiásticos con una justificación abiertamente política, ya que la Iglesia había estado apoyando la guerra con sus bienes. La intención original del grupo liberal, tanto en 33 como en 56, había sido doble: económica y política; hacer circular la riqueza para crear una clase media de pequeños propietarios y vencer a la Iglesia como poder político. El móvil económico no se logró por darse la medida en medio de la guerra; los bienes se malbarataron y muchos especuladores se apropiaron de ellos.¹⁵ Por su parte el objetivo político tampoco se alcanzó de momento porque, ante los ojos de la población, la Iglesia apareció como víctima y se dio pie a esta institución para hablar de una guerra de religión. La medida empero sí satisfizo al ala radical de los liberales encabezada por Miguel Lerdo de Tejada. No fue sino hasta el triunfo de la República cuando se logró el objetivo de vencer a la Iglesia como poder civil.

El Imperio no sólo ratificó las Leyes de Reforma sobre nacionalización de los bienes eclesiásticos de 59, sino que declaró su apoyo a los adjudicatarios de bienes nacionalizados, que en muchos casos se trataba de representantes del grupo de capital e incluso de extranjeros acaudalados. El emperador seguía la política trazada por la intervención francesa en las proclamas de Forey, y sancionaba por tanto la política juarista asestando un golpe definitivo a la institución eclesiástica, contribuyendo con ello a la consolidación de la Reforma.

Conforme al bando de 20 de agosto de 1833, los liberales prohibieron el cobro de derechos u obvenciones en las misiones de la Alta y la Baja California y en octubre del mismo año se decretó el cese de la obligación del pago de diezmos; se dejaba en entera libertad al ciudadano para obrar en este asunto con arreglo a su conciencia. Tanto los reformistas del 59 como los imperialistas del 64 suprimieron el pago

¹⁵ Knowlton, Robert J., *Los bienes del clero y la reforma mexicana, 1856-1910*, (trad. Juan José Utrilla), México, FCE, 1985, pp. 263-268.

de obvenciones parroquiales, con el propósito de favorecer a las clases con menores recursos económicos.

Al prohibir el cobro de obvenciones en las Californias en 1833, el Estado debía cubrir los gastos de las misiones de estos lugares. En la reforma juarista se estableció la remuneración voluntaria de los fieles por concepto de pago de servicios. También se previó la manera de compensar con quinientos pesos a los ministros que aceptaran la ley, otorgándoles trescientos más a los que se encontraban imposibilitados de ejercer. En la legislación maximiliana se estableció que el Estado sostendría los servicios del culto.

Los reformistas del 33 no consideraron necesario legislar sobre la libertad de cultos, puesto que la mayoría de la población abrazaba la religión católica. Con la segunda reforma sí se decretó la libertad de culto, ley que fue confirmada por el Segundo Imperio a la vez que declaró el catolicismo como religión oficial del Estado.

La reforma sustentada por Mora y Gómez Farías pretendió establecer la enseñanza laica y creó la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito Federal y Territorios de la Federación, así como centros de enseñanza pública en el Distrito Federal. El 21 de octubre de 1833 fue clausurada la Universidad. Los reformistas seguidores de Juárez quitaron el monopolio de la educación al clero, estableciendo la enseñanza laica. También clausuraron la Universidad el 10 de septiembre de 1857. Maximiliano fue más allá que sus antecesores al decretar la Ley de Instrucción Pública, por medio de la cual la enseñanza primaria debía ser no sólo gratuita, sino obligatoria. También en esta época se decretó nuevamente el cierre de la Universidad el 30 de noviembre de 1865. Más adelante haremos un análisis más completo sobre las disposiciones del Imperio en materia educativa, así como sus avances y retrocesos en relación a las legislaciones de las reformas antecedentes.

II. REACCIÓN CLERICAL

La tercera reforma encontró una fuerte oposición en los miembros de la Iglesia católica, que esperaban ser recompensados por haber apoyado a la intervención y al Imperio, con la restitución de sus bienes y el restablecimiento de sus privilegios. Al decretar la libertad de cultos y a pesar de que se declaró que el Imperio adoptaba la religión católica como oficial, la Iglesia retiró su apoyo a Maximiliano, ya que esperaba se mantuviera la intolerancia religiosa. Mientras que el Imperio se proponía proveer al culto religioso, los clérigos exigían libertad absoluta para el episcopado y la recuperación de sus tierras.

Ante la supresión del pago de obvenciones parroquiales y la ratificación de la nacionalización de los bienes del clero implantada por Juárez, la Iglesia protestó que requería protección y garantías para su patrimonio y que se reconocieran sus derechos para adquirir y poscer propiedades.

La monarquía sustentaba que el Estado debía ejercer el regio patronato, en tanto que el clero reclamó independencia absoluta respecto de la autoridad civil. Maximiliano quiso intervenir en la reglamentación de las órdenes monásticas, los religiosos exigieron el restablecimiento de estas órdenes con libertad absoluta, así como en todos los asuntos eclesiásticos.

Finalmente, el proyecto de concordato del imperio suponía también el servicio del registro civil por sacerdotes, pero en calidad de funcionarios públicos, así como la secularización de los cementerios. Por su parte, la Iglesia reclamaba estar en contra de la libertad de prensa, pero exigía la libre circulación de sus documentos, así como ejercer el monopolio de la educación pública y privada. En conclusión, los religiosos pedían que se revocara toda la legislación reformista y que se reparara a su institución de todos los daños sufridos por la Reforma.

El 27 de diciembre de 1864, Maximiliano ordenó a su ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, Pedro Escudero y Echánove, la ratificación de las Leyes de Reforma dadas por la República, mientras que enviaba una comisión a Roma para lograr el concordato. De inmediato se dio la protesta del representante pontificio, por lo que se sustentó una polémica con el ministro de Relaciones, José Fernando Ramírez. El primero defendía la preminencia del episcopado y el segundo declaraba la independencia del emperador respecto del pontificado.

Medidas como el Decreto sobre Pase de Bulas y Rescriptos, la prohibición de publicar la encíclica pontificia, el decreto de tolerancia de cultos, las leyes de registro civil e instrucción pública, así como la circular de secularización de cementerios causaron reacciones violentas entre los religiosos. El episcopado presentó un reclamo ante el emperador, el cual fue contestado con una amonestación. Varias cartas pastorales condenaron la política eclesiástica del régimen, llegando incluso el general Juan Vicario a la rebelión armada.

III. EDUCACIÓN

En materia educativa los tres movimientos reformistas coinciden en la necesidad de reorganizar a la educación, considerando a ésta el motor de cambio de la sociedad.

Mora pretendió mejorar el "estado moral" de las clases populares mediante la destrucción del monopolio del clero en la educación, implantando nuevos sistemas de enseñanza que inculcaran deberes sociales a la comunidad. Los hombres de 33 estaban conscientes de la necesidad de transformar la educación superior. Mientras que para los conservadores la educación era un recurso para lograr el avance económico, para los liberales era una necesidad política, ya que se requería formar una nueva mentalidad que no obstaculizara su proyecto político, para dejar de ser una minoría contraria a la mayoría del país.

Como ya se ha mencionado, mediante el decreto de octubre de 1833 se abolió la Universidad Pontificia por las contundentes razones expuestas por Mora: era inútil, porque en ella nada se enseñaba y nada se aprendía, siendo por tanto perniciosa para el país por no satisfacer las necesidades de México formando ciudadanos con conciencia cívica.

Los reformistas de 1833 crearon, a cambio, la Dirección General de Instrucción Pública, encargada al vicepresidente de la República y a seis directores de escuelas. Se abrieron las escuelas de estudios preparatorios, estudios ideológicos y de humanidades, estudios físicos y matemáticos, estudios médicos, jurisprudencia y estudios sagrados.

El 14 de octubre de 1833 se decidió la extinción del Colegio de Santa María de Todos los Santos, declarándose que el gobierno haría que se administraran las fincas y rentas con absoluta independencia de los demás ramos de Hacienda, invirtiéndolos en gastos de educación pública. El decreto del 27 del mismo mes legislaba sobre el establecimiento de escuelas primarias en el Distrito Federal.

Durante el inicio de la segunda reforma se encargó de los asuntos relacionados con la instrucción pública a Manuel Siliceo, quien más adelante colaboraría también con Maximiliano, como luego veremos. Comonfort estaba consciente de la importancia de fortalecer la enseñanza primaria.

El 7 de junio de 1856 se decretó la supresión de la Compañía de Jesús, anulando el decreto expedido por Santa Anna, que la había restablecido después de 1833. Durante el gobierno de Comonfort se pensó también en el establecimiento de una escuela normal y una academia de ciencias. Esta última se concretó tiempo después, lo mismo que la Escuela de Artes y Oficios y una escuela secundaria para niñas. Un aspecto importante del periodo de la segunda reforma fue que, como consecuencia de la Ley Lerdo, se afectaron diversos establecimientos educativos que se vieron privados de recursos.

Como se señaló anteriormente, el 14 de septiembre de 1857 se repitió una de las medidas de la reforma del 33 al decretar la clausura de

la Universidad, pues se pretendía acabar con un foco de reacción que alimentaba a los cuadros conservadores y que atacaba la política liberal del nuevo gobierno.

Durante las sesiones del Congreso Constituyente de 56-57 se discutió en muchas ocasiones el principio de libertad de la educación, aun cuando había posiciones como la sostenida por José María Lafragua, quien pedía la vigilancia del gobierno como una garantía contra el charlatanismo. Finalmente triunfó la posición de los radicales liberales como Ignacio Ramírez, quien sustentaba que la enseñanza debía ser libre sin sujeción a programas y la realización de exámenes sólo para probar conocimientos. Guillermo Prieto, a su vez, declaraba que la vigilancia y la libertad eran incompatibles, como la luz y las tinieblas.¹⁶

Finalmente, en el Constituyente de 57 ganó este principio de libertad absoluta de enseñanza, mientras que los estados tendrían las facultades necesarias para legislar al respecto como consideraran pertinente.

Para los conservadores el principio de libertad era distinto al de los liberales. Decían los conservadores que no se debía tener libertad para enseñar cualquier cosa, de ahí que fuera importante dejar la educación en manos de la Iglesia.

En 1861 el gobierno republicano dictó una Ley de Instrucción para aumentar el establecimiento de escuelas primarias y reglamentar su gratuidad, en la conciencia de que la enseñanza es fundamental para lograr prosperidad y para evitar los abusos del poder. En esa ley, en la que intervino Ignacio Ramírez, se establecía la educación bajo la inspección del gobierno federal en el Distrito Federal y en los territorios de la Federación, y que la enseñanza de la religión sería sustituida por la de moral. Según el artículo 39 de esta ley, se establecerían una escuela para sordomudos (lo que se alcanzó en el Segundo Imperio) y una secundaria para niñas. En el artículo 42 se decía que la enseñanza primaria de los externos sería gratuita y en el 47 se hablaba de la creación de clases nocturnas en las escuelas del gobierno.

Igualmente se reglamentaron las escuelas superiores y se estableció el control estatal sobre los libros de texto. Se decretó que los fondos de la Lotería Nacional serían destinados a la Escuela de Bellas Artes y a la de Agricultura.

El programa educativo de la segunda reforma no pudo ponerse en marcha, debido a que se desencadenó la intervención francesa y el establecimiento del Imperio, aunque veremos que algunos de sus principios fueron retomados por la legislación maximiliana.

¹⁶ Zarco, Francisco, *Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857, Mexico*, Secretaría de Gobernación, 1979, 1009 pp.

En materia educativa, el Imperio seguiría una línea más parecida a la ley de 1861 que a la Constitución de 57, porque estuvo de acuerdo con la intervención del Estado. En lo que difirieron fundamentalmente fue en que el emperador sí permitió la educación religiosa, que estaría en manos de los sacerdotes.

Coincidente con los ideales liberales de la época, Maximiliano estaba convencido de que la educación es un elemento indispensable para lograr el progreso de los pueblos. Al iniciarse el imperio, José Fernando Ramírez, liberal, organizó lo relativo a los asuntos de la educación.

Conforme al artículo 5º del Estatuto Provisional del Imperio, se creó el ministerio de Instrucción Pública, que antes estaba unido al de Negocios Eclesiásticos, a través del cual se pretendió organizar un plan de educación para todo el imperio, bajo la idea de vigilar incluso a las escuelas particulares, crear universidades, bibliotecas, museos, observatorios y otros organismos afines. Como una novedad interesante en la legislación nacional, se contempló la necesidad de estudiar las lenguas prehispánicas.

Al encargarse del ministerio de Instrucción Pública, Manuel Siliceo elaboró un informe sobre el estado de la educación en México. Maximiliano, quien había decretado la clausura de la Universidad porque se enseñaba en forma obsoleta, escribió al ministro su proyecto en materia educativa. Quería que se realizara un programa de acuerdo con los pueblos adelantados en Europa, insistiendo en la gratuidad y obligatoriedad de la educación y que se diferenciaban las etapas educativas, pensando en que la secundaria es la base para los estudios superiores y que a ella acudirían los integrantes de la clase media.¹⁷

Agregaba el emperador que era necesario insistir en escuelas especiales en lugar de una Universidad (a la que consideraba una institución medieval), y que se pusiera especial énfasis en la filosofía “que ejercita la inteligencia, y resulta indispensable para conocerse a uno mismo”. Pedía también que no se mezclara la enseñanza religiosa con la educación, insistiendo en la necesidad de vigilar los contenidos de los textos. Otra cuestión interesante fue que Maximiliano pensaba que los internados eran poco recomendables, ya que separaban los hijos de los padres, exponiéndolos a los malos ejemplos de los mayores.

Decía también que la Escuela Normal debería tener los mejores maestros, inclusive del extranjero y que se les debía recompensar bien económicamente. En su programa, Maximiliano quería sustituir la tradición hispánica, convencido de establecer en el país el modelo de las escuelas alemanas.

¹⁷ Arenal Fenochio, Jaime M. del, *op. cit.*, nota 12, pp. 67-71.

Siliceo respondió a Maximiliano que, cuando recibió su carta, él ya había elaborado su propio proyecto educativo. Es necesario recordar que seguramente el ministro, quien fuera colaborador de Comonfort, hubiera trabajado al respecto desde entonces. El proyecto de Siliceo coincide en mucho con lo que proponía Maximiliano, como es el caso de la necesidad de establecer enseñanza gratuita y obligatoria y el que los municipios sostuvieran escuelas donde hubiera más de 20 familias. Las diferencias fundamentales en cuanto al programa del emperador, radicaban en que aquel proponía la enseñanza de la historia sagrada en la primaria y éste la vigilancia de los seminarios por parte del Estado.

Siliceo fue sustituido por Francisco Artigas, quien elaboró la ley del 27 de diciembre de 1865. Ésta fue muy criticada por considerársele incompleta, pues se dedicaba fundamentalmente a la enseñanza secundaria. En esa ley se estableció que la enseñanza primaria constaría de cinco años, y que sería obligatoria y gratuita, y vigilada por el ayuntamiento. La ley planteaba la necesidad de establecer una secundaria enciclopédica, a fin de que el estudiante conociera fundamentos de las diversas materias para después profundizar en los estudios superiores. Los críticos del emperador decían que estas medidas en materia educativa no resultarían, pues eran superficiales, pedantes y absolutamente impracticables.

Otras medidas importantes del gobierno monárquico en cuanto a materia educativa fueron la organización de archivos, la publicación de informes virreinales, la creación de una escuela para ciegos y la concreción de la escuela para sordomudos planteada por Comonfort. Igualmente, aunque destruyó el observatorio de Juárez en Chapultepec, mandó erigir uno llamado Físico Meteorológico en Santa Clara.

IV. LIBERACIÓN DEL PEONAJE

Algunos historiadores sostienen que las medidas tomadas por Maximiliano en cuanto a la Ley de Liberación del Peonaje resultan una copia de las del virrey De Gálvez, contenidas en el Bando de Cañanías del 23 de marzo de 1785. Si bien en ambas legislaciones existen semejanzas, hay que aceptar que algunas ideas son universales. La Ley también ha sido objeto de discusión, pues estuvo precedida del decreto del 5 de septiembre del mismo año, que permitía la contratación de trabajadores prácticamente en situación de esclavitud.¹⁸ Esta idea ha res-

¹⁸ "Ley de Colonización" y "Reglamento de la Ley de Colonización", en Tamayo, Jorge L., *Benito Juárez, Documentos, Discursos y Correspondencia*, México, Secretaría del Patrimonio Nacional, 1967, vol. 10, pp. 222-224.

tado los méritos que indudablemente ofrecía la disposición dada para liberar al peón.

Aun cuando pueda tachársele de iluso y soñador, las disposiciones decretadas por Maximiliano para favorecer al jornalero denotan una honda preocupación principalmente por los grupos indígenas. Antecedió a esta Ley la creación de una Junta Protectora de Clases Menesterosas en abril de 1865, que podría considerarse como un antecedente de la actual institución dedicada al estudio de los grupos indígenas, la cual tenía por objeto conocer las “necesidades y sufrimientos, y lograr el mejoramiento moral y social de la clase trabajadora”.¹⁹

Un aspecto sobresaliente en la obra legislativa de Maximiliano es la Ley de Liberación del Peonaje con el establecimiento de horarios de trabajo para el peón, situación que no se había contemplado en otras leyes anteriores. Sin embargo, hay que reconocer que eran horarios muy pesados, sobre todo en época de verano, pues se trabajaba “de sol a sol” (esto es, cerca de catorce horas diarias, menos dos para comer).

Al respecto, es necesario recordar que el monarca tenía un sentido del trabajo muy especial, pues laboraba los domingos y días festivos y hacía que la burocracia siguiera su ejemplo. Por el contrario, la legislación de 57 era más acorde con la realidad del país, al respetar como días de descanso las festividades religiosas.

El artículo 49, “De las disposiciones del imperio”, prohibía el trabajo a los menores de 12 años, permitiéndoles laborar exclusivamente en obras de tajo y durante medio día con su respectivo salario. La Constitución de 57 no señala nada al respecto.

En su artículo 59 se manifestaba que los propietarios estarían obligados a pagar a los peones en moneda corriente y no en especie, aun cuando se mantenían las tiendas de raya. Asimismo, indicaba que no podía haber coacción judicial para pagar los endeudamientos del peón en las tiendas de raya por más de diez pesos. A pesar de que era una forma de evitar el endeudamiento, lo cierto es que el peón debía llegar a esta situación por necesidad.

El artículo 79 proclamaba la libertad de comercio y el 89 establecía la obligación de que los peones tuvieran habitación. El 90 legislaba la abolición de las prisiones o tlaxpíqueras y los castigos corporales.

En el artículo 11 se establecía que las deudas contraídas por los peones sólo podían ser descontadas en una cuarta parte de su salario, y que el hacendado debía darle al trabajador una tarjeta foliada para

¹⁹ “Decreto sobre la Creación de la Junta Protectora de las Clases Menesterosas”, en *Colección de leyes, decretos y reglamentos...*, cit., nota 2.

LA TERCERA REFORMA

329

llevar cuenta de sus deberes y haberes igual a los de los libros de la hacienda (artículo 13).

La legislación prohibía en su artículo 14 empeñar a los hijos de los peones. Asimismo establecía que los hijos solamente deberían pagar aquellas deudas contraídas por sus padres, que fueran equivalentes a la herencia que recibieran.

Como un adelanto en el establecimiento de las medidas referidas a la asistencia social, se obligaba mediante el artículo 15 a descontar únicamente la cuarta parte del jornal sobre los gastos de medicinas. Es pertinente recordar que ni aun en el programa del Partido Liberal (de 1908) se puntualizaban este tipo de seguridades para el trabajador del campo.

En su artículo 16 decía que por cada 20 familias establecidas en una hacienda, así como en fábricas que tuvieran más de 100 operarios, el hacendado o patrono debería establecer una escuela primaria gratuita. En esta medida identificamos un espíritu social utópico muy relacionado con Owen, Lorenzo von Stein o Victor Considerant.²⁰ El afán de Maximiliano es mostrar una actitud mesiánica, del nuevo Quetzalcóatl que pretende sacar a los indios de su miserable condición.²¹

José C. Valadés, uno de los primeros historiadores que se atrevieron a estudiar desapasionadamente a Maximiliano, asevera que con su legislación, "México pudo afirmar con orgullo que fue el primer país del mundo que dio a luz una ley protectora del trabajo y de los jornaleros, así como un principio de código de la previsión social".²²

En la legislación del Imperio, Maximiliano hace una distinción interesante. Las corporaciones no pueden ser propietarias, aunque sus miembros sí pueden poseer en lo individual. Sin embargo, hay que aclarar que esta situación no se dio igual durante la legislación de la segunda reforma, diferenciando a los miembros de las comunidades indígenas de los de las eclesiásticas.

La Ley Agraria del Imperio de 1866 trató de evitar la proliferación de latifundios, al limitar la posesión de tierras hasta media caballería por cada familia, pues si se sobrepasaba la medida se decretaba la re-

²⁰ Galeana de Valadés, Patricia, Comentario a la Ponencia: "Las opciones políticas en el Estado liberal mexicano, 1853-1910", del doctor Andrés Lira, en *La formación del Estado mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984.

²¹ Kolonitz, Paula, *Un viaje a México en 1864* (trad. del italiano de Nefelí Beltrán, y prolog. de Luis G. Zorrilla), México, FCE-SEP-Cultura, 1984, Col. Lecturas Mexicanas, núm. 41, p. 91.

²² Valadés, José C., *op. cit.*, nota 10, p. 269.

partición de los terrenos excedentes. Mediante esta Ley, la repartición de tierras se limitaba a quienes no tenían nada.

Se ha dicho que la actitud paternalista mostrada por Maximiliano es semejante a la que imperó durante la Colonia. Sin embargo, hay que señalar que legalmente marca un avance significativo respecto a las medidas dictadas durante ese periodo de nuestra historia.

V. CONCLUSIONES

Además de la importancia que tuvo la legislación del Segundo Imperio, constituyéndose en una tercera reforma que ratificó la legislación juarista y retomó asimismo principios de la Reforma de 1833, contribuyó a consolidar al liberalismo reformista mexicano. Mencionamos la importancia de su Ley de Liberación del Peón en la que se establecía una jornada de trabajo, salario, día de descanso, horario para comer, pago de medicinas, agua y habitación, supresión de castigos corporales y posibilidad de cambiar de trabajo si se pagaban las deudas. Además, destacamos lo adelantado de sus medidas educativas que superaron a las dictadas por la República, dando por vez primera el carácter de obligatoria a la educación primaria. Igualmente estableció la obligatoriedad de los hacendados y empresarios de sostener escuelas, en el primer caso, si tenían más de 20 familias, y en el segundo si contaban con cien operarios, así como de establecer sistemas educativos también en las prisiones. Además de la legislación antes mencionada, Maximiliano y sus colaboradores también trabajaron en un código civil. Personalmente el emperador intervino en la elaboración de una completa reglamentación de la marina, y aunque en México no existía un organismo semejante en ese momento, era de desearse que contara con uno dado lo extenso de sus litorales. Un aspecto también importante es que durante el Segundo Imperio se hizo una legislación bilingüe en español y *nahuatl*.

Es interesante señalar que en el Estatuto Provisional del Imperio se acuñó por primera vez el término de garantías individuales, retomado más tarde por los constitucionalistas de 1917. Por otra parte, señala José C. Valadés que "dentro de ese criterio firme de justicia que le era propio, Maximiliano creó una institución judicial con la que quiso equilibrar las funciones de la ley. Tal institución, que respetaron los republicanos y se conserva en nuestros días fue el ministerio público".²³

El príncipe austriaco, quien vistiera de charro como los guerrilleros

²³ *Idem*, p. 331.

juaristas, también dejó sentadas costumbres que hasta hoy en día practicamos. Su visita a Dolores, Hidalgo, el 15 de septiembre y el haber trazado una de las avenidas más importantes de esta ciudad, además de los asuntos antes mencionados prueban que el país se va nutriendo de todas las experiencias. El Segundo Imperio dejó un saldo positivo en cuanto a que el impacto de las bayonetas extranjeras, que fueron contrastando con el idealista emperador, contribuyeron a la consolidación del Estado nacional y al triunfo del liberalismo.

Contra las expectativas de los conservadores, muchas de las medidas adoptadas por el Imperio no resultaron moderadas, ya que como se ha señalado, tomaron como modelo —y en ocasiones las superaron— las leyes establecidas por los reformistas del 33 y 59. A pesar de las objeciones que se le puedan poner a la legislación imperial, es necesario reconocer que la tercera reforma contribuyó a consolidar la reforma juarista. Muchos de los colaboradores de Maximiliano habían trabajado en la República y capitalizaron algunas de sus experiencias. Durante el Imperio se superaron algunas de las carencias de la República y viceversa.

Es necesario insistir en el estudio de la legislación del Segundo Imperio, pues constituye una de las etapas del proceso del liberalismo mexicano del siglo XIX. Ignorarlo equivale a negar una parte importante del pasado, que nos obligaría a realizar un estudio incompleto de este periodo de nuestra historia que, en cierta medida, allanó el camino hacia la realización de la Reforma.