

## MÉXICO EN CONTEXTO: LA LUCHA POR LA CENTRALIZACIÓN DE LA BENEFICENCIA (1861-1867)

Ángela LEÓN GARDUÑO\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La lógica de la intervención pública*. III. *El auxilio a los pobres*. IV. *De la república a la monarquía en México*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

En México, los años de 1855 a 1861 marcaron el inicio de un proceso reformador, cuya misión consistió en desplazar el poder eclesiástico de la vida social. Para tal fin, una serie de leyes entraron en vigor con miras a desamortizar bienes pertenecientes a la Iglesia, lo mismo que a secularizar un conjunto de prácticas regidas por ésta, con el objetivo de encauzar su control al ámbito estatal. Dentro de este esquema se contempló la reestructuración del sistema de ayuda social, que permanecía fuertemente vinculado a los principios de caridad tradicional. Es decir, a la idea de brindar ayuda como deber religioso asociado al perdón de los pecados y la salvación del alma.

Este momento tan importante para la historia del México decimonónico no fue el primero en que las autoridades civiles intentaron tomar la rienda de espacios como los hospitales y hospicios. Tampoco fue ni sería la única ocasión en que una iniciativa de tal naturaleza generara encontronazos entre los diferentes grupos dedicados a fungir como patrocinadores y benefactores de las obras caritativas y de beneficencia. Las reformas hospitalarias aplicadas por los Borbones entre 1773 y 1810 generaron un fuerte resquemor al interior de la Iglesia novohispana, que perdió margen de acción al expulsarse a un buen número de sus órdenes religiosas. Por su parte,

---

\* Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”.

la adopción de la legislación gaditana en 1822 fue todavía más radical. Al determinar que los ayuntamientos se encargaran de velar por el cuidado de establecimientos de beneficencia, la Constitución de Cádiz de 1812 dio un golpe duro a la Iglesia y a las juntas de caridad.<sup>1</sup>

No obstante, como han señalado varios autores, la aprobación y aplicación de la ley del 2 de febrero de 1861 superó con creces las disputas y desacuerdos de antaño. La radicalidad de su contenido —que secularizaba los establecimientos asistenciales gestionados por la Iglesia y absorbía los fondos y la administración de aquellos dirigidos por el Ayuntamiento—, provocó inconformidades ante lo que parecía ser una afrenta del Estado contra las formas tradicionales de ejercer la caridad. De ahí que a esta ley se le acusara de generar consecuencias funestas para la mayoría de los espacios dedicados al cuidado de enfermos y desvalidos, pues independientemente de la crisis que desde inicios del siglo XIX había desmantelado a un buen número de ellos, muchos otros se aproximaron a su ruina o desaparecieron definitivamente, luego de agravarse su situación en 1861.<sup>2</sup>

Sin embargo, al margen de las tensiones generadas por esta disputa, la ley del 2 de febrero debe ser vista como la manifestación de un fenómeno global, a saber: el de la necesidad de intervenir públicamente en toda práctica que tuviera como objetivo asegurar la sobrevivencia y el control de la población. En ese sentido, este trabajo propone que tanto la reforma secularizadora como el proyecto de ayuda social desarrollado durante el Segundo Imperio fueron ejemplos de dos programas distintos con que se buscó regular la asistencia, a la par que en sus bases puede constatar la influencia que en ambos tuvieron las políticas de ayuda social más representativas de Occidente.

Inmersas en debates suscitados en gran parte de Europa durante la primera década del siglo XIX, ambas propuestas habrían reflejado el interés generalizado por hacer frente al fenómeno de pauperización, al tiempo que buscaban absorber el control de las prácticas e instituciones de ayuda regidas por la Iglesia, la caridad privada y las autoridades locales. No obstante, cada una entretejió sus propias estrategias, algunas veces valiéndose más de la asociación con distintos grupos que de su rivalidad. Todo ello a la luz de un tema de mayor amplitud; esto es, la centralización de la vida social.

---

<sup>1</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes constitucionales de México (1808-1971)*, México, Porrúa, 2008, pp. 95-97.

<sup>2</sup> Arrom, Silvia Marina, *Para contener al pueblo: el Hospicio de Pobres de la Ciudad de México (1774-1871)*, trad. de Servando Ortoll, México, Ciesas, 2011, pp. 287-296.

## II. LA LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA

A lo largo de los siglos XVI al XVIII los príncipes europeos negociaron y lucharon contra los localismos para constituir monarquías más fuertes. La prusiana, la francesa y la austrohúngara, por ejemplo, se caracterizaron por llevar a su máximo esplendor principios administrativos y burocráticos que les permitieran ejercer el poder de manera cada vez más concentrada, gracias a la implementación de políticas y prácticas tendientes a la estandarización. Las decisiones de la autoridad central se tomaban desde una visión práctica, pero también desde su alcance geopolítico, con miras a minimizar la autonomía provincial. Así, entre más aumentaban las necesidades del reino y las tareas del monarca, mayor fue el apremio por imponer esquemas reguladores, leyes y reglamentos que permitieran generar cierta homogeneidad en sus dominios.

Desde luego, la tarea de intervenir en los asuntos locales y provinciales no fue sencilla. Aun con su amenazante poder, los monarcas debieron enfrentarse a privilegios inmemoriales de la nobleza, el clero, las comunidades y las autoridades locales, quienes, lejos de aceptar pasivamente su sumisión ante el rey, se opusieron, resistieron o negociaron la aplicación de una política unificadora en sus territorios.

El ejemplo más claro de ello fue el gobierno de Luis XIV. Despertando una gran polémica, Alexis de Tocqueville vio en el rey de los franceses al artífice de la centralización. Como tal, el concepto no existía, pero la instauración de un sistema de división territorial diseñado para socavar la autonomía de las provincias, a cargo de la figura de los intendentes, fue un factor imprescindible para aumentar la capacidad de control del monarca sobre los actores locales. A pesar de ello, con mucha razón la historiografía ha advertido lo exagerado de la afirmación tocquevilliana. Ha indicado, por ejemplo, que estos funcionarios, en la práctica, tuvieron poco margen de acción entre las comunidades. Que las elites provinciales aseguraron acuerdos bastante favorecedores a sus intereses y, más importante todavía, que la centralización no implicó que la autoridad central fuera omnipresente.<sup>3</sup>

Lo que sí puede afirmarse es que la monarquía de Luis XIV inició un importante proceso de burocratización al integrar un aparato de funcionarios aptos para atender diferentes asuntos del Estado y, en especial, la tan anhelada recaudación fiscal. Antes de que estas características se desarrollaran con más claridad, al finalizar la Revolución francesa, la Asamblea

---

<sup>3</sup> Biard, Michel, *Les lilliputiens de la centralisation: des intendants aux préfets: les hésitations d'un modèle français*, Lille, Champ Vallon, 2007, pp. 46-58 y 70.

Constituyente de 1789 creó una nueva división territorial que, pese a su racionalidad administrativa y su intención de unificar a la nación, buscó debilitar el poder del rey. No obstante, la instauración de la República jacobina, entre 1793 y 1794, auspició un nuevo triunfo para la centralización. Y fue en este periodo cuando finalmente se acuñó el término *centralisation*.<sup>4</sup>

Entendida como un sistema de organización del territorio cuyas tareas administrativas deben regirse y aplicarse bajo la tutela del Estado y que, por lo mismo, poseen una estructura unificadora y jerárquica, la centralización se equiparó a una intervención pública, que de a poco buscó diseminar su operación en todas las áreas de la vida social. Al menos esta era la visión que de ella tuvieron algunos de los principales funcionarios y pensadores de mediados del siglo XIX, momento en que la noción de intervención pública moderna se fortaleció gracias a las asambleas revolucionarias francesas, pero también a la rapidez con que este modelo de gobierno se extendió siguiendo la ola de influencia prusiana y austrohúngara, principalmente.

No es casual, entonces, que al momento de publicarse la obra de Tocqueville —*L'Ancien Régime et la Révolution*—, en 1856, el intelectual afirmara que la centralización conllevaba delegar “todos los asuntos de la administración pública” al poder real, dando como resultado que las comunidades perdieran su libertad y autonomía, al enfrentarse a una homogeneización de costumbres y hábitos.<sup>5</sup> En ese mismo sentido, los ingleses, ávidos defensores del *self-government* o autogobierno, asociaron la centralización a una intervención del Estado drásticamente desvinculada de toda acción local. Y, por lo mismo, promovieron cruentos debates acerca de los perjuicios que implicaría una interferencia estatal en las cuestiones administrativas, políticas y sociales del reino.<sup>6</sup>

Estos dos casos revisten una importancia fundamental para comprender que el desarrollo de la centralización avanzó de manera muy distinta en cada región. Sin embargo, también permite visualizar que, en muchos sentidos, las distintas interpretaciones acerca de la relación entre el poder central y el poder local compartieron características en común. Una de ellas fue que el debate sobre los límites que la autoridad estatal debía respetar se dio en el marco de temas considerados de interés general.

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 67; Mahon, Pascal, *La décentralisation administrative: étude de droit public français, allemand et suisse*, Genève, Librairie Droz, 1985, p. 46.

<sup>5</sup> Tocqueville, Alexis de, *El antiguo régimen y la revolución*, Madrid, Alianza, 1982, vol. 1, pp. 33-47.

<sup>6</sup> Innes, Joanna, “Changing Perceptions of the State in the Late Eighteenth and Early Nineteenth Centuries”, *Journal of Historical Sociology*, Londres, núm. 1, vol. 15, marzo de 2002, pp. 110-112.

### III. EL AUXILIO A LOS POBRES

Como se ha señalado, la nación francesa desarrolló una organización de gobierno que pretendía fortalecer la figura real tradicional. Ello permitió al Estado francés, crear un esquema administrativo tendiente a interferir en muchas más áreas de interés general, ganándose así la oposición de autoridades eclesiásticas e instituciones locales. La vigilancia y el auxilio a los pobres fueron tópicos que recibieron una gran atención ante el peligro de que su propagación trastocara el orden establecido.

A mediados del siglo XVIII, la *charité légale* se constituyó en la forma a través de la cual el Estado francés asumió una mayor participación como supervisor de la caridad pública y regulador de sus recursos y de los que eran donados por la filantropía privada. Pero, como expresa John Davis, este fenómeno no sólo sucedió en Francia. Hacia la segunda mitad del siglo XVIII, y sobre todo durante las primeras décadas del siglo XIX, los territorios de naturaleza protestante y católica fueron asemejándose cada vez más en su discurso sobre la pobreza. Coincidieron, así, en la necesidad de promover una vigilancia pública sobre la caridad y otras formas de auxilio a los pobres, de tal manera que se lograra un equilibrio territorial.<sup>7</sup>

La era napoleónica se convirtió en un referente para Italia y España, donde también se constituyeron sistemas de control central para dirigir la ayuda local hacia los pobres, que continuaron durante el periodo de la Restauración.<sup>8</sup> En Inglaterra, pese a las inconformidades contra la centralización —muchas veces justificadas a través de discursos históricos que invocaban el respeto a las tradiciones locales—, hacia 1830 se comenzó a usar el término “central”, al que se asoció con las tareas que el Estado debía asumir en la búsqueda por regular y prevenir problemas de carácter público, como la higiene. De a poco, un tema como el crecimiento de los pobres también se vinculó con la necesidad de lograr cierta uniformidad administrativa en su tratamiento. Por ello, en plena revuelta contra el principio de la centralización, diversos actores —entre ellos médicos, intelectuales y miembros del Parlamento— debatieron e identificaron inconsistencias en la manera de controlar el aumento desmedido de la pobreza.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Davis, John, “Health Care and Poor Relief in Southern Europe in the 18th and 19th Centuries”, en Grell, Ole *et al.*, *Health Care and Poor Relief in 18th and 19th Century Southern Europe*, Nueva York, Routledge, 2017, edición original 2002, p. 12.

<sup>8</sup> Davidson, Nicholas, “Poor Relief and Health Care in Southern Europe, 1700-1900: The Ideological Context”, en Grell, Ole, *op. cit.*, p. 39.

<sup>9</sup> Crook, Tom, *Governing Systems. Modernity and the Making of Public Health in England, 1830-1910*, Oakland, Universidad de California, 2016, p. 35; Innes, Joanna, “Central Government

Para resolver las arbitrariedades, en Inglaterra se diseñaron una serie de sistemas capaces de “monitorear y restringir el abuso” de ciertas prácticas locales. En especial, se utilizaron mecanismos como la visita e inspección a los diferentes establecimientos asistenciales y de control social. Entre ellos, las *workhouses*, las cárceles, los talleres y las fábricas. Estos espacios fueron oficialmente supervisados por los jueces de paz y por personajes con mayor poder administrativo, que buscaron reestructurar el sistema de alivio a los pobres y el funcionamiento de las corporaciones municipales. En ello tuvo gran relación la promulgación de la Ley de Pobres inglesa de 1834, a la cual siguió la creación de la Poor Law Commission, instituida como una comisión administradora de estos espacios con poder superior al de las autoridades locales.<sup>10</sup>

Como es de suponerse, la manera en que los gobiernos centrales de Occidente procedieron para dirigir el auxilio a los pobres no fue del agrado de las elites y de las autoridades locales, y menos de la Iglesia. Pero aunque existieron importantes pugnas contra el daño generado a la caridad privada y a otras formas de ayuda provincial, como el sistema parroquial inglés, puede afirmarse que el profundo interés de los Estados por dirigir la ayuda a los pobres pocas veces logró alcanzarse en la práctica.

Como explican Matheww Ramsey y Olivier Faure, a pesar de la ola centralizadora francesa y de los esfuerzos por crear organismos públicos que controlaran el auxilio a los pobres, fue sólo hasta fines del siglo XIX cuando ciudades como París combinaron la participación pública y privada. Esto es, que para garantizar cierta tranquilidad y orden, las autoridades debieron hacer uso de recursos económicos y sociales de la Iglesia, del Estado y de voluntarios laicos. Por lo demás, dado que todas las naciones occidentales debieron hacer frente a la disyuntiva de clasificar a los pobres conforme a ciertos estándares, y a partir de ello resolver qué tipo de ayuda se les debía suministrar, los esfuerzos por elaborar leyes y sistemas de centralización no fueron suficientes, y tales dictámenes se tuvieron que delegar a las comunidades locales.<sup>11</sup>

---

‘interference’: Changing Conceptions, Practices, and Concerns, c. 1700-1850”, en Harris, Jose (ed.), *Civil Society in British History. Ideas, Identities, Institutions*, Nueva York, Universidad de Oxford, 2003, p. 59.

<sup>10</sup> Innes, Joanna, “Central Government...”, *cit.*, pp. 47, 49 y 50.

<sup>11</sup> Ramsey, Matthew “Poor Relief and Medical Assistance in 18th and 19th Century Paris”, en Jütte, Robert *et al.* (eds.), *Health Care and Poor Relief in 18th and 19th Century Northern Europe*, Nueva York, Routledge, 2017, edición original 2002, pp. 279-308; Faure, Olivier, “Health Care Provision and Poor Relief in 19th Century Provincial France”, en Jütte, Robert, *op. cit.*, pp. 309-324.

#### IV. DE LA REPÚBLICA A LA MONARQUÍA EN MÉXICO

Aunque la centralización administrativa del cuidado de los pobres en México se logró consumar entre 1877 y 1904, este proceso no se puede explicar sin los proyectos desarrollados durante los años de 1861 a 1867, momento en que tuvo lugar uno de los cambios más avasalladores en las prácticas de ayuda social.<sup>12</sup>

Como contexto previo, uno de los intentos menos conocidos es el decreto firmado por Ignacio Comonfort en 1856. En este se estipularon dos puntos principales: que los gobernadores de los estados debían crear fondos para administrar los establecimientos de beneficencia, y que las autoridades públicas se encargarían directamente de ingresar a los vagos y ociosos a las diferentes casas de corrección y aquellos espacios destinados a su activación económica, como las haciendas y los obrajes.<sup>13</sup>

Desde luego, antes de que el manejo de la beneficencia pasara a manos del gobierno federal, a fines del siglo XIX, no existían las condiciones políticas y económicas para financiar una tarea dominada durante siglos por la Iglesia católica. Sin embargo, más allá de eso, debe advertirse que si antes de 1861 no existieron proyectos emanados del gobierno, como el de Comonfort, es probable que se haya relacionado con la lectura dada a la pobreza, pues esta sólo alcanzó cierta notoriedad o interés político ya bien entrado el siglo XIX.

En esa época, algunos medios, como la prensa, fueron utilizados por los editores para denunciar las carencias con que vivía la mayor parte de la población y para lanzar la pregunta de quién debía encargarse de resolver su situación. En 1841, por ejemplo, *El Siglo XIX* publicó una columna sobre las casas de vecindad. En ella, presentaron a sus inquilinos como la “porción de pueblo, que por su ignorancia, sus hábitos y abandono en que se ha tenido, es la más temible para la sociedad, y por lo común la que abastece de huéspedes numerosos nuestras cárceles, [pues] pululan en [ellas] los vagos, los ebrios, los ladrones y, sobre todo, los muchachos sin educación...”. Ante ello, aconsejaban mejorar la vigilancia de estos espacios a través de una policía que preservara el orden público.<sup>14</sup>

Sólo pocos años después, en 1855, *La Espada de Don Simplicio* dedicó el encabezado “Es un deber del gobierno” a resaltar las comodidades de los

---

<sup>12</sup> Lorenzo, María Dolores, “Ley y eficacia. La centralización administrativa de la beneficencia en la Ciudad de México, 1877-1904”, *Signos Históricos*, México, vol. 19, núm. 37, enero-junio de 2017, pp. 66-68.

<sup>13</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 491, 492, 514 y 516.

<sup>14</sup> “Casas de vecindad”, *El Siglo XIX*, 14 de noviembre de 1841, p. 4.

usureros y agiotistas que viajaban en sus carrozas por el paseo de Bucareli, mientras un “infeliz retirado, macilento y flaco, con un sombrero más lleno de contusiones que su cuerpo”, se acercaba a los transeúntes para suplicar “le [socorriesen] con lo que [pudieran] porque tenía una numerosa familia y el gobierno sólo le había dado en un mes dos duros”. Este último título daba a entender la urgencia de que las autoridades civiles se hicieran cargo de mantener a quienes habían servido a la patria y ya no podían sostenerse por sí mismos.<sup>15</sup>

Notoriamente, la generación de intelectuales de la Reforma consolidó más este último discurso, al aprovechar su poder e influencia para plasmar su preocupación por el aumento de pobres y advertir la necesidad de que el Estado se hiciera responsable de un problema que obstaculizaba el desarrollo del país. Aunque con claras diferencias en su pensamiento, Francisco Zarco, Ignacio Ramírez, Ponciano Arriaga, Guillermo Prieto y Manuel Payno fueron algunos de los principales denunciadores de esta realidad. Además de señalar lo que creían eran las causas del aumento de la pobreza, hubo quienes incluso se comprometieron a promover la creación de organismos capaces de proteger a los más desvalidos. Este fue el caso de Ramírez y su proyecto de una beneficencia pública, o de Arriaga, con el suyo sobre una procuraduría de pobres. No obstante, todos se valieron de medios como la prensa, los libros y sus propias disertaciones al interior del Congreso para sugerir una mayor intervención estatal en este tema, lo cual demuestra que la pobreza fue adquiriendo una importancia sin precedentes en el México independiente.<sup>16</sup>

Visto como un fenómeno global, la pobreza se constituyó como uno de los temas más debatidos en Occidente durante las décadas de 1830 a 1870. Fueron años en que se discutió seriamente sobre la capacidad y la necesidad de los Estados de involucrarse más en el cuidado de los pobres para mejorar su situación, pero también para controlar su crecimiento desmedido. Independientemente de las maneras con que cada país decidió actuar, la mayoría compartió una sed por centralizar el manejo de las instituciones, los establecimientos y las formas en que se ayudaba a los más necesitados. Esto, por supuesto, causó problemas con las autoridades locales, los trabajadores de las casas asistenciales o los hospicios, las órdenes religiosas, y un gran número de benefactores privados, para quienes, con tales formas, se generarían graves consecuencias para los pobres y se dañarían las formas tradicionales de caridad, que ya eran parte de un andamiaje social.

<sup>15</sup> “Es un deber del gobierno”, *La Espada de Don Simplicio*, 10 de noviembre de 1855, p. 2.

<sup>16</sup> León, Ángela, *El proyecto de monarquía social durante el Segundo Imperio mexicano (1864-1867)*, México, UNAM, 2017, pp. 28-37.

En el caso de México, la lucha del Estado por asumir la responsabilidad y el control sobre los espacios asistenciales estuvo enmarcada por el proceso de secularización de la vida social, a través del cual se buscó que muchos temas referentes a la sociedad abandonaran su connotación religiosa para pasar al ámbito de lo civil o público. En ese sentido, la creación de una beneficencia pública implicó un primer ejercicio conocido: el de la secularización de establecimientos, como los hospitales y hospicios, principalmente.

Mediante esta disposición, toda institución de socorro en manos de la Iglesia católica quedó a cargo del “Gobierno de la Unión”. Y si bien el gobierno juarista otorgó a las Hermanas de la Caridad un permiso especial para que continuaran participando activamente en las labores de atención a los pobres, este fue la excepción, y no la regla, pues la ley del 2 de febrero significó un claro golpe al control y a las finanzas eclesiales.

Por todo ello, el fenómeno de la intervención estatal en México mantuvo una estrecha relación con su lucha contra el poderío de la Iglesia, así como ocurrió en Austria, pero al contrario de los casos de Inglaterra o Francia, donde la principal preocupación recayó en hacer frente a los intereses locales. En ello fue muy claro el discurso de Benito Juárez cuando al firmar la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, del 12 de julio de 1859, declaró que la Iglesia había dilapidado los caudales que le habían otorgado los fieles para obras de carácter piadoso, y por ello se volvía urgente asumir su lugar como administrador.<sup>17</sup>

Como su nombre lo indica, al crear una Dirección General de Fondos de Beneficencia Pública, el gobierno juarista buscó que el organismo se encargara de las funciones administrativas básicas requeridas para velar por los menesterosos. Es decir, la inspección, el cuidado y la promoción de los establecimientos. Esto implicaba, desde luego, promover una vigilancia exhaustiva del personal, del espacio físico de las finanzas de cada lugar, pero también de los mismos expósitos y desamparados.<sup>18</sup>

Desde el punto de vista práctico, es sabido que la ley no tuvo los alcances imaginados. La falta de recursos del gobierno federal fue un factor de suma importancia en su fracaso. Al finalizar la guerra de independencia, los establecimientos asistenciales se sumieron en una gran crisis ante la fuga de capitales provenientes de la Corona y de manos privadas. Con la ley del 2 de febrero su deterioro se agilizó al confiscarse de manos de la Iglesia, pero también del control que de algunos de ellos tenía el Ayuntamiento.

<sup>17</sup> Patiño, Ruperto *et al.*, *Las Leyes de Reforma, a 150 años de su expedición*, México, UNAM, 2010, p. 90.

<sup>18</sup> Archivo Histórico de la Secretaría de Salud, fondo Beneficencia Pública, serie Dirección General, leg. 1, exp. 2, fs. 3-15.

La incautación de dichos espacios y la sustitución de su personal por funcionarios públicos provocó grandes rencillas con los trabajadores municipales y las juntas privadas, quienes, al perder funciones en el manejo administrativo, normativo y moral de los hospitales y hospicios, criticaron la nueva gestión ante lo que argumentaban era un agravio a las labores que tradicionalmente les correspondían.<sup>19</sup>

Si bien la colaboración de tareas entre el Ayuntamiento y la Dirección no fue del agrado de los integrantes del organismo municipal, el acatamiento a las órdenes federales no tuvo la trascendencia esperada, en especial ante lo complicado que resultaba obtener recursos que parecían haberse adquirido con cierta regularidad desde el ámbito local. Sin embargo, a pesar de que la ley fue cancelada sólo dos meses después, con lo que el Ayuntamiento recuperó su rol como administrador de las cuentas de los establecimientos, el erario municipal se encontraba en una de sus peores crisis, y poco pudo hacer para sufragar nuevamente sus gastos.<sup>20</sup>

Sólo unos pocos años después, durante el Segundo Imperio, Maximiliano y Carlota anunciaron la creación del Consejo General de la Beneficencia, con el objetivo de remediar la miseria y el aumento considerable de indigentes. Acerca de su instauración, el 10 de abril de 1865, el emperador se refirió a la necesidad de fomentar una mayor participación del Estado en la distribución de recursos destinados a los establecimientos asistenciales. Es de considerar que ambos emperadores otorgaron gran importancia a las obras caritativas de carácter tradicional; es decir, a las acciones de los particulares y grupos de religiosas, característica distintivamente opuesta al discurso juarista.<sup>21</sup>

Comparativamente, a diferencia de la Dirección, el Consejo —a cargo de Carlota— se integró a manera de una junta formada por diez integrantes, en su mayoría con el cargo de consejeros. En su estatuto se estipuló que el organismo tendría facultades en todo el territorio imperial y no sólo al interior de la capital, como la Dirección. Contémplese, por ejemplo, que el decreto secularizador demandó una sujeción de los estados, pero otorgó mayor libertad a sus gobernadores al momento de inspeccionar los establecimientos a su cargo. En el caso de la administración imperial, se ordenó la formación de consejos superiores, departamentales y particulares, que debían acatar el reglamento general, obedecer las órdenes de la emperatriz

---

<sup>19</sup> León, Ángela, *op. cit.*, pp. 24-26 y 43-46.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 45.

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 120-122.

y brindar continuos informes sobre las mejoras o deficiencias en las donaciones y en la conducción de los espacios asistenciales.<sup>22</sup>

En ese sentido, cabe la afirmación de que durante el régimen imperial hubo una organización del personal más apegada a los principios centralizadores de Occidente. Uno de ellos fue la llamada “burocratización de la administración pública”, que durante estos años fue una característica distintiva reflejada en el notorio aumento de funcionarios dedicados a resolver asuntos relacionados con las actividades benéficas o sanitarias. El mismo fenómeno ocurrió años antes con el gobierno de Juárez, a quien se criticó la amplia y costosa burocracia generada con su proyecto de secularización.

No obstante, hubo una gran diferencia entre ambos proyectos. Alrededor del Consejo General se crearon un buen número de cargos para empleados y miembros honorarios del Consejo, comisiones visitadoras y sociedades que trabajaron muy de cerca en diferentes ámbitos de la beneficencia. Todos ellos, además, compartieron funciones con asociaciones religiosas, como las Hermanas de la Caridad y las Señoras de la Caridad de San Vicente de Paul, el Ayuntamiento de la ciudad y los diferentes poderes locales del territorio.<sup>23</sup>

## V. CONCLUSIONES

La iniciativa de centralizar toda actividad relacionada con la vida social fue una idea que comenzó a desarrollarse en gran parte de los nacientes Estados de Occidente a partir de la tercera década del siglo XIX. En México, la misma discusión —que implicaba debatir hasta qué nivel el Estado debía ampliar sus funciones y su control sobre temas que rebasaban el ámbito de lo doméstico—, demoró sólo dos décadas, cuando los principales intelectuales de la Reforma promovieron ávidas controversias sobre la importancia de fortalecer al Estado ante el poder detentado por la Iglesia católica.

Críticos de la pobreza, los escritos de Arriaga, Ramírez, Zarco, Prieto y Payno fueron un hecho decisivo para promover la responsabilidad del Esta-

---

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 123; Patiño, Ruperto *et al.*, *op. cit.*, p. 90.

<sup>23</sup> “Sobre nombramientos de empleados para la Secretaría de este Consejo General”, 16 de junio de 1865, en Archivo Histórico de la Ciudad de México, Ayuntamiento, Beneficencia, vol. 418, exp. 2, fs. 1-15; “Sobre que los Consejos departamentales nombren una comisión que visite los establecimientos de beneficencia y rinda un informe del estado que guardan”, 11 de mayo de 1865, en AHCM, vol. 418, exp. 8, fs. 1-9; “Sobre que informe el Ayuntamiento de esta capital del estado de los fondos de Beneficencia”, 20 de abril de 1865, en AHCM, vol. 418, exp. 3, fs. 1-3.

do sobre el destino de los pobres. Con mucha determinación, Benito Juárez, entonces presidente interino, estipuló que los establecimientos de beneficencia fueran absorbidos por el gobierno federal y sus respectivos gobiernos estatales. Indirectamente, la medida aseguraba que el poder civil cuidaría de los caudales donados por la sociedad a la Iglesia y coadyuvaría a mejorar el estado y las cuentas de todos aquellos espacios destinados al cuidado de los enfermos y pobres. Ahora se sabe que las condiciones económicas y políticas, con la posterior invasión francesa, fueron causa importante de su fracaso.

Sólo pocos años después, Maximiliano y Carlota hicieron lo suyo al crear su propio Consejo General, buscando objetivos bastante parecidos a los de la dirección juarista. Una de las tareas pendientes de los historiadores es analizar hasta qué punto este último proyecto hizo visible o no la capacidad de control real del poder central sobre las elites y las autoridades locales y religiosas. ¿Fueron los emperadores conscientes de que lograrían engrandecer el poder del Estado imperial a través de medidas centralizadoras que al mismo tiempo dieran cabida a los actores locales y privados, como sucedió en Francia? ¿Utilizaron para ello la herramienta viejo conocida de aumentar el poder central a partir de la resolución de temas tan problemáticos para las naciones como la pobreza? Ésta es una pregunta pendiente en la historiografía.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ARROM, Silvia Marina, *Para contener al pueblo: el Hospicio de Pobres de la Ciudad de México (1774-1871)*, trad. de Servando Ortoll, México, Ciesas, 2011.
- BIARD, Michel, *Les lilliputiens de la centralisation: des intendants aux préfets: les hésitations d'un 'modèle français'*, Lille, Champ Vallon, 2007.
- CROOK, Tom, *Governing Systems. Modernity and the Making of Public Health in England, 1830-1910*, Oakland, Universidad de California, 2016.
- DAVIS, John, "Health Care and Poor Relief in Southern Europe in the 18th and 19th Centuries", en GRELL, Ole *et al. Health Care and Poor Relief in 18th and 19th Century Southern Europe*, Nueva York, Routledge, 2017, edición original 2002.
- DAVIDSON, Nicholas, "Poor Relief and Health Care in Southern Europe, 1700-1900: The Ideological Context", en GRELL, Ole *et al. Health Care and Poor Relief in 18th and 19th Century Southern Europe*, Nueva York, Routledge, 2017, edición original 2002.

- FAURE, Olivier, “Health Care Provision and Poor Relief in 19th Century Provincial France”, en JÜTTE, Robert *et al.* (eds.), *Health Care and Poor Relief in 18th and 19th Century Northern Europe*, Nueva York, Routledge, 2017, edición original 2002.
- INNES, Joanna, “Central Government ‘Interference’: Changing Conceptions, Practices, and Concerns, c. 1700-1850”, en HARRIS, Jose (ed.), *Civil Society in British History. ideas, Identities, Institutions*, Nueva York, Universidad de Oxford, 2003.
- INNES, Joanna, “Changing Perceptions of the State in the Late Eighteenth and Early Nineteenth Centuries”, *Journal of Historical Sociology*, Londres, núm.1, vol. 15, marzo de 2002.
- LEÓN, Ángela, *El proyecto de monarquía social durante el segundo imperio mexicano (1864-1867)*, México, UNAM, 2017.
- LORENZO, María Dolores, “Ley y eficacia. La centralización administrativa de la beneficencia en la Ciudad de México, 1877-1904”, *Signos Históricos*, México, vol. 19, núm. 37, enero-junio de 2017.
- MAHON, Pascal, *La décentralisation administrative: étude de droit public français, allemand et suisse*, Genève, Librairie Droz, 1985.
- PATIÑO, Ruperto *et al.*, *Las Leyes de Reforma a 150 años de su expedición*, México, UNAM, 2010.
- RAMSEY, Matthew, “Poor Relief and Medical Assistance in 18th and 19th Century Paris”, en JÜTTE, Robert *et al.* (eds.), *Health Care and Poor Relief in 18th and 19th century Northern Europe*, Nueva York, Routledge, 2017, edición original 2002.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes constitucionales de México (1808-1971)*, México, Porrúa, 2008.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *El antiguo régimen y la revolución*, Madrid, Alianza, 1982, vol. 1.

### 1. Hemerografía

*El Siglo XIX*, Ciudad de México.

*La Espada de Don Simplicio*, Ciudad de México.

### 2. Fuentes de archivo

AHSS, Archivo Histórico de la Secretaría de Salud, México.

ACHM, Archivo Histórico de la Ciudad de México.