

Las revoluciones y la administración pública	147
Los procesos secularizantes: la ampliación del espacio público	148
Abolición de la vieja sociedad	
Reivindicación del monopolio de la fuerza física	
Reivindicación de la administración hacendaria	
Reivindicación de la administración de la justicia	
Efectos en la administración interior	159
Incidencia en la vida personal	
Incidencia en la vida social	
Incidencia en la vida económica	

Las revoluciones y la administración pública

El desarrollo de las prácticas estatales de la policía en Europa durante el siglo XVIII, ocurrieron en tiempos de tránsito en los cuales el feudalismo convivía con enérgicos brotes de vida capitalista. Este período de vigoroso absolutismo estatal mostraba sin embargo una irrefrenable tendencia hacia la supresión de la vida estamental, pues aquellas prácticas gubernamentales no tenían más fin que desarrollar los elementos constitutivos de una sociedad distinta a la medieval.

En el México de la primera mitad del siglo XIX ocurría algo similar, pues elementos de la vieja sociedad convivían con otros, aún incipientes, del moderno modo de producción capitalista. Algo contrastaba, empero: que el elemento predominante era la “sociedad colonial”, estando la burguesía en evidente desventaja. La sociedad mexicana estaba organizada estamentalmente en los tradicionales cuerpos encarnados en el clero, la milicia y la burocracia, ante los cuales la débil burguesía y la naciente pequeña burguesía vivían marginadamente.

El *modus operandi* de la administración pública en la formación social mexicana de entonces, no distaba mucho en estilo y método del que era el usual en Europa, pero los resultados de su acción sí eran muy diferentes. En su seno, la administración interna funcionaba bajo límites frustrantes porque su acome-

tida a favor del fomento y con ello del desarrollo de una sociedad civil nueva, chocaba con los intereses creados en una sociedad tradicional estacionaria donde imperaban intereses estamentales, fundados en la propiedad de la tierra y la división corporativa del poder político.

El Estado mexicano funcionaba en una paradoja: por un lado, representaba los intereses estamentales, esencialmente los del poderoso clero católico; por el otro, era el único elemento modernizador hacia el capitalismo. En esta situación, era ciertamente contrastante cómo el Estado perpetuaba una forma de sociedad tradicional, al tiempo que se esforzaba por atender múltiples deberes que una nación en vías de gestación le demanda. Esto explica porqué la actividad del Estado se multiplicó y ocupó espacios estratégicos en el mundo social, al tiempo que sus resultados fueron desalentadores.

Ante una perspectiva en la cual los estamentos no tienen un proyecto de nación, pues representan los intereses del pasado, y no estando en condiciones la burguesía ni otra clase o categoría social de asumir un compromiso con el país, el Estado ocupa la laguna de poder de clase que van dejando los estamentos y que aún no está en posibilidades de llenar la clase capitalista. Sin embargo, el Estado no es revolucionario en sí; las revoluciones las hacen las clases y este papel lo asumió la pequeña burguesía y los sectores medios, los cuales, en 1833 asumen el Gobierno de la República y por medio del Estado emprenden una notable reforma, frustrada entonces, y ampliamente exitosa a partir del año de 1855.

Los procesos secularizantes: la ampliación del espacio público

En un documento trascendental, el *Manifiesto a la Nación* del 7 de julio de 1859, signado por Benito Juárez y sus colaboradores, se representa nítidamente el momento de tránsito entre los progresos alcanzados por los reformadores en esa fecha y los pasos que se darán en el futuro inmediato. Muestra, igual-

mente, una ideología de Estado fraguada al calor de las luchas contra los conservadores y su inspiración en el pensamiento de José María Luis Mora.

El *Manifiesto* significa asimismo una puesta en crisis de los modos tradicionales de administrar, un “modo de ser social administrativo” donde “se conservan los diversos elementos del despotismo, de hipocrecía, de inmoralidad y de desorden”. Por consiguiente, con el régimen de Benito Juárez se inaugura un nuevo estilo de administrar que trata de abolir vicios del pasado y cimentar las bases del gran proyecto reformista, que el *Manifiesto* sintetiza en seis programas: 1) perfecta independencia entre el Estado y la iglesia; 2) supresión de las corporaciones del sexo masculino, secularizándose a los sacerdotes que hay en ellas; 3) extinción de las cofradías, archicofradías, hermandades y corporaciones similares; 4) clausura de los conventos de monjas, conservándose a las que actualmente existen en ellos con los capitales o dotes con los que hayan ingresado, y dándoles lo necesario para el mantenimiento del culto; 5) “declarar que han sido y son propiedades de la nación los bienes que hoy administra el clero secular y regular con diversos títulos, así como el excedente que tengan los conventos de monjas, deduciendo el monto de sus dotes, y enajenar dichos bienes, admitiendo en pago de una parte de su valor títulos de la deuda pública y de capitulación de empleos”; 6) declarar que los aportes que dan los fieles por la administración de sacramentos y otros servicios eclesiásticos destinados al sostenimiento de sus ministros, como “objeto de convenios libres entre unos y otros, sin que para nada intervenga en ellos la autoridad civil”.¹

Además del programa reformista, se proyectaron otras modificaciones sustanciales para la vida del país: educación pública a cargo del Estado, asumiendo la enseñanza primaria con carácter gratuito; eliminación de los pasaportes interestatales; establecimiento del registro civil; supresión de las alcabalas, contrarregistros, peajes e impuestos que entorpecían el movimiento de las personas y la riqueza; extinción de la translación de dominio en fincas rústicas y

¹ *Manifiesto a la Nación*, de julio 7 de 1859. *La administración pública en la época de Juárez*. México, Secretaría de la Presidencia. 1974. Tres tomos. Tomo II, pp. 27-28.

urbanas; disminución de las pensiones civiles y militares, y con ello también la reducción de aquéllos que con el título de retirados, cesantes, jubilados y viudas, pretendían vivir a expensas del erario, y acortar el número excesivo de empleados públicos. Con todo esto, los reformadores dicen que “así se dejará ver a todo el mundo que sus pensamientos sobre todos los negocios relativos a la política y la administración pública, no se encaminan sino a destruir los errores y abusos que se oponen al bienestar de la nación...”²

Los cambios anunciados en 1859 tenían como antecedente la Ley Juárez de 1855 y la Ley Lerdo del año siguiente. La Reforma era, así, una magna transformación de la sociedad, que se constituía en sociedad civil, y del Estado en sí, que encabezaba el cambio mutando él mismo. Los procesos estaban dirigidos a transformar a la sociedad, alterando su organización y las relaciones de producción. Esta fue, en suma, una acción consciente y deliberada, tal como se constata en la copiosa legislación administrativa expedida durante y después de la Guerra de los Tres Años.

Abolición de la vieja sociedad

Una de las ideas dominantes era la de abolir la forma de organización básica de la sociedad, a saber, la organización corporativa, creando en su lugar la unidad civil de la nación, es decir, crear a la nación misma. Esto lo comprendió perfectamente José María Luis Mora, cuando decía que “si la independencia se hubiera efectuado hace cuarenta años —él escribe en 1837—, un hombre nacido o radicado en el territorio en nada habría estimado el título de mexicano, y se habría considerado solo y aislado en el mundo, si no contaba sino con él. Para un tal hombre el título de oidor, de canónigo y hasta de cofrade habría sido más apreciable, y es necesario convenir en que habría tenido razón puesto que significaba una cosa más positiva; entrar en materia con él sobre el interés nacional habría sido hablarle en hebreo; él no conocía ni podía conocer otros

² *Ibid.* pp. 29-49. Subrayado nuestro.

que los del cuerpo o cuerpos a los que pertenecía y habría sacrificado por sostener los del resto de la sociedad aunque más numerosos e importantes... si entonces se hubiera reunido un Congreso, ¿quién duda que los diputados habrían sido nombrados por cuerpos y no por las juntas electorales, que cada uno de ellos se habría considerado como representante de ellos y no de la Nación, y que habría habido cien mil disputas, sobre fueros, privilegios, etc., y nadie se habría ocupado de lo que podía interesar a la masa? ¿No vemos mucho de esto hoy, a pesar de que las elecciones se hacen de otra manera y se repite sin cesar que los diputados representan a la Nación? He aquí el espíritu de cuerpo destruyendo el espíritu público”.³

Añade que los cuerpos tiranizan a sus miembros y hacen ilusoria la “libertad civil y la independencia personal” que tienen los hombres como ciudadanos. Los cuerpos dominan la opinión de sus miembros y los someten a sus doctrinas. Por tanto, estos cuerpos se han convertido en “un embarazo perpétuo para la justicia”, pues se defienden tras los fueros. Asimismo, obstaculizan la buena marcha de la administración porque ésta trabaja uniformemente, en tanto que los cuerpos son ínsulas donde no puede penetrar. La sociedad colonial, como llama Mora a la sociedad de su tiempo, rompe con la idea de una sociedad igualitaria. Los miembros de los cuerpos se sustraen a la igualación ciudadana, se evaden de la totalidad social. Hay uno sin embargo, que además de mantenerse al margen de la sociedad, conserva el dominio de sus miembros: el clero. Así pues, dice Mora que “el clero es en su mayor parte compuesto por hombres que sólo se hallan materialmente en la sociedad y en coexistencia accidental con el resto de los ciudadanos”. Aunque sólo debieran interesarse por las cosas celestiales y el evangelio, más bien lo hacen por afianzar su poder terrenal y consolidar sus fueros. Se siente ajeno a la autoridad civil, a la que no se somete, y “por el celibato se halla enteramente libre y aislado de los lazos de familia, primero y principal vínculo del hombre con la sociedad”. Por sus ocupaciones y leyes internas, renuncia a toda empresa lucrativa, al “amor al trabajo” y a los adelantos de la fortuna, “que establecen en segunda línea los vínculos

³ Mora, José María Luis. *Obras sueltas*. México, Porrúa. 1963, p. 57.

del hombre con la sociedad".⁴ Esta parece ser la regla, según el pesado argumento de Mora, pero en tratándose de la Compañía de Jesús encuentra ciertamente una excepción en lo relativo al trabajo y la eficacia con que lo realizaron. En su momento trataremos de ello.

Insiste Mora en que el clero siente repugnancia por la libertad de pensamiento y de imprenta, porque ella rompe su imperio sobre las conciencias; detesta la igualdad legal, porque suprime sus fueros; resiste la administración de los asuntos civiles por el Gobierno, porque elimina su influencia sobre los principales actos de la vida y sobre la suerte de las familias en lo referente a los nacimientos, matrimonios e inhumaciones. Es un obstáculo para el crecimiento demográfico porque, al oponerse a la colonización por extranjeros, ve en ellos a enemigos que traen la novedad y por tanto el cambio de las costumbres. Por esto, en buena medida el país estaba despoblado y grandes territorios corren el peligro de perderse a favor de Rusia y los Estados Unidos. Se opone a la educación pública porque libera las conciencias, por lo cual entorpece la difusión de la cultura y persigue a los libreros.

Muchos de los mexicanos vivían de tal modo dentro del orden estamental, —según magistral interpretación del Doctor Mora— del cual no podían evadirse por haber jurado los votos eclesiásticos. Pero otros más, no siendo miembros del clero de ambos sexos, fungían como su apéndice organizados en otros cuerpos estamentales asociados: las cofradías, archicofradías y hermandades.⁵ Estas tenían a su cargo, fundamentalmente, las labores asistenciales cedidas a la iglesia, así como la organización de festejos religiosos para los fieles.

Esta es la forma de sociedad que los reformadores querían suprimir, por lo que se procedió primeramente en 1833 a posibilitar el rompimiento de los la-

⁴ *Ibid*, p. 61.

⁵ El concepto *cofradía*, según apreciación de Mora, nos da una idea de todos estos cuerpos: "las cofradías son especie de comunidades o asociaciones civiles, compuestas de seglares en su mayor parte, autorizadas por el poder civil para promover los objetos de piedad y beneficencia y adictas por común a algún templo o iglesia en la cual celebran sus funciones religiosas, teniendo de ordinario sus reuniones en alguna de las piezas comprendidas en su recinto". *Ibid*, p. 297.

zos que mantenían inalterada a la sociedad corporativa. Una medida, histórica y fundamental, fue la abolición de los votos monásticos, pues con ello se diezmaba una de las bases más firmes del poder y la autonomía de la iglesia y, al tiempo que ocurría una especie de aceleración de la acumulación originaria del capital, muchos hombres y mujeres quedaban en libertad para incorporarse a una sociedad civil en ciernes. De este modo, a la par que se reinvertían los capitales rescatados de los monasterios y conventos, hombres y mujeres quedaban en posibilidad de dedicarse a la ocupación que desearan, a unirse en matrimonio, a nutrir con su fructífera unión a la sociedad. Esto coincidía con aquello que Karl Deutsch ha entendido modernamente como el proceso de *movilización social*.

José María Luis Mora había captado acertadamente la naturaleza coercitiva de los votos monásticos, por un lado, y el comportamiento servil del Estado al forzarlos en beneficio del clero, por el otro. Asintía en que los ministros de la iglesia tienen el derecho de exigir retribuciones a los fieles a quienes sirven, ya que cada cual debe vivir del fruto de su trabajo. Pero desechaba el argumento de que el clero considerara que el Gobierno debía apoyarlo, forzando estas obligaciones y coaccionando a los fieles bajo reglas propias de la iglesia. Así, no sólo los fieles, “sino también los gobiernos son considerados como” súbditos. De aquí el empeño del clero para que los pecados y faltas religiosas se definan como “delitos civiles” y por extensión fueran castigados con penas temporales. El fin del Gobierno, dice Mora, no es proteger tal o cual religión, sino mantener el orden social; por tanto, no puede exigir a los fieles que den sus obligaciones en bienes raíces, capitales o rentas, porque éstos son civiles por naturaleza y existen por el principio del derecho de su propietario.⁶

⁶ “Si por bienes se entienden las obligaciones voluntarias de los fieles, destinados, no a formar fondo administrable, sino a consumirse precisamente en el sustento de los ministros del culto y en los gastos anexos a él, no hay duda que la iglesia aun considerada como cuerpo místico, tiene derechos a poseerlos”. Mora, José María Luis. *Disertación sobre la naturaleza y aplicación de las rentas y bienes eclesiásticos, y sobre la autoridad a que se hallen sujetos en cuanto a su creación, aumento, subsistencia o supresión*. Obras sueltas. México, Porrúa. 1963. pp. 282-284.

Un nuevo elemento es encontrado por don José María, a saber, que puesto que el Estado está al servicio de la iglesia, el pecado se convierte en delito, haciendo que el primero, transformado en brazo secular de la segunda y convertido en súbdito de ella, abdique a su condición soberana y desvirtúe el sentido de la justicia terrena. Era indispensable pues, que el Estado se abstuviera de intervenir en la coacción de los votos monásticos, impidiendo con ello que una falta espiritual, que es sólo un asunto de conciencia, siga transfigurándose en delito del fuero común. La disertación de Espinosa de los Monteros en la Cámara de Diputados demostró esta verdad y, tiempo después, se decretó la supresión de la coacción civil en los votos monásticos.⁷

Espinosa de los Monteros argumenta que, decir que los medios y disposiciones eclesiásticas son ineficaces sin la concurrencia y colaboración de la autoridad civil, significa que el “supremo legislador de la iglesia” tiene un poder manso y requiere de otros auxilios para obtener eficacia y con ello sostenerse.

⁷ El discurso de Espinosa de los Monteros representa muy bien el espíritu de la Primera Reforma, en este importantísimo renglón. Dice que contra el dictamen sobre los votos monásticos, se ha dicho que se encamina contra la religión. Se escucha que estos votos nacen del desprendimiento de las cosas terrenas que hacen aquellos que tienen “vocación celestial”; no hay cosa más elevada que desprenderse de lo terreno, para dedicarse a lo propio de Dios, y qué acto puede ser más digno por las leyes civiles que esto mismo. Estos votos, “tan santos y divinos”, sin embargo quedan en suspenso si la autoridad civil no fuerza para que sean cumplidos. El que esta coacción sea retirada no implica un ataque a la religión, sino, por lo contrario, retirar lo civil de aquello que es puramente religioso. “Pero es necesario agregar que el marcar exactamente la línea divisoria de las dos potestades, para que a la espiritual y sólo a ella quede todo su distrito, sin que la temporal se introduzca en él ni aún con pretexto de defendérselo, debe más bien en el fondo de las cosas estimarse como un verdadero obsequio a la religión, porque aunque los votos sean en sí mismos unos actos los más eminentes de la protección evangélica, esto se entiende de los votos que espontánea y libremente se emiten y que con más espontaneidad y libertad se cumplen, preservando los que los hicieron constantemente fieles a sus promesas”. Estos votos, por tanto, no son objeto de ley, ni objeto del sostenimiento por medio de “la mano fuerte de la potestad civil” contra la voluntad de quienes los emitieron. Con relación a estos votos, la autoridad civil ni relaja ni dispensa, simplemente se abstiene de tomar parte en su observancia. Es mejor así, dejando que quienes dieron sus votos permanezcan unidos a ellos por convicción y no amarrados a ellos por la fuerza. “Especies que el señor Espinosa de los Monteros vertió al usar de la palabra en la sesión secreta de la Cámara de Diputados apoyando al dictamen que presentó la comisión eclesiástica, sobre la derogación de las leyes que imponen cualquiera género de coacción civil, directa o indirecta, para el cumplimiento de los votos monásticos”. Mora, *Obras sueltas*. México, Porrúa. 1963. pp. 322-323.

La iglesia sólo tiene un tipo de coacción en su haber, aquélla relativa a su naturaleza, es decir, la espiritual, pero nunca la civil. Se critica su *Dictamen* porque, supuestamente, atenta contra la Constitución federal, que establece que protegerá a la religión católica, según preceptos del artículo tercero. Se puede alegar en contra -añade-, que el artículo treinta señala que la nación está obligada a proteger los derechos del hombre y el ciudadano por medio de leyes sabias y justas.⁸

No pueden conciliarse dos condiciones opuestas, cuando la esencial es el derecho del hombre a la libertad. Este derecho significa hacer lo que las leyes no prohiban, sólo sujetándose a aquéllas que la sociedad establece. “Así es que no puede ser objeto de leyes en nuestro sistema castigar las fragilidades, ni apremiar a los asociados a que se sostengan en la última perfección”.⁹ En fin, “querer llevar la protección de la potestad temporal a la religión, hasta el extremo de que constriña al cumplimiento de los votos monásticos, es lo mismo que pretender que la potestad temporal no se contente con que cierta clase de ciudadanos obren bien, sino que se ensañe contra ellos cuando su voluntad haya desfallecido en la perfección a que aspiraba”. Tal es, en suma, la voluntad del poder estatal.

Poco podría hablarse de la administración interna y de su impotencia, cuando funciones básicas como las relacionadas con el uso legítimo de la violencia no estaban desarrolladas del todo y el Estado compartía generosamente sus potestades coercitivas con la iglesia e incluso le servía de brazo secular. Por tanto, revertir este proceso era un imperativo impostergable.

⁸ Para no dejar duda del sentido de su aseveración, insiste en que “es difícil reconocer la diferencia que existe en una disposición y oferta obsequiosa y una obligación esencial, por manera que si en estos dos artículos cupiera algún contraste, porque la protección ofrecida a la religión y la protección necesaria a los derechos del hombre y el ciudadano se hallasen en conflicto en determinado caso, debería la sociedad atender más bien a su obligación esencial y tener por seguro que esta sería el mayor obsequio que podría hacer a la religión”. *Ibid.*, p. 323-324.

⁹ *Ibid.*, p. 325.

Reivindicación del monopolio de la fuerza física

La disertación de Mora, que con justicia puede ser mostrada como la mejor representación del sentido inherente a la supresión de los votos monásticos, expresa uno de los primeros pasos reivindicatorios del Estado como entidad soberana. Al negarse a participar o no en la coacción para obligar al cumplimiento de los votos monásticos, está expresando que el uso de la fuerza es su monopolio y que sólo puede usarla en su provecho. Y este paso fue dado el 6 de noviembre de 1833, por medio de la ley que suprime la coacción civil en los votos monásticos. La ley manifiesta que “se derogan las leyes civiles que imponen cualquier género de coacción, directa o indirecta, para el cumplimiento de los votos monásticos”. Por tanto, los religiosos de ambos sexos quedan en libertad, en lo que atañe a la sociedad civil, “para continuar o no en la clausura y obediencia de sus prelados”. Los que permanezcan en clausura obedecerán el régimen interno, pero quedan en libertad de abandonarlos cuando así lo quieran. Esta disposición fue signada por Andrés Quintana Roo, Ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos.¹⁰

Reivindicación de la administración hacendaria

Antes, sin embargo, el Estado había caminado hacia su reivindicación soberana, cuando el 27 de octubre de 1833 decretó que “cesa en la República la obligación civil de pagar el diezmo eclesiástico, dejando a cada ciudadano en entera libertad para obrar en ésta con arreglo a lo que su conciencia le dicte”. Como el diezmo era también una fuente de ingresos para la Federación suministrado por las tesorerías de las entidades federativas, también se estableció que a éstas se les rebaja la parte correspondiente a esos ingresos. Esta forma de ingreso, que recuerda algunas rentas procedentes del Medioevo, gravitaba sobre el campesinado obligándolo a sostener con sus productos al culto y a la burocracia sacerdotal. El decreto, que igualmente había sido rubricado por Andrés Quintana

¹⁰ *Ley que suprime la coacción civil en los votos monásticos.* Mora, *op. cit.*, p. 32.

Roo,¹¹ venía a poner fin temporal a una situación gravosa para la economía rural e inaceptable por un Estado burgués de derecho. Quizá esté llena de razón la tesis que sostiene que el diezmo favorecía más al Estado que al clero; sin embargo, de ser así, más hubiera sido de su conveniencia cobrarlo para sí mismo o abolir la práctica de cobrarlo para otro cuerpo. Se siguió el segundo camino.

Ambas disposiciones tuvieron vigencia dispar, pues la primera fue anulada una vez que los reformadores dejaron el poder en 1834, en tanto que la segunda fue abolida hasta el 26 de julio de 1854, estando en vigor por casi veinte años. Esto significa, por un lado, que la segunda medida pasó a los gobiernos sucesivos como un legado útil para los dirigentes, conservadores o liberales, moderados o radicales. Por el otro, constituye un triunfo de los reformadores y el principio del fin que rompería los vínculos que mantenían unida a la vieja sociedad.

Reivindicación de la administración de la justicia

La coacción civil en los votos monásticos, la coerción fiscal del Estado en el cobro del diezmo y la concesión parcial de la función jurisdiccional en los estamentos, restaban fuerza y potestad al Estado como tal. Ya suprimidas las primeras, la Ley Juárez eliminó a la última. Con ello, a la vez que el Estado asumía la función judicial en pleno, se suprimía otra de las bases de la sociedad corporativa: los fueros estamentales de los cuerpos dominantes: el clero y la milicia.¹² La función jurisdiccional que el Estado comienza a recuperar tiene dos aspectos

¹¹ Decreto con el que se suprime la obligación civil de pagar el diezmo. *Ibid.*, pp. 303-304.

¹² El 23 de noviembre de 1855, pocos meses después que Santa Anna había anulado a la ley sobre los votos monásticos, el nuevo Gobierno expidió una disposición por la cual "se suprimen los tribunales especiales, con excepción de los eclesiásticos y militares. Los eclesiásticos cesarán de conocer en los negocios civiles, y continuarán conociendo de los delitos comunes de los individuos de su fuero, mientras se expide una ley que arregle ese punto. Los tribunales militares cesarán también de conocer los negocios civiles, y conocerán tan sólo los delitos puramente militares o mixtos de los individuos sujetos a su fuero". *Ley sobre la administración de justicia y orgánica de los tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios. La administración pública en la época de Juárez*, I, p. 632.

tos: uno, segregar a los cuerpos de la administración de justicia de personas ajenas a ellos; dos, iniciar la supresión de tribunales inherentes a cada cuerpo, existentes en su interés y beneficio.

Sin embargo, todas las disposiciones precedentes eran metas intermedias hacia una finalidad superior y, por tanto, el proceso iniciado con la supresión de la coacción en los votos monásticos debía concluir con la abolición completa de la célula vital de la vieja sociedad: la corporación clerical. Esto ocurrió como corolario de la Gran Reforma, precisamente el 26 de febrero de 1863, cuando por decreto de esa fecha fueron suprimidas las comunidades religiosas.¹³

La vieja sociedad había recibido su golpe de gracia. Terminaba una época, comenzaba otra y el México que nacía arribaba a la modernidad, luego de 300 años de dominación española y casi cuatro décadas de sufrir los efectos de los remanentes de la sociedad virreinal. Al mismo tiempo el país continuaba con una tradición establecida desde los días de la expulsión de los jesuitas y que implicó un gigantesco proceso de expropiación, tanto política como económica, seguido por vía de la secularización. Según decreto de febrero 26 de 1863, antes examinado, los bienes de los conventos ingresaban a la hacienda pública como antes lo fueron otros expropiados por la Gran Reforma y el Fondo Piadoso de Californias. La expropiación ha sido la vía decisiva para la consolidación del Estado mexicano y la formación de las grandes entidades descentralizadas que forman a la administración pública.

¹³ En el *Considerando* de esta disposición se alude a la guerra contra los invasores franceses y la necesidad de financiar la defensa del país, lo cual se espera hacer con los recursos provenientes de las comunidades suprimidas. Dato interesante, es que se menciona que, siendo libre la observación del voto monástico, se sigue ejerciendo coerción sobre las señoras religiosas sin que en ello medie ni derecho ni autoridad. Se corta pues de raíz el mal, toda vez que había un clamor popular contra estas comunidades, decretándose que "quedan extinguidas en toda la República las comunidades de señoras religiosas" y los conventos serán desocupados en un plazo de ocho días. Los recursos de los conventos, no pertenecientes a las religiosas en lo particular pasan al erario, en tanto que los bienes de su uso personal les queda en propiedad, toda vez que se les entregará su dote. Sólo se hizo la excepción con las Hermanas de la Caridad, porque no hacían vida en común y estaban "al servicio de la humanidad doliente". *Decreto de 26 de febrero de 1863, por el cual son suprimidas las comunidades religiosas. La administración pública en la época de Juárez*, II, pp. 142-147.

Esta vía dotó al Virreinato de los cuantiosos bienes de la Compañía de Jesús que dieron origen a la Dirección General de Temporalidades, establecida para enajenar unos y administrar otros, entre ellos los del Fondo Piadoso de Californias; esta vía revirtió al Estado varios cometidos encargados en el clero, como la enseñanza, beneficencia, cementerios, matrimonio, inhumaciones y registro civil, brotando de ello la Dirección General de Instrucción Pública y la Dirección General de Beneficencia Pública, agregándose la desamortización de la riqueza producida por medio de la Ley Lerdo y la Ley de Nacionalización de los bienes del clero.

Fue también la vía de la expropiación por la que se realizó la reforma agraria con el triunfo de la Revolución de 1910 y que recuperó en beneficio de la nación el dominio de los recursos naturales, enajenados por la política librecambista de Porfirio Díaz. Fue la expropiación la que dio vida a las grandes empresas de Estado: Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y banca nacional.

Efectos en la administración interior

Incidencia en la vida personal

La administración interna, tal como lo hemos observado, está compuesta por tres ramales íntimamente relacionados, pero cada cual caracterizado por la diferenciación y la especialización en otras esferas de actividad del Estado más precisas y concretas. Estos ramales son la administración de la vida personal, la administración de la vida social y la administración de la vida económica.

La administración de la vida personal significa, brevemente hablando, la actividad del Estado en los procesos naturales e individuales de la sociedad civil. Tal como lo pudimos constatar con antelación, la vida personal en México yacía sumergida y determinada en el mundo existencial de los estamentos. Mora decía, debemos recordar, que el concepto de mexicano era infinitamente me-

nos agregativo que el de cofrade o cualquier otro. La Primera Reforma de 1833 y la Gran Reforma comenzada en 1855, al desatar los lazos estamentales de las corporaciones religiosas y de sus asociaciones anexas, como las cofradías, archicofradías y hermandades, liberó grandes fuerzas y recursos capaces de reconstituirse en nuevas formas de organización. Estas fuerzas tenían que ser reagrupadas y movilizadas dentro de un nuevo régimen, y al efecto, a la vez que la sociedad civil comenzaba a ser construida, se estaba fraguando en el mismo crisol la administración de la vida personal.

En México, la administración de la vida personal comprendía dos grandes campos: la administración de la vida física individual y la administración de la vida intelectual. Comencemos con la primera. Toca a la administración de la vida física individual el desarrollo de la unidad natural de la sociedad: la familia; desenvolver la totalidad natural de la misma: la población, y garantizar la reproducción familiar y con ello asegurar la progresión demográfica por medio del matrimonio; finalmente, tomado el dominio de estas materias, asumir su conocimiento por medio del registro civil.

Uno de los grandes poderes de la sociedad antigua era el control de la unión matrimonial, autorizándola o impidiéndola, vigilando y coartando su modo de vida. Este control estaba en manos del clero hasta que, por medio de la ley del matrimonio civil, del 23 de julio de 1859, el Estado recuperó esta potestad. Se establece que, debido a la independencia del Estado y la iglesia, “ha cesado la delegación que el soberano había hecho al clero para que con sólo su intervención en el matrimonio, este contrato surtiera sus efectos civiles”. Del mismo modo, el matrimonio queda definido como “un contrato civil que se contrae lícita y válidamente ante la autoridad civil”, por medio del consentimiento de los contrayentes, garantizándose por medio del mismo, que los así unidos contarán con los derechos y prerrogativas de la ley.¹⁴

¹⁴ *Ley del matrimonio civil. La administración pública en la época de Juárez*, II, pp. 254-258.

El control del matrimonio, usado por el clero en su beneficio, sirvió antaño para chantajear a la sociedad, para diezmar su desarrollo, para consolidar la sumisión de la feñgresa hacia la iglesia. Era, asimismo, fuente de ingresos para el clero, motivo de penas y castigos para católicos, y arma poderosa para perpetuar una forma tradicional de sociedad. Una vez que el Estado recuperó lo que la ley definía acertadamente como una concesión temporal, pudo asegurar la forja de un nuevo tipo de sociedad articulada por los fuertes lazos de unidad natural de ella, la familia, que era consecuencia del matrimonio. Ahora, la población podía desarrollarse y con ello crecer las fuerzas productivas del país.¹⁵

Con relación a lo anterior, y con objeto de hacer más perfecta la independencia del Estado y la iglesia, por medio de la ley sobre el Estado civil de las personas, del 28 de julio de 1859, se declara que “no puede encomendarse a ésta por aquél el registro que había tenido del nacimiento, matrimonio y fallecimiento de las personas, registro cuyos datos eran los únicos que servían para establecer en todas las aplicaciones prácticas de la vida del estado civil de las personas”. Era obligado un cambio radical y que la propia sociedad recupere su registro, para hacer valer sus constancias ante la ley. Dicho de otro modo, era la iglesia la que validaba estas constancias y con ellas la persona asumía una con-

¹⁵ El mismo día que se expidió la ley del matrimonio, ésta fue acompañada de una circular como medio de remisión, donde se asienta que fue retirada la facultad que permitía la intervención del clero en el propio matrimonio. En ella se explica que el clero había hecho de este contrato civil un recurso de poder y que antaño, por el hecho que algunas personas prestaron su juramento a la Constitución vigente, el clero había negado el enlace conyugal. Por tanto, al no estar cumpliendo el clero con esta delegación de la autoridad soberana, y “minado a la sociedad en su parte esencial que es la organización de la familia”, se suprime su intervención en la materia. *Circular del Ministerio de Justicia, por la cual se remite la ley del matrimonio, ibid*, pp. 251-252. La circular --firmada por el ministro Antonio de la Fuente-- introduce un factor relevante: la condición de la mujer, quien ha estado a la fecha al margen de los progresos de la civilización. Por tanto, “el gobierno se ha formado el deber de levantarla de ese abatimiento, rompiendo las trabas indebidas que la tiranía ha puesto a sus legítimos derechos, para que tan honrada por la ley como enriquecida por la naturaleza, pueda llenar dignamente los sagrados deberes de la maternidad”. Finalmente, el Estado manifiesta su aquiescencia para que, de así desearlo, la pareja unida por la ley civil pueda luego reclamar la bendición del culto del que sea creyente. Queda pues abolida, en principio, la desigualdad formal del hombre y la mujer, puntualizándose un elemento sustancial de la administración de la vida física individual: la potenciación de la sociedad por medio de la reproducción biológica de sus miembros.

dición al nacer, matrimoniarse o morir. Era la posesión de lo que Javier de Burgos entendía como propio del cuidado de la administración, ni más ni menos: el hombre. Si el Estado, y con él su administración, no actúa integralmente sobre el hombre, no existe cabalmente aún la administración interna y la historia no ha pasado, por decirlo así, del Medioevo.¹⁶

Esto -que se cuestiona en la mencionada circular- tiene también efectos disolventes sobre las costumbres de los ciudadanos, diezmando a la sociedad civil, “y el más robusto fundamento de la sociedad, la familia legítima, quedaría servilmente subyugada y caprichosamente oprimida por los constantes abusos del clero mexicano...”. Las Leyes de Reforma, pues, están haciendo que la sociedad civil pueda reorganizarse a partir de la recomposición de su base: la familia y el estado civil de las personas.

Por cuanto a la administración de la vida intelectual, la intervención plena del Estado en materia educativa dio comienzo en 1833 cuando, al ser suprimida la Universidad de México, fue formada en su lugar la Dirección General de Instrucción Pública para conducir y administrar este importante ramo. Fue este acto la corroboración de una intensa actividad del Estado en esta materia, que llega hasta nuestros días, y que efectivamente consolidó la administración de la vida intelectual, aunque ciertamente esta forma de intervención fue mucho más profunda y revolucionaria que las tradicionales modalidades antes mencionadas, tales como los subsidios y las comisiones de reorganización para las

¹⁶ En una disposición posterior dirigida a los gobernadores, la circular de agosto 6 de 1859, signada por el ministro de Gobernación, Melchor Ocampo, se hace una referencia abundante al matrimonio y el estado civil de las personas, a los que considera esenciales para “la vida social” por el valor de las constancias referentes a estos actos. Recuerda que el clero negó el enlace matrimonial a quienes juraron la Constitución, provocando con ello que el ciudadano debe “abnegar todo sistema de creencias polífticas, contradecir los antecedentes de una vida patriótica y honrada, cambiar por el mandato de un superior, las más de las veces ignorante y siempre arbitrario, todo su modo de ver sobre las cuestiones de patria, libertad y orden, independencia y dignidad personal, derechos y garantías personales o caer en el concubinato o la prostitución”. Esto, que Mora había advertido como el espíritu de cuerpo diezmando el espíritu de nacionalidad, es para Ocampo equivalente a que el ciudadano pida permiso al clero para obedecer al Estado, algo que, subraya, es inadmisibles. *Circular del Ministerio de Gobernación, recomendando a los gobernadores la ejecución de las Leyes de Reforma. Ibid, p. 270.*

instituciones educativas. La Primera Reforma se caracterizó por una copiosa legislación sobre el ramo de instrucción pública, que cubrió un tiempo brevísimo, pero de enorme trascendencia histórica.

Hay que hacer hincapié que en 1833 la instrucción pública se había reformado la mixtura en la que se combinaba la administración de la vida personal y la administración de la vida social. En nuestro país, la lucha contra el monopolio educativo de la iglesia se planteó como una empresa reivindicadora de su carácter público, que el Estado asumió como propia. Por tanto, aunque relativa a la administración de la vida personal, la administración de la vida intelectual ha tenido siempre en México una trascendencia social insoslayable.

La intervención reformista del Estado en la instrucción pública dio inicio con el decreto de 19 de octubre de 1833, que autorizó al Gobierno para formar un fondo para el arreglo de la instrucción pública en el Distrito y los territorios federales. El mismo día fue suprimida la Universidad y establecida en su lugar la Dirección General mencionada, que estaba integrada por seis personas nombradas por el Gobierno, y que se encargó de la administración del fondo y de la conducción de la instrucción pública. El 23 del mismo mes se expidió un decreto sobre los establecimientos de instrucción pública en lo relativo a los estudios preparatorios, estudios ideológicos y humanidades, ciencias físicas y matemáticas, ciencias médicas, jurisprudencia y ciencias eclesiásticas. La disposición incluía la organización de la enseñanza, el orden de los estudios y los grados académicos.¹⁷

La instrucción pública no sólo estaba dejando de ser un monopolio eclesiástico, sino también el dominio clerical de las conciencias. El Estado no sólo tendía a asumir la materia, como algo propio de su responsabilidad, sino también socavar las bases materiales del monopolio eclesiástico de la instrucción, al expropiar algunos de sus fondos y edificios. Por decreto del 24 de octubre de

¹⁷ Moreno Valle, Lucina. Abreviación número 3182 *Catálogo del Archivo Lafragua*. México, UNAM. 1975.

1833, el fondo y las fincas del convento y templo de San Camilo pasaron a la Dirección General de Instrucción Pública, lo mismo el hospital y templo de Jesús, el antiguo y nuevo hospital de Belén, el Hospicio (y huerta) de Santo Tomás, el edificio que ocupó en su tiempo la Inquisición, el templo y convento del Espíritu Santo, el fondo del ayuntamiento para escuelas, el fondo del Instituto de Ciencias, Literatura y Artes, el fondo de las escuelas lancasterianas y la imprenta del Hospicio de Pobres. Después de la expropiación de la Orden Ignaciana, decretada por Carlos III, ésta fue la mayor reversión de bienes y recursos a favor del Estado, que con ello nutría de medios de administración a la mencionada Dirección General. La expropiación, pues, ha sido como dijimos la vía decisiva para la formación de las grandes entidades administrativas descentralizadas.

También el día 24 se decretó otra medida trascendental: la formación de la Biblioteca Nacional. El mismo día se dictó una disposición con respecto al teatro. El 26 de octubre, también por decreto, se creó la Escuela Normal para la formación de profesores de enseñanza primaria, se establecieron escuelas para niños y niñas, y se instituyó la plaza de inspector para la vigilancia de estos establecimientos. En el mes de diciembre, el día 26, se decretó la formación de la Escuela para artesanos adultos, maestros oficiales y aprendices, con horario nocturno, y el 15 de enero de 1834 se regló la titulación de agrimensores. Para éstos se instituyeron cátedras de dibujo y alineación el 6 de febrero, y el día siguiente se dispuso que la Escuela Lancasteriana atendiera la enseñanza para adultos en horario nocturno.

El 21 de abril aumentó el número de miembros de la Dirección General de Instrucción Pública, con la incorporación de dos personas más, y un día antes se había reformado el plan de estudios de medicina y ciencias físicas y matemáticas. Tiempo atrás Gómez Farías había arreglado la instrucción pública haciendo uso de facultades extraordinarias, mismas que cesaron el 23 de abril de 1834. Finalmente, el 2 de junio del mismo año se expidió un reglamento de la Dirección General mencionada para sistematizar la instrucción pública en el Distrito Federal.

Como es sabido, los diez meses de la Administración de 1833-1834 fue casi completamente abolida cuando los reformadores abandonaron el Gobierno. Las medidas educativas fueron suspendidas, pero no su espíritu, que sobrevivió hasta los días de Juárez para resucitar de sus cenizas y recrearse en la educación pública, gratuita y laica que hoy día es vigente. La Primera Reforma no sólo estableció las bases de la instrucción pública, sino también los fundamentos de la cultura, el arte y las ciencias sociales y físicas, desligándolas de los prejuicios religiosos. Este, fue también un gran logro de la Administración de Gómez Farías.

En su lugar haremos una referencia sobre las funciones de la Dirección General de Instrucción Pública, así como de la postrer Dirección General de Fondos de la Instrucción Pública, instituciones que representan el más vigoroso esfuerzo del Estado mexicano en el siglo pasado para establecer plenamente a la administración de la vida intelectual bajo la responsabilidad del Estado.

Sin embargo, para que la administración de la vida intelectual tuviera una existencia plena, era necesario que el Estado dejara de sostener una religión única, la católica, porque condicionaba su actividad en la sociedad. La libertad educativa era imposible sin una más amplia libertad de pensamiento y de conciencia, lo que no se había logrado en la Constitución de 1824 y la de 1857. El Estado, en suma, no podría establecer su propia razón, si la sinrazón religiosa guiaba su conducta y, por otra parte, una sociedad civil en formación y en condiciones de reorganización de sus lazos civiles debía reconstituir la conciencia histórica de su destino. Esto fue posible a partir del 4 de diciembre de 1860, cuando se expidió la *Ley de libertad de cultos*.

La nueva disposición declara que protegerá el ejercicio del culto católico “y de los demás que se establezcan en el país, como la expresión y el efecto de la libertad religiosa”, considerada como un derecho natural del hombre que no tiene más límite que los derechos de terceros y las exigencias del orden público. La libertad de cultos, como otras disposiciones importantes emanadas de la Gran Reforma, tienen como base, y así se hace saber, la separación entre el Es-

tado y la iglesia. Se define a la iglesia como una sociedad religiosa formada voluntariamente por hombres que así lo manifiestan directamente o por medio de sus padres o tutores. Del mismo modo, se establece que cada iglesia, de las varias que pueden existir, fijarán libremente las condiciones de admisión y exclusión en ella, pero nunca forzando lo uno ni lo otro, ni definiendo las faltas internas como delitos civiles.¹⁸

Evocando la supresión de la coacción civil en los votos monásticos, declara que “la autoridad de estas sociedades religiosas y sacerdotes suyos, será pura y absolutamente espiritual, sin coacción alguna de otra clase, ya se ejerce sobre los hombres fieles a las doctrinas, consejos y preceptos de un culto, ya sobre los que habiendo aceptado estas cosas, cambiarán luego de disposición”. Caso contrario, el Gobierno concede acción popular para acusar y denunciar a los infractores. Se ratifica indudable e incontrovertiblemente lo establecido por el decreto sobre votos monásticos, en el sentido de no coercitividad dentro del orden religioso y eclesiástico, pero se va más allá: el Estado se declara ajeno al culto, no forzando a los fieles, y prohibiendo la coerción en su seno define claramente la distinción entre el delito y el pecado. Finalmente, no hay duda alguna de que sólo la potestad pública puede hacer uso de la fuerza física y únicamente para asuntos mundanos.¹⁹

De acuerdo con lo anterior, se prohíbe a la iglesia o sus directores ejercer actos de la potestad pública, so pena de sufrir castigo. Asimismo, la iglesia deja de ser una ínsula autárquica de poder, pues se suspende el derecho de asilo en los templos, quedando el Gobierno autorizado para recurrir a la fuerza para detener a los reos en su interior. Se estrecha la publicidad religiosa a los templos, prohibiéndose los actos fuera de estos recintos sin permiso de la potestad públi-

¹⁸ *Ley sobre libertad de cultos. La administración pública en la época de Juárez*, II, pp. 314-317.

¹⁹ En esta disposición se insiste que “en el orden civil no hay obligación, penas, ni coacción de ninguna especie con respecto a los asuntos, faltas y delitos simplemente religiosos. En consecuencia, no podrá tener lugar, aun precediendo excitativa de alguna iglesia o de sus directores, ningún procedimiento judicial o administrativo por causa de apostasía, cisma, herejía, simonía o cualesquiera otros delitos eclesiásticos”. *Ibid.*, p. 314.

ca. Diezmándose el poder material del clero, y como una alusión a la *Ley de nacionalización de los bienes del clero*, se prohíbe instituir heredero o legatario al director espiritual, independientemente de la iglesia a la que pertenezca. Recordando al decreto sobre diezmos, se establece el requisito de la autorización gubernamental para la petición de limosnas con objetos religiosos, so pena también de sufrir castigo.

Cesa el privilegio llamado “de competencia”, mediante el cual los clérigos podían retener, con perjuicio de sus acreedores, una parte de sus bienes, pero se autoriza la retribución para aquellos como contraprestación a sus servicios, siempre que no sean en bienes raíces ni como legados. Dejan de tañir libremente las campanas, cuyo uso se ciñe a los reglamentos de policía. Los sacerdotes quedan exentos del cumplimiento de la milicia y otros servicios obligatorios, pero no de cubrir las contribuciones nacidas de la exención.

Por último, algo extraordinariamente importante: todos los funcionarios y militares quedan en libertad de profesar la religión que les acomode, pero no de asistir oficialmente a los actos del culto.²⁰ El corolario natural fue que, finalmente, se declarara que “cesa el trato oficial que solía darse a diversas personas y corporaciones eclesiásticas”, quedando rotos para siempre los poderosos lazos que mantenían unidos al Estado y la iglesia.²¹

Los beneficios de la libertad de cultos forman parte de otro de los más importantes derechos del hombre nacidos de la libertad de pensamiento: la libertad de imprenta, que nos es otra cosa que el derecho irrestricto de escribir y expresar el propio pensamiento. Pocos meses después de la expedición de la *Ley de cultos*, el 2 de febrero de 1861 se publicó el *Decreto sobre la libertad de*

²⁰ Desde el 26 de agosto de 1859 se había decretado, junto con la fijación de los días festivos, que se derogaban todas las disposiciones formales, las instituciones testamentarias y las costumbres por las cuales el cuerpo oficial concurría a las funciones públicas de la iglesia. *Decreto de gobierno que declara que días deben tenerse como festivos y prohíbe la asistencia oficial a las funciones de la iglesia. Ibid.*, p. 273.

²¹ *Ley sobre libertad de cultos, ibid.*, p. 317.

imprensa, por medio del cual se declara como inviolable “la libertad de escribir y publicar en cualquier materia”. Se prohíbe que cualquier ley o autoridad ejerzan previa censura, que exijan fianza a autores o impresores, que coarten la libertad de imprenta, que no tiene más límites que la vida privada, la moral y la paz pública.²² Igualmente, se declaran plenamente libres a la industria tipográfica, las oficinas de imprenta y los sistemas conexos.

Como contraparte a la libertad de imprenta se exige la responsabilidad, motivo por el cual se demanda la firma del autor, a menos que se trate de publicaciones científicas, artísticas y literarias. Hay otra limitación: las manifestaciones del pensamiento, sea por medio de la pintura, escultura, litografía u otra forma, quedan sujetas a las prevenciones de la ley, pero no habrá censura sobre el teatro, salvo que los autores o traductores quedan obligados y responsables de su trabajo.

Así, entre 1859 y 1861, la ley de cultos y el decreto de libertad de imprenta han puesto finalmente dos grandes cimientos sobre los cuales descansa el moderno Estado mexicano.

Como el caso de la vida intelectual, la salud pública también ha sido un campo de actividad estatal a la cual el desarrollo histórico del país le ha dado un carácter peculiar. La salud pública fue también un campo sustraído al control del clero, con el cual el Estado compartía su administración desde los primeros días del México independiente. Las distintas instituciones sanitarias que se sucedieron, hasta los días de Juárez, manejaban sus negocios con arreglo a sus atribuciones, en tanto que el clero hacía lo propio con base en sus poderes. Sin embargo, entre 1859 y 1861, con base en la perfecta separación entre el Estado y la iglesia, la co-administración de la salud pública quedó cancelada.

Por otra parte, debemos consignar que la trascendencia pública de la salud descansa también en su estrecha relación que en México ha tenido, de siempre,

²² *Decreto de gobierno sobre la libertad de imprenta, ibid, p. 346.*

con la asistencia pública. El desarrollo sanitario y el desenvolvimiento de la asistencia pública, siempre se han considerado como partes del mismo problema.

En su lugar trataremos con alguna extensión a las instituciones administrativas responsabilizadas de la salud pública en el siglo XIX, por lo que aquí sólo comentaremos que el 18 de octubre de 1841 puede ser considerado como la fecha en la cual el Estado asume como un deber la atención de la salud pública. Esta aceptación de deber público, brota de la formación del concepto de “gubernación” como envolvente de los problemas sanitarios y al respecto se reorganiza la antigua Secretaría de Relaciones Exteriores, a la cual se le agrega el ramo de gubernación. Entre sus diversas materias relativas a *gubernación*, la Secretaría se hace responsable de la policía de salubridad, las juntas de sanidad, la prevención de epidemias y el suministro de vacunas. Con respecto a la asistencia pública, le correspondía lo relativo a las casas de beneficencia, hospicios y montes de piedad.

Lo anterior consistió en un paso harto significativo, y necesario, pero históricamente insuficiente, pues la salud pública seguía en buena parte en manos de la iglesia. Como en el caso de la educación, también la salud pública tuvo que ser rescatada del poder del clero. En la *Ley del matrimonio*, durante la Gran Reforma, se establecieron algunas prevenciones relativas al enlace conyugal que significaban relevantes efectos sobre la salud. En esta ley se declara la prohibición del matrimonio entre hombres menores de 14 años y mujeres menores de 12, salvo cuando la naturaleza se anticipe a tales edades. Se impide igualmente en caso de parentesco de consanguinidad legítima o natural, sea ascendente o descendente, o en línea colateral cuando se trate de tíos y sobrinos en tercer grado. Igualmente, se prohíbe el matrimonio cuando exista locura incurable.

También se dan progresos importantes en lo relativo al divorcio, que es permitido cuando es temporal y sujeto a condiciones. No se aprueba cuando los contrayentes son reos del mismo delito y cuando el esposo prostituya a la espo-

sa con su consentimiento; se aprueba, por lo contrario, cuando exista enfermedad contagiosa o demencia en uno o en ambos.

En agosto 6 de 1859 el ministro de Gobernación, Melchor Ocampo, hizo una excitativa a los gobernadores para que ejecutaran las Leyes de Reforma por medio de una circular del Ministerio del ramo. Explica que el clero católico se había negado a dar servicios mortuorios a quienes no fueran fieles de su culto. Con la expropiación de los cementerios y camposantos, de la que trataremos enseguida, el Gobierno asumía los deberes de “policía, de salubridad y limpieza que le obligan a inhumar o alejar de los centros poblados aún los cadáveres de los pequeños animales”.²³

Tal como se hace constar, la reversión de competencias al Estado no se limita a la expropiación, es decir, a la recuperación por el Estado de ciertos bienes o recursos. Va más allá: consiste en la posesión de atributos del poder y rasgos de la soberanía enajenados a favor del clero católico. La Gran Reforma fue, de suyo, una enorme revolución que inició la supresión de la sociedad “colonial”, que echó mano de todos los medios a su alcance para quebrantar las fuerzas del viejo orden, entre ellos la reversión de concesiones de servicios públicos y la expropiación de bienes y recursos materiales, además de otras formas de recuperación de deberes propiamente estatales. La liberación de las conciencias, por medio de la ley de cultos y la libertad de imprenta, consistieron en la asunción de deberes de Estado no ejercidos por sí mismo, sino por el clero, en tanto que la salud, las inhumaciones y la asistencia son reversiones de servicios sociales concesionados a esta misma corporación.

La ley del matrimonio fue expedida el 23 de julio de 1859; este mes y año, pero el día 31, se decretó cancelada toda intervención del clero en los cementerios y camposantos.²⁴ Esta disposición, que pone fin al control del clero sobre

²³ *Circular del Ministerio de Gobernación, recomendando a los gobernadores la ejecución de las Leyes de Reforma. Ibid., p. 274.*

²⁴ *Decreto por el que se declara que cesa toda intervención del clero en los cementerios y camposantos. Ibid., pp. 266-268.*

la muerte, que pasa desde luego a la administración pública, además que constituye una medida plena de control sobre cementerios, camposantos, panteones, bóvedas y criptas, donde descansan finalmente los hombres, es al mismo tiempo un asilo para los muertos y un recuerdo de su miseria para los vivos, y una lección de moralidad, según frase feliz de don Javier de Burgos. Esto se comprobó plenamente en nuestro país en los días de la Gran Reforma. La administración pública incide en la vida, pero también debe preocuparse de la muerte para garantizar que la existencia sea sana y prospere al margen de la enfermedad y los peligros.

La reversión de esta materia propiamente administrativa fue plena, pues abarcó también las bóvedas situadas en la Catedral y las iglesias, que pasaron a ser inspeccionadas por el Gobierno por medio de funcionarios públicos nombrados al efecto. Invocándose disposiciones precedentes, se recuerda la prohibición de enterrar cadáveres en los templos. Los jueces del estado civil quedaron encargados de la inspección de los cementerios y al mismo tiempo fueron facultados para vigilar el funcionamiento de los camposantos establecidos y administrados por los particulares. En todo caso, estos funcionarios deberían estar presentes en los entierros. Por cuanto a las inhumaciones en sí, se ordenó que, además de la presencia de los jueces del estado civil, habrá testigos que atestiguarán que las fosas miden cuatro pies en terrenos duros y seis en suelos blandos.

Se determinó que en lo sucesivo se podrán establecer nuevos panteones, pero fuera de las poblaciones, situados a sotavento del viento reinante, rodeados por un muro y cerrados con una puerta. Se exige que en las cercanías haya árboles que se desarrollen rápidamente y, para aquellos difuntos que no puedan ser enterrados en la parte principal, habrá un departamento especial para que ahí sean inhumados. Los fondos que se recaben de la administración de los panteones serán usados por la autoridad civil para mantener y ornamentar estos lugares. En los estados, los gobernadores fueron facultados para dictar me-

didias complementarias para la conservación, decoro, salubridad, limpieza y adorno de estos establecimientos.²⁵

Incidencia en la vida social

Gracias a la cesación de la intervención del clero en cementerios y camposantos, concluye el ministro de Gobernación, Ocampo, que “sobre todo, se quitará la especie de anatema, el olor de infamia que en el vulgo persigue, aun más allá del sepulcro, al desgraciado que no se enterró en donde el clero había echado sus bendiciones; y las familias de tales infelices no soportarán la especie de afrenta que hoy hereda por acciones las más veces inocentes y casi siempre extrañas, y por lo mismo inculpables a la familia”.²⁶

Con relación a la beneficencia pública, por el decreto de 2 de febrero de 1861 quedaron secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia. Por esta disposición también se dicta que cesa toda la intervención del clero en estas instituciones, que a la fecha “han administrado”. En adelante, el Gobierno se encargará de su cuidado, dirección y mantenimiento en el Distrito Federal, y al mismo tiempo pasaban a su control las fincas, capitales y rentas de estos hospitales y establecimientos. Esta misión se encomendó a la Dirección Gene-

²⁵ En la circular del 6 de agosto de 1859, antes citada, Ocampo se refiere al nacimiento, el matrimonio y la muerte, pero aclara que poco puede agregarse a la importancia de los dos primeros. Prefiere ceñirse a los últimos, donde los abusos son más “bárbaros y repugnantes”. Reconoce que es comprensible que el clero rehuse inhumar a quienes mueren fuera de sus cánones o son ajenos a su gremio, pero no lo es que junto al condenado ponga al miserable, negando a los dos la sepultura. El asunto, pues, toca también la asistencia pública, porque las medidas clericales tocan también a los menesterosos. Añade que algunos miembros del clero han actuado con avaricia y bárbara frialdad frente a la pobre viuda y el huérfano desvalido, a quienes, imposibilitados de cubrir los derechos de los servicios mortuorios, se les ha contestado diciéndoseles: “cómételo”. Atinadamente, el Gobierno tiene panteones laicos donde van a parar quienes, por negativa del clero, no tienen más tierra para su sepultura, sea por buenos motivos, sea por “viles pasiones”. Dice Ocampo que tal fue la suerte de Manuel Gómez Pedraza y Valentín Gómez Farías, a quienes el clero negó sepultura, pero con tales establecimientos quedan desagraviados. *Circular citada, ibid.*, p. 271.

²⁶ *Ibid.*, p. 272.

ral de Beneficencia Pública, en tanto que en los estados se atribuyó a sus respectivos gobernadores.²⁷

Incidencia en la vida económica

El ámbito de la sociedad civil en el cual el Estado mexicano ha intervenido directa, intensa y sistemáticamente, es el de la vida económica. En México, desde el nacimiento del Estado en 1821 —y aun antes, por herencia virreinal—, ya estaba formada la economía de Estado. Además de las distintas Direcciones Generales que atendían el apetito hacendario del Estado, como la Dirección General de Impuestos, la de Rentas Federales o la de Contribuciones Directas, o aquellas otras que administraban sus monopolios, como la de la Renta del Tabaco o la del Azogue, dos han sido los ramos privilegiados por la actividad estatal: el desarrollo regional y el fomento de la industrialización. Dentro del primero, los territorios de las Californias fueron una gran preocupación para los gobiernos mexicanos, fuera por medio del Fondo Piadoso, fuera mediante la Junta de Fomento de Californias. En todo México, ya se tratara de las entidades federativas, ya lo fueran las poblaciones importantes, en cada cual se establecieron Juntas de Industria locales. Con respecto al fomento de la industrialización, la actividad del Estado abarcó completamente el período de 1830 a 1842, por medio del Banco de Avío y la Dirección General de la Industria Nacional.

Sin embargo, todos los esfuerzos a favor del desarrollo implican necesariamente el crecimiento de las fuerzas productivas y por tanto la supresión de las relaciones de producción existentes, y con ello, una revolución en la sociedad y en el Estado, y una convulsión en las formas de conciencia social. Los proyectos de industrialización fueron inspirados y dirigidos por la poderosa mente de Lucas Alamán, pero como se ha advertido antes, estos proyectos estaban limi-

²⁷ *Decreto de gobierno, por el que quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia. Ibid., pp. 344-345.*

tados por un formidable obstáculo: la sociedad “colonial”, con su organización estamental. La industria manufacturera y todavía más la fábrica maquinizada, presuponen relaciones de producción entre el capital y el trabajo dentro de un mercado en el cual el segundo es una mercancía; supone, asimismo, que el trabajador esté libre en dos sentidos: uno, de cualquier relación “feudal”; dos, libre de cualquier propiedad de medios de producción. Del mismo modo, se requiere que el capital esté concentrado en manos de los propietarios y que éstos detenten, por tanto, el monopolio de los medios de producción. Finalmente, es imperativo que se acelere el predominio de la economía social, por encima de la economía natural, es decir, que la industria ocupe el lugar preponderante que tenía la agricultura y, por extensión, que se revolucione la organización económica de la sociedad.

Nada de esto ocurrió hasta 1856, por lo cual los proyectos de industrialización no cuajaron completamente. En esto es aplicable la *ley de la impotencia de la administración pública*, enunciada por Carlos Marx en 1844, pues la acción de ésta llega hasta el límite de los elementos constitutivos de la sociedad, los cuales no puede alterar sin peligrar ella misma. Los proyectos alamanistas tuvieron un éxito relativo porque las instituciones administrativas responsables de ellos no modificaron las bases de la vieja sociedad “colonial”. Los reformadores sí estaban en condiciones de llevar al cabo la transformación de las bases económicas de esta sociedad y así lo hicieron al trastocar la forma de propiedad en manos muertas, por medio de la disposición de 25 de junio de 1856, por la cual se decretó la desamortización de las fincas rústicas y urbanas que administraban las corporaciones eclesiásticas y civiles.

Este fue un acto administrativo que aceleró la acumulación originaria del capital, pues vastos recursos quedaron en posibilidad de ser apropiados en forma distinta a como lo estaban. En el *Considerando* de la ley, inspiración de Miguel Lerdo de Tejada, se dice “que uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la nación, es la falta de movimiento o libre

circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública...”²⁸

Ciertamente esta forma de propiedad no era solamente clerical, pues corporaciones civiles también la tenían, como las municipalidades. Pero la acumulación originaria del capital, como en la Francia de Luis XIII, fue acelerada con la supresión de los privilegios municipales y la autonomía de las ciudades. En México los municipios eran propietarios territoriales con bienes raíces aletargados, que la centralización administrativa de la ley Lerdo puso en actividad, aunque a costa de la autonomía y la autosuficiencia municipales. También las comunidades indígenas fueron desposeídas, pero hay que recordar que el capitalismo se fortalece del hecho de diezmar las formas pre-capitalistas de producción, que son abolidas o supeditadas a él.

Sin embargo, la gran propiedad en manos muertas era la eclesiástica, pues el clero detentaba la tercera parte de la riqueza territorial, además de grandes fincas rústicas y urbanas, capitales, rentas de diversas fuentes y el control del crédito y la usura. Era, pues, la gran propiedad en la cual se sustentaría el apetito económico del Estado, tal como lo había advertido José María Luis Mora al estudiar la naturaleza de la propiedad eclesiástica. Recientes investigaciones han explicado que la riqueza del clero no era tan grande. Sin embargo, la cuantía no modifica la condición: en todo caso, la propiedad inmueble y mueble de la iglesia católica era suficiente para soportar y sustentar su poder. La Gran Reforma tuvo éxito por haber eliminado la forma de la propiedad, más que su monto.

Según explica José María Luis Mora, la Iglesia puede considerarse bajo dos aspectos: o como cuerpo místico o como asociación política; bajo el primer aspecto, la obra de Jesucristo es eterna e indefectible, eternamente independiente de la potestad temporal; bajo el segundo aspecto, es obra de los gobiernos civi-

²⁸ *Decreto sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas que administran como propietarias las corporaciones civiles y eclesiásticas de la República. Ibid., pp. 726-731.*

les, puede ser alterada y modificada y aún ser abolidos los privilegios que deben al orden social, como los de cualquier otra comunidad política. Antes de Constantino era lo primero, con lo segundo pasó a formarse como “comunidad política”: por tanto, adquirió bienes, jurisdicción coactiva y capacidad de subordinar a sus súbditos.²⁹

La sociedad —dice— no puede existir sin religión ni culto, pero ciertamente esto no se puede confundir con la superstición, ambición y codicia de los ministros del altar. Por su parte, “los bienes eclesiásticos no son otra cosa que la suma de valores destinados al culto y al sustento de los ministros”. Estos bienes, en su esencia y naturaleza, son bienes “temporales”, y por su aplicación se llaman eclesiásticos. Consisten en dinero, tierra y sus frutos. Pero son de naturaleza terrenal, “pues todo mundo sabe que la esencia de las cosas es absolutamente independiente de la voluntad o caprichos de las gentes que de ellos hacen uso”. Por tanto, estos bienes no son espirituales, porque de ser así, no podrían sustentar a los ministros ni sostener al culto.³⁰ Son lo que llanamente la economía política entiende como capital.

Explica que el derecho canónico es en parte eclesiástico y en parte civil. La primera parte se refiere al arreglo de los deberes de conciencia, los ritos y las ceremonias, es decir, la disciplina interna de la comunidad católica considerada como cuerpo místico. En tal forma se le considera en países tales como los Estados Unidos, Inglaterra, Prusia, Holanda, Francia y Rusia. La parte civil, por lo contrario, es la suma de las facultades que los gobiernos delegan al clero, bajo la autoridad civil, relativas a los bautizos y el matrimonio. Esta parte consiste en el arreglo del culto externo.

Los bienes eclesiásticos —añade— se comenzaron a formar con las herencias dejadas por viudas y “gentes débiles y timoratas”. Otras formas de ingresos

²⁹ Mora, José María Luis. “Disertación sobre la naturaleza y aplicación de las rentas y bienes eclesiásticos, y sobre la autoridad a que se hallen sujetos en cuanto a su creación, aumento, subsistencia o su presión”, p. 281.

³⁰ *Ibid.*, pp. 279-280.

comprenden el diezmo, que tuvo su origen en la décima parte de los frutos de la tierra, según tradición nacida en el antiguo Israel, y la estola o derechos parroquiales, cobrados por la administración de ciertos sacramentos, tales como bautismos y entierros. Otros ingresos provienen de los capitales impuestos a las capellanías y obras pías. Otros bienes han sido reunidos por las cofradías, que “en ellas se han sumido inmensos capitales sin la utilidad y el fruto que debían haber rendido a la nación puestos en manos industriosas”. Tampoco las fiestas de los santos rinden frutos para obras de beneficencia, hospicios y hospitales, cual debiera ser por la labor que por ellas harían las cofradías. Ello ha incrementado la prostitución, el latrocinio y otros vicios. Los fondos recabados en estos festivales se usan, por lo contrario, para gastos de ornato y de los juegos artificiales usados en ellas.³¹

Mora explica que el clero se divide en obispos, capitulares, ministros de las parroquias y capellanes sin cura de alma. Los primeros recibían dotaciones cuantiosas, que eran generalmente más del doble del sueldo del Presidente de la República. Los obispos absorbían la cuarta parte del diezmo, en tanto que su cabildo o consejo consumía otro tanto. Quedaba pues sólo la mitad del diezmo, que se divide a su vez en nueve partes: dos para la hacienda pública, tres para la fábrica de la iglesia catedral y cuatro para invertirse en las parroquias, lo que efectivamente no ocurría. Tal como se puede apreciar, el culto externo, que se supone es lo esencial, no recibe desembolsos provenientes del diezmo. Por otra parte, el diezmo se sustentaba de la agricultura, lo que constituía un subsidio del labrador para clases sociales que vivían de ocupaciones más lucrativas. Además, como se paga en especie, el producto se podía dañar y perder valor. “En el orden de los derechos impuestos sobre el matrimonio, baste decir que ellos lo dificultan y aún lo hacen imposible para ciertas clases, con lo cual se forma la pública prostitución, mal gravísimo de la sociedad”. Gravar el matrimonio, era canonizar enlaces ilícitos concluye Mora.³²

³¹ *Ibid*, p. 297.

³² *Ibid*, p. 300.

Los conventos no tenían utilidad alguna, por más que se les buscara. “Los más de estos establecimientos son un simple encierro de mujeres, cuya reunión no dejaban de ofrecer graves inconvenientes a la moral y a la política”. Además, eran un “abismo sin fondo” donde por 300 años se han sumido una masa inmensa de capitales, sin que nadie pueda explicar lo que ocurrió con ellos. Quienes ingresaban a los monasterios, sea de un sexo u otro, lo hacían por medio de una dote de 4 mil pesos, dote que se multiplicaba con el paso del tiempo. Al respecto de lo dicho por Mora, debemos recordar que el enclaustramiento era irrenunciable, hasta 1833, lo que significaba que estos capitales nunca salían del monasterio. Cuenta don José María que los conventos de monjas eran propietarios de la mayor parte de las fincas urbanas del país y sus beneficiarios los mayordomos de los mismos e inclusive estos personajes, por sus malos manejos, habían provocado la quiebra de algunos conventos.³³

En suma, Mora sostiene que los bienes del clero debían ser desamortizados, pues son una gran masa de riqueza pública sustraída de la circulación. También se debía retirar al clero el derecho de testar, pues ésta es una facultad puramente civil. Frente al clero, la única responsabilidad del Gobierno es “acordar ciertos derechos civiles al cuerpo de los fieles que se llama iglesia”. Por todo lo anterior, “así podemos decir al clero: restituid al César y en su persona a la autoridad civil de que es depositario, lo que está designado por la moneda, es decir, los bienes temporales que ella representa; hacedlo pidiere como lo hizo Jesucristo cuando le pedían la capitación los recaudadores del tributo y quedaos con lo que es de Dios, es decir, con los bienes espirituales y las llaves de los cielos”.³⁴

Las propuestas de Mora fueron llevadas al cabo por medio de la Ley Lerdo de 1856: las corporaciones civiles y eclesiásticas fueron expropiadas y sus bienes adjudicados en propiedad a quienes las arrendaban, por el valor correspondiente a la renta que pagaban en el momento con un rédito anual del

³³ *Ibid.*, pp. 302-303.

³⁴ *Ibid.*, p. 320.

6%. Estas corporaciones, que son enumeradas como comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías, archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos y colegios —es decir—, son agregadas a cualquiera otro establecimiento o fundación con duración perpetua o indefinida, esto es, a toda la organización estamental vigente en la vieja sociedad. En su lugar, como se observa, se pretendía formar propietarios individuales, por lo que, en caso de que hubieran varios inquilinos en una finca rústica, se adjudicaría al más antiguo, en tanto que una finca rural se dividiría entre todos los arrendatarios.

La Ley Lerdo implica el punto de inicio de la supresión de las bases de la vieja sociedad, corporativa y estamental, comenzando a ser sustituida por los nuevos elementos individuales que anuncian el nacimiento de la vida personal y con ella la sociedad civil.

Por cuanto a las fincas urbanas y rústicas que no estuvieran arrendadas a la fecha del decreto de desamortización, se adjudicarían al mejor postor en almoneda realizada ante la autoridad local, dentro de los tres meses siguientes a partir de la publicación de dicho decreto. Asimismo, las propiedades podrían subdividirse, pues se autorizaba a los nuevos propietarios a adjudicarlas a favor de otras personas, pero, por seguridad, se prohibía que las adjudicaciones se hicieran a sus poseedores originales: las corporaciones. Más propiamente, quedaba desautorizado que éstas pudieran en adelante administrar bienes raíces, salvo los edificios dedicados inmediata y directamente al objeto de su instituto, tales como conventos, palacios episcopales y municipales, colegios, hospitales, hospicios, mercados y casas de beneficencia y corrección. Finalmente, todos los ingresos de las corporaciones sólo podrían invertirse en empresas agrícolas, industriales o mercantiles, nunca en bienes raíces, intentándose con ello incorporarlas al régimen capitalista de producción en forma de mercancías.

La desamortización de bienes de las corporaciones fue un progreso importante porque, al crecer las fuerzas productivas con la movilización de la riqueza, toda la sociedad se convulsionaba, estallando las instituciones estamentales. Al crearse nuevas relaciones de producción, por el nacimiento de propietarios

individuales y futuros trabajadores, es decir, capitalistas y obreros en ciernes, los primeros surgidos de la apropiación de bienes y los segundos de la expropiación de las corporaciones civiles, se estaban consolidando las bases de la sociedad capitalista. No obstante, la vieja sociedad reaccionaria vendió muy caro su extinción: la Guerra de los Tres Años así lo demostraría. La lucha obligó a los reformadores a radicalizar sus ataques contra los estamentos dominantes y suprimir la fuente de su poder. Junto con las diversas disposiciones relativas al nacimiento de la sociedad civil —sobre el matrimonio, registro civil, libertad de cultos, libertad de imprenta, cementerios y panteones, y hospitales y establecimientos asistenciales—, y como base de ellas, fue expedida el 12 de julio de 1859 la ley de nacionalización de los bienes eclesiásticos, dándose con ella el golpe de gracia a la vieja sociedad.

El *Considerando* de la ley transparenta su motivo: la Guerra de los Tres años ha sido promovida por el clero, deseoso de “sustraerse de la dependencia de la autoridad civil”, rechazando incluso los beneficios ofrecidos por el Gobierno. La Ley fue firmada por el Presidente de la República, Benito Juárez, y rubricada por sus colaboradores: Melchor Ocampo, Presidente del Gobierno, ministro de Gobernación y encargado del despacho de Relaciones Exteriores, y del de Guerra y Marina; Manuel Ruiz, ministro de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, y Miguel Lerdo de Tejada, ministro de Hacienda y encargado del despacho de Fomento.³⁵

En contraste al decreto de desamortización, propiamente una medida de reversión de la riqueza a la sociedad civil, la *Ley de nacionalización* fue un paso más firme para el fortalecimiento de la economía de Estado, porque, además de ejecutarse el procedimiento de expropiación en gran escala, entraron al dominio de la nación todos los bienes del clero secular y regular, fueran inmuebles, derechos o concesiones, que estaban administrando a la fecha. Sin embargo, la ley es más, mucho más que un acto económico, pues se trata de la

³⁵ *Ley de nacionalización de los bienes eclesiásticos. La administración pública en la época de Juárez*, II, pp. 241-245.

declaración de la perfecta independencia entre los negocios del Estado y los negocios puramente eclesiásticos. El Gobierno se limitará a proteger con su autoridad el culto público de la religión católica, así como el de cualquier otra.³⁶ Es, en suma, el acta de divorcio de un matrimonio que duró centurias y llegó a su final. La nacionalización de los bienes del clero consistió en una nueva expropiación a favor del Estado y que, al tiempo que sustraía al clero las bases materiales de su poder, fincaba para el Estado nuevos cimientos económicos para la expansión de sus fuerzas interiores.

El Estado deja de arreglar los cobros a los fieles y de intervenir en los convenios entre aquellos y el clero, permite que éste reciba compensaciones por sus servicios, como cualquier trabajador, pero pactadas libremente. Desautoriza oblações en bienes raíces. Asimismo, adelantando en el camino abierto por el decreto de desamortización de 1856, que expropió sus bienes a las corporaciones religiosas y anexas, la ley de nacionalización suprime a las órdenes religiosas, cofradías, archicofradías, congregaciones y hermandades, asociadas a las primeras, así como a las catedrales, a las parroquias y a las iglesias. Quedó prohibido asimismo que se volviera a establecer cualquiera de ellas. Todos sus libros, manuscritos, pinturas, antigüedades y esculturas, que también pasan al dominio de la nación, son usados para formar bibliotecas, museos, liceos y establecimientos públicos, enriqueciendo con ello la cultura de la nación.

Estando los antiguos religiosos en posibilidad de incorporarse a la sociedad civil ejerciendo otra profesión, el Gobierno les ofreció 500 pesos de una vez para su sostenimiento temporal, en tanto que advierte a quienes no acaten la disposición en los siguientes 15 días, que perderán esta cantidad, y que, de usar hábito y vivir en comunidad, en los posteriores 15 días serán expulsados del país. Se trata, brevemente, de eliminar del todo a la vieja sociedad y evitar, del todo, que renazca. Por cuanto a las religiosas, de inmediato se les devolvía su dote, en tanto que los bienes del convento pasaban al erario público. Las que decidieran permanecer en el claustro, pues se admitía la opción, también tomarían

³⁶ *Ibid.*, p. 242.

posesión inmediata de la dote y, en caso de morir intestadas o no tener parientes, la dote se incorporaría también al erario. Tal como lo constatamos, tiempo después una medida más radical suprimió también a los conventos de sexo femenino.³⁷

La Gran Reforma tiene su asiento en la razón de Estado y en los deberes tenidos con la nación. Al respecto, De la Fuente, ministro de Justicia, denuncia que “de todas partes se lanza un grito de desesperación, reclamando al gobierno las medidas convenientes para salvar la triste situación a que hemos llegado, y el gobierno, consecuente con su deber, ha escuchado el grito”; porque inútilmente esperó la buena voluntad del clero, empeñado en conservar sus fueros, inmunidades, prerrogativas y derechos, “que ya ninguna nación culta le tolera”. Con base en los tesoros a él confiados por los fieles, el clero ha fincado su opresión sobre ellos, toda vez que, malversándolos, ha traicionado su confianza. Por tanto, cuando “el clero, siguiendo las huellas de su Divino Señor, no tenga en sus manos los tesoros de que ha sido tan mal depositario”, cuando su conducta evangélica se le parezca, entonces ciertamente será su personificación en la tierra, como ha ocurrido en España, donde finalmente se ha alcanzado el orden y la paz públicos.³⁸

Por todo lo anterior, el Estado ha decidido ya no “obsequiar su voluntad soberana”, respondiendo con ello a la confianza ilimitada de la nación, y por tan-

³⁷ Al día siguiente de la expedición de la Ley de nacionalización, fue dado a conocer el reglamento para su cumplimiento. En su Considerando se declara que con la expropiación de los bienes eclesiásticos se “contribuye eficazmente a la subdivisión de la propiedad territorial”, diciendo con ello que otro de sus motivos es la recomposición de la división de clases sociales. *Reglamento para el cumplimiento de la ley de nacionalización*. *Ibid.*, pp. 245-251. La ley de nacionalización también fue acompañada por una circular de la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia, donde se explican las razones de la misma, comenzando por la alusión de las insurrecciones del clero en 1833, 1836, 1842 y 1847, que obedecieron a su afán de perpetuar la opresión del pueblo. Que en 1853 se asoció a su “caudillo” — Santa Anna —, ensangrentando su período de gobierno, que también alentó la sangrienta guerra de 1856 y que al año siguiente tomó el poder ante la abdicación de un Presidente débil — Comonfort —. El clero ha convencido a ilusos con espíritu fanático, para que defiendan con las armas sus fueros, privilegios e intereses materiales, entendidos como principios religiosos. En fin, que en el confesionario y el púlpito ha engendrado una falsa doctrina del cristianismo.

³⁸ *Ibid.*, pp. 239-240.

to “afianzar perpetuamente en la República el ejercicio del poder eminente y supremo de la autoridad civil, en todo lo concerniente de la sociedad humana”. Dicho de otro modo, el Estado alcanzaba su razón de ser, asumiendo plenamente la soberanía, luego de reconocer que a la fecha no lo había hecho.³⁹ Así, al retirar los recursos al clero, con los cuales alimenta el fuego de la guerra, el Estado evita la destrucción del país.

“De aquí la necesidad y la conveniencia de independizar absolutamente los negocios espirituales de la iglesia y los asuntos civiles del Estado”. Manuel Ruiz, ministro de Justicia, agrega —recordándonos a Mora— que siendo la iglesia una asociación perfecta, en nada requiere del auxilio de autoridades extrañas, porque está sostenida y amparada por sí misma y por el mérito de su Divino Autor. Esto es lo que enseña y sostiene el propio clero. Esto explica porqué “para nada” requiere la iglesia del Estado para asuntos espirituales, como tampoco el Estado a la iglesia para negocios temporales. Con esta separación, la autoridad civil ganará independencia en la órbita de sus deberes, no interviniendo ya en la presentación de obispos, en la previsión de prebendas y canongías, parroquias y sacristías mayores —abdicando en fin, al Patronato—, suprimiendo para siempre “ese enlace que tan funestos resultados ha dado a la sociedad”. El argumento de Ruiz es contundente: el Estado renuncia al Patronato, escogiendo la vía de la separación plena. Fue quizá la historia, cruenta en conflictos por causas económicas y efectos religiosos, un poderoso acicate para la radical decisión asumida por los reformadores.

Recordando categorías jusnaturalistas, Ruiz sostiene que el deber del Gobierno es atender el bienestar social, mantener a cada cual en su lugar, igualar la justicia y amparar a todos los habitantes del país. Con la nacionalización de los bienes del clero y con sus medidas anexas, “se logra para la sociedad civil un

³⁹ Ocampo, Melchor. *Obras completas*. México, Ediciones El Caballito. 1978. Tres volúmenes. Volumen II, pp. 174-180. Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano*. México, Fondo de Cultura Económica. 1974. Tres volúmenes. Volumen II, pp. 193-200. Aguilar Monteverde, Alonso. *Dialéctica de la economía mexicana*. México, Editorial Nuestro Tiempo. 1972. pp. 126-140.

número mayor de personas útiles que mediante los tiernos vínculos de un amor honesto, formen una virtuosa familia” de todo aquello que antes fue materia humana para nutrir los noviciados que formaban parte de la antigua sociedad. Un nuevo México había nacido.

Los efectos económicos, sociales y políticos han sido objeto de varios estudios. Melchor Ocampo se opuso a los principios de la *Ley de desamortización* por haber reconocido como propietario a quien no lo era, el clero, cuya riqueza había nacido del abuso, toda vez que gravaba perniciosamente el capital y no a la renta, en tratándose de los nuevos propietarios. Jesús Reyes Heróles observa aciertos y desaciertos en esta Ley, pero reconoce que fue un paso adelante. Para Alonso Aguilar Monteverde significa la secuela de una lucha universal entre la burguesía y la iglesia en pro del control de la propiedad territorial, iniciada en Inglaterra, pero que en España tenía antecedentes que se remontaban a la expropiación de los bienes de la Compañía de Jesús, por Carlos III.

La Gran Reforma, como proceso global, ha sido muy bien calificado por Jesús Reyes Heróles conforme la siguiente idea: “el hombre, de acuerdo a la legislación liberal, puede nacer, vivir y morir dentro de la pura legislación dictada por la autoridad civil. De aquí que la Reforma tenga por contenido esencial la secularización cabal de la sociedad mexicana”. Aguilar Monteverde, prosiguiendo su versión histórica, no visualiza a la Gran Reforma como un punto de arranque sino como la culminación de un proceso iniciado en la Independencia y que desde el siglo XVIII consistía en una crisis cuya solución requería una transformación estructural. La Reforma significó para él, en síntesis, la culminación de un proceso que afianzaría al capitalismo como sistema dominante.

El papel de la burguesía en la Gran Reforma fue secundario, a pesar de que de sus filas habían egresado varios de los reformistas. Leopoldo Zea sostiene que la burguesía como clase emprendedora, trabajadora e industriosa era un proyecto, motivo por lo cual “la Revolución liberal en México, a diferencia de otras revoluciones, fue hecha desde arriba, desde el poder, desde el Estado. Nuestros liberales, convertidos en gobierno, iniciaron la transformación del

país”. Aguilar Monteverde, parafraseando a Zea, asiente señalando que ciertamente la burguesía mexicana no tenía cualidades empresariales y fue el Estado el que asumió la tarea revolucionaria.⁴⁰ La burguesía, en suma, seguía alejada de los grandes proyectos nacionales.

Las dos revoluciones del siglo XIX habían sido efectuadas desde el Estado. En 1833 se habían alcanzado metas parcialmente, de 1855 en adelante se lograrían grandes objetivos, entre otros, la formación de la sociedad civil y la independencia del Estado con relación a la iglesia. Quedaba con ello allanado el camino para la ampliación de la administración interna y la expansión de la actividad del Estado.

Razón de Estado y administración pública

El desarrollo de la administración interna tendrá un freno estructural, invariablemente, si el Estado no ha alcanzado plena conciencia de su principio vital: la *razón de Estado*. Esta asunción de conciencia básica y vital, fue asumida tardíamente por el Estado mexicano. Ocurrió sin embargo y ella fue obra de la Primera y la Gran Reformas, formándose en sus procesos revolucionarios la ideología de Estado esencial del México moderno: la *secularización*. En México, a partir del triunfo de la Reforma juarista la ideología básica de la vida política es la concepción del *Estado laico*. En suma, la razón de Estado en México, es la laicidad del propio Estado, tal como se da fe en los artículos 3o., 27 y otros más de la Constitución de 1917, que mantienen la separación entre la iglesia y la *cosa pública*.

A lo largo de estos artículos constitucionales, así como en las ideas que acompañaron las luchas de los reformistas y las diversas disposiciones que suprimieron el poder del clero católico, se encontrarán, sin mucho buscar, al ideólogo mexicano del Estado laico y la razón del Estado: José María Luis Mo-

⁴⁰ Aguilar Monteverde, *op.cit.*, p. 172, donde se cita también a Leopoldo Zea.