
La libertad, el poder y el estado en la segunda mitad del siglo XIX

Marcello Carmagnani*

¿ Del liberalismo a la democracia?

“La historia mexicana tiene páginas negras, vergonzosas, que daríamos mucho por poder borrar; tiene páginas heroicas que quisiéramos ver impresas en letra mayor; pero nuestra historia tiene una sola página, una página única, en que México da la impresión de país maduro, plenamente enclavado en la democracia y en el liberalismo de la Europa occidental moderna. Y esa página es el Congreso Constituyente de 1856”.¹ Al plantear de esta manera la compleja relación entre liberalismo y democracia, Cosío Villegas nos induce a creer que liberalismo y democracia son interdependientes. Esta interdependencia la encontramos expuesta en casi todos los estudios relativos al liberalismo, a la Constitución de 1857 y al estado mexicano inmediatamente anterior a la Revolución. Incluso, como escribe Reyes Heróles, “el liberalismo nace con la nación y ésta surge de él”² y en el curso del “proceso histórico mexicano, liberalismo y democracia llegan a enlazarse y hasta identificarse, dotándonos de instituciones democráticas y liberales”.³

Pero, ¿hasta qué punto existe una interdependencia real entre liberalismo y estado liberal? Descubrir los posibles nexos no es una tarea fácil si se renuncia a esquemas ideológicos preestablecidos y se toma como referencia el proceso histórico mexicano entre 1856 y 1911. Si tomamos

como punto de partida la Reforma y lo vemos, como acertadamente lo hace Octavio Paz, como “un proyecto tendiente a fundar una nueva sociedad” sustituyendo al catolicismo “por una afirmación igualmente universal: la libertad de la persona humana”,⁴ podemos entonces preguntarnos hasta qué punto el proyecto liberal, que cristaliza en la Constitución de 1857, da origen a una forma estatal liberal. La respuesta, si seguimos a Cosío Villegas, es negativa; según él “la verdadera verdad es que la Constitución de 1857 no funcionó realmente sino de los años de 1867 a 1876, o un poco complacientemente, hasta 1880. No pudo operar antes, porque las guerras de Tres Años, de Intervención y el Imperio, lo impidieron; y no pudo operar después de 1876, porque cuando Porfirio Díaz se siente seguro del poder, la hace a un lado hasta convertirla en una palabra vana y sin sentido”.⁵ Dicho en otras palabras: a partir de 1876-1880, el incipiente estado liberal deja de existir quedando de él tan sólo una de sus dimensiones presentes en la Reforma: la modernización económica, a partir de la cual se da origen a un estado moderno nacional.⁶

Hemos así encontrado el origen de una confusión que ha influido en todos los estudios posteriores. Así Juan Felipe Leal sostiene que los liberales “una vez en el poder, se distanciaron de su modelo teórico. Tanto los gobiernos de Juárez y Lerdo como, posteriormente, el de Díaz se caracterizaron por la instauración de un estado

* Universidad de Turin.

fuerte y centralizado y por la concentración del poder en manos del ejecutivo".⁷

Si seguimos este esquema interpretativo, tendríamos entonces que el estado mexicano fundado por los liberales no fue nunca un estado liberal sino un estado nacional fuerte, autoritario. Estaríamos así muy lejos del modelo de estado liberal que, como es sabido, se caracteriza como estado mínimo, en el sentido de que su poder institucional es reducido, y de derecho, en el sentido de que el estado debe respetar y garantizar los derechos fundamentales impidiendo toda posible transgresión de ellos por parte de otros individuos o del mismo estado. Sin embargo, si observamos a todos los estados tipificados como liberales en el siglo XIX, notamos que todos ellos presentan una determinada caracterización de la libertad política y del poder político. De allí que sólo a través de un análisis específico de cada realidad histórica podamos caracterizar como liberal a un estado y comprender sus posibilidades de transformación.

El tipo de análisis seguido hasta ahora para caracterizar al estado que nace con la Reforma parte, en cambio, de un presupuesto: que tiene una dimensión fuerte —por la cual no puede ser liberal—, y que esta dimensión es resultado tanto del atraso material del país, de la existencia de una burguesía cuya fuerza "provenía de la tierra y de la especulación", del contexto internacional, del desarrollo del positivismo, que tiende a dar más importancia al orden que a la libertad, etc. De esta manera se termina por construir una interpretación según la cual el proyecto liberal conduce a un estado fuerte, dictatorial, creando una escisión entre liberalismo y estado que permitirá al liberalismo, como dice Reyes Heróles, constituir una de las fuentes doctrinarias de la Revolución.⁸

Libertad y sociedad política

Volvamos a nuestro punto de partida: La Constitución de 1857 "reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales" (art. 1), lo cual significa que la Constitución hace propio el fundamento filosófico del

estado liberal —el jusnaturalismo— según el cual el hombre y todos los hombres indiscriminadamente tienen por naturaleza e independientemente de su misma voluntad algunos derechos fundamentales —que la Constitución expone entre los artículos 2 y 28. Los que el estado y sus instituciones deben respetar y garantizar. Dicho con otras palabras, el contrato social sobre el cual se funda el nuevo estado mexicano le da las connotaciones de estado mínimo y de derecho a partir de las cuales se construyen los mecanismos que impiden el abuso o el ejercicio arbitrario del poder: control del poder ejecutivo por parte del legislativo, autonomía de los gobiernos locales y una magistratura independiente del poder político.

La libertad fundada en los derechos del hombre y garantizada por la Constitución se traduce, en el nivel político, en la capacidad de elegir y de ser elegido. A diferencia de los estados liberales europeos y de algunos latinoamericanos de la misma época, la constitución declaró el sufragio universal (art. 34), pero estableció que las elecciones del Congreso, de la Suprema Corte y del Presidente serían "indirectas en primer grado" (art. 55 y 76).

Con excepción de Cosío Villegas,⁹ nadie ha reparado en la importancia de esta simultánea extensión y restricción de los derechos políticos: por una parte los amplía, haciendo coincidir la nacionalidad con la ciudadanía, y por otra parte los restringe, estableciendo una distinción entre ciudadanos —todos— y electores —pocos— gracias al mecanismo de la elección indirecta.

Debemos entonces preguntarnos por el significado de esta simultánea extensión-restricción de los derechos políticos pues todos los comentaristas de la Constitución —desde Justo Sierra hasta Rabasa,¹⁰ pasando por los menos conocidos constitucionalistas de la segunda mitad del siglo XIX—¹¹ criticaron tan sólo la ampliación del sufragio sin detenerse mínimamente sobre el carácter indirecto del mismo. La generación de la Reforma fue en verdad más perspicaz que sus críticos; se dio cuenta que la simple adopción de un criterio censitario no podía ser el principio a partir del cual distinguir a la sociedad política de la sociedad civil, como en otras realida-

des estatales liberales, pues el censo excluía de la sociedad política a individuos que por honor y prestigio, es decir por su *status* social, debían poseer la totalidad de los derechos políticos. De allí entonces que la Constitución al establecer la identidad entre nacionalidad y ciudadanía definió, en primer lugar, a la sociedad civil y, en seguida, escindió la ciudadanía del derecho electoral, diferenciando la sociedad política de la sociedad civil. El resultado es que los titulares de los derechos políticos no son los ciudadanos sino tan sólo los electores.

De esta manera la Constitución de 1857 hace propia una definición de la sociedad política elaborada en la primera mitad del siglo XIX que limita la participación política a los propietarios, es decir, "a los que tienen bienes raíces y a los que ejercen una profesión, como los juriscultores, los escribanos, los militares, los letrados, los fabricantes, banqueros, comerciantes, agentes de cambio, artistas y otros que sobrellevan las contribuciones personales y las indirectas, y cuyos intereses se hallan íntimamente unidos con la subsistencia del gobierno".¹² Esto significa entonces, como lo dice Annino al comentar esta definición, que la Constitución de 1857 más que innovar formaliza una identidad entre *status* social y sociedad política que "no se acuña únicamente para definir los electores activos y pasivos; en el ventenio dominado por los conservadores se van a delimitar precisamente dos sociedades, la política, de los hombres de bien, y la natural, de la plebe inculta".¹³

Sin embargo, la Constitución rompe la interpretación restrictiva dada en el pasado a la participación política de la clase propietaria que tendía, a través del censo establecido en las constituciones conservadoras, a instituir "en la sociedad política, una rígida jerarquía de acceso a los cargos públicos"¹⁴ y a través de la discriminación política, como aconteció durante la república liberal, a limitar el acceso a los cargos públicos a los que no pertenecían a la facción liberal. De allí entonces que la Constitución de 1857, conjugando la tradición política y la conformación real del país con el concepto liberal de libertad política, garantizó la igualdad de derechos políticos a todos los propietarios, favore-

ciendo la superación del conflicto recurrente entre sectores altos y bajos de la clase propietaria que había caracterizado la vida política en el segundo tercio del siglo XIX. Tomaba así forma una nueva definición de sociedad política que establecía, a partir de los derechos del hombre, que la libertad política es patrimonio de toda la clase propietaria, independientemente de su grado de riqueza y de su militancia política.

La redefinición de la sociedad política permitió dar vida a una nueva organización del estado, la cual se comprende mejor analizando las leyes electorales que dan efectividad a las normas constitucionales: la Ley Electoral de 1855,¹⁵ que sirvió para elegir a los constituyentes, la Ley Orgánica Electoral de 1857,¹⁶ que traduce el dictado de la Constitución y que fue la ley electoral fundamental hasta la Revolución de 1910.

Mientras la Ley Electoral de 1855 representa esencialmente la tradición pues los diputados son elegidos por un sistema doblemente indirecto: los electores primarios (de parroquia) elegían a los secundarios (de partido) y éstos a los diputados, la Ley Orgánica Electoral de 1857 estableció que todos los electores elegían a los diputados, a los magistrados de la Suprema Corte y al presidente de la República. Esta transformación se puede comprender mejor recordando con Rabasa que la Ley de 1855 "era nada menos que la misma de la Constitución centralista de 43".¹⁷ En ella se establecía que "por cada cincuenta mil almas se nombrara un diputado y también por una fracción que exceda de veinticinco mil" (art. 4), que los diputados eran elegidos en las juntas de estado por "los electores secundarios nombrados en los partidos de cada Estado, Distrito o territorio" (art. 47), los cuales eran elegidos a su vez, en las juntas secundarias o de partido a razón de uno "por cada veinte electores primarios" (art. 39) los que asimismo, eran elegidos en juntas primarias "en toda población que llegue a quinientos habitantes" (art. 13).

Como puede verse la Ley Electoral de 1855 establecía una jerarquización de la sociedad política a través de una graduación en el interior de la clase propietaria: cada 50 mil habitantes eran representados por 100 electores primarios y de éstos sólo cinco elegían a un diputado el cual

debía ser un ciudadano mayor de veinticinco años que poseyera “un capital (físico o moral), giro o industria honesta que le produzca con que subsistir” (art. 56).

En cambio, partiendo del principio de que la sociedad política coincide con toda la clase propietaria, la Ley de 1857 instituyó una organización diferente: dividió los estados, los territorios y el Distrito Federal en distritos electorales de 40 mil habitantes y fracción de más de 20 mil (art. 1), estableció que cada ayuntamiento o sección de ayuntamiento de 500 habitantes y fracción de más de 250 designaran un elector (art. 2) y que estos electores eligieran directamente al diputado propietario, al suplente, al presidente de la República y a los magistrados y al presidente de la Suprema Corte de Justicia (art. 43, 45 y 48). El resultado fue que cada diputado era ahora elegido por un mínimo de 40 y un máximo de 80 electores que coincidían así con la totalidad de la clase propietaria de un distrito. Más aún, por el hecho de que el diputado propietario y el suplente debían reunir “la mayoría absoluta de los votos” de los electores presentes (art. 35) se terminaba por garantizar el libre juego de las facciones y hacía posible las soluciones de compromiso. En efecto, por el hecho que cada estado, territorio o Distrito Federal tenía por lo menos un distrito electoral y un diputado (art. 54 de la Constitución), se creaba la praxis de la representación igualitaria de las facciones políticas existentes en la clase propietaria. De esta forma, por medio del mecanismo de las elecciones se aseguraba la total libertad de la sociedad política del estado que se traducía en una representación igualitaria directa en los aparatos del estado de todos los sectores de la clase propietaria.

Con la definición de la libertad, contenida en la Constitución y las leyes electorales, logramos ver que la sociedad política ha sido redefinida haciendo coincidir efectivamente la sociedad política con la totalidad de la clase propietaria, garantizando a todos los propietarios el derecho de ser representados directamente en la gestión del estado. El significado de esta identificación total entre clase propietaria y sociedad política se entiende mejor observando que los electores

que eligieron efectivamente a los constituyentes fueron 608 sobre un total de 12 mil electores primarios potenciales, mientras que en las primeras elecciones hechas según la Constitución y la ley electoral de 1857 votaron efectivamente 8,723 propietarios.

La ampliación de la clase propietaria activa políticamente representó, sin lugar a dudas, una fuerte novedad, pero fue una novedad que no logró crecer pues el número de electores no se amplió ni durante la Reforma, ni en los gobiernos de Juárez, ni en el porfiriato, manteniéndose en alrededor de 10 mil electores. Se tiene así la impresión de que apenas redefinida la sociedad política se estanca, siendo incapaz de crecer.

Si reflexionamos sobre esta tendencia que se declara algunos decenios antes de la llegada al poder de Díaz y que no modificó el progreso material del último tercio del siglo XIX —que se manifiesta en un crecimiento de la población alfabetizada y en la expansión de segmentos sociales que podían ser incluidos en la sociedad política—, debemos preguntarnos cuáles motivos son los que explican el estancamiento de la sociedad política.

El estancamiento de la sociedad política podría explicarse por la voluntad de la clase propietaria de excluir a los sujetos que se manifiestan en la escena mexicana después de 1857, explicación ésta que hace a un lado la distinción anteriormente hecha entre nacionales y ciudadanos y la dimensión territorial en la cual se inscribe realmente el ciudadano-elector, el distrito electoral. El hecho de que implícitamente se haya establecido un número variable de electores que va desde un mínimo de 40 hasta un máximo de 80 —pues se elegía un diputado por cada 40 mil habitantes y fracción no inferior de 20 mil— terminó por vincular la expansión de la sociedad política exclusivamente a la ampliación numérica de los diputados; la cual no sucedió debido a la inexistencia —hasta 1895— de censos nacionales que hubieran permitido hacer crecer el número de diputados con el crecimiento efectivo de la población. El resultado fue una sociedad política inerte que impidió una evolución de la forma originaria del estado liberal.

El poder y el "pacto federal"

El análisis de la libertad política a partir de la Reforma nos ha llevado a la conclusión de que la sociedad política es una sociedad estancada, en la que se profundiza, a lo largo de toda la segunda mitad del siglo XIX, la escisión entre nacionalidad y ciudadanía. A finales del porfiriato la sociedad política representa apenas el 0.6% de la población alfabetizada.

Para mejor entender los motivos que impidieron a la libertad convertirse en un factor expansivo de la sociedad política mexicana que favoreciera la evolución del estado liberal, desde su forma primigenia de notables a otra democrática, debe analizarse los límites que la misma carta constitucional pone a la libertad política.

Los artículos constitucionales relativos a la soberanía y a la forma de gobierno nos dan una primera indicación de los límites a la libertad política. En ellos se asienta que "la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo" (art. 39), que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación según los principios de esta ley fundamental" (art. 40) y que "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los Estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal" (art. 41).

A partir de estos tres artículos se puede comprender cómo a través de la soberanía se limita la libertad, favoreciendo la expansión del poder estatal. La tensión entre libertad y poder, que encontramos en todos los estados liberales, encuentra su fundamento en la interpretación prevaleciente en la tradición liberal según la cual en la medida que se extiende el poder de mandar y de impedir del estado disminuye la libertad. En el caso concreto del estado liberal mexicano, la tensión entre libertad y poder se manifiesta en el hecho de que la soberanía pertenece al pueblo

quien la deposita en los estados —que son "libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior"— y en la federación. Serán estos dos poderes, unidos entre sí por un pacto, los que la ejercerán. De esta forma, el ejercicio de la soberanía, delegada a los estados y a la federación, se convierte en el fundamento del poder.

A través de la delegación de la soberanía a los estados y a la federación se logra precisar los límites de los poderes y las funciones del estado que en la Constitución, como en general en la doctrina liberal, se presentan englobados. Para comprenderlos se puede leer el comentario que hace Larrondo, representante a la conferencia de los estados para la abolición de las alcabalas interiores, quien sostiene que "la Federación no puede concebirse, siquiera, sin la existencia de varias entidades soberanas, bajo cuyo pacto de unión tiene ser y vida el país confederado. Así, pues, la vida política de los Estados Unidos Mexicanos, está toda en dos géneros de relaciones: la primera de igualdad por el carácter de soberano que cada uno reviste; la segunda de unión que naturalmente engendra el pacto federal y la Federación que todos forman. En estos principios de muy clara percepción, se funda la Constitución de la República, cuando declara que las facultades no concedidas expresamente a los poderes federales, se entiendan reservadas a los Estados. No había, pues, que enumerar una a una las que aquéllos debían y podían ejercer. Siendo inherentes a su propia naturaleza, estando comprendida en la esencia misma de su soberanía; sólo hay que reconocerlas, así como a todo individuo se le reconocen ciertos derechos a su ser de hombre y por sólo serlo".¹⁸

A partir del comentario de Larrondo se observa que por medio del pacto federal se legitima un doble poder —el estatal y el federal— de los cuales uno, el de los estados, es más fuerte, pues como la Constitución lo manifiesta: "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios estatales, se entienden reservadas a los Estados" (art. 117). El resultado es que el pacto federal coloca límites muy precisos al poder estatal mientras no los establece para los poderes de los estados pues —como justamente dice Larrondo— el poder de los esta-

dos es similar a "ciertos derechos a su ser de hombre y por sólo serlo"; es decir, coinciden con la libertad política. Las características de estado mínimo son atribuidas exclusivamente al estado federal cuyas funciones serán estrictamente las de ser un centro de coordinación y de mediación de las tensiones entre los estados y entre los estados y la federación.

La tensión entre libertad y poder asume en el contexto mexicano una connotación propia: una lucha entre los poderes estatales —que identifican arbitrariamente su poder con la libertad— y el poder federal, central, teniendo como resultado que la tensión entre libertad y poder se desvirtúa para transformarse en una lucha entre los poderes.

La lucha entre los poderes comienza en el momento mismo en que se discutió el proyecto de Constitución y durará hasta la Revolución. Se trata de una lucha durante la cual el poder federal, el más débil, escoge sus instrumentos partiendo esencialmente de las facultades que le han sido concedidas, en especial, de las facultades fiscales.

No es por lo tanto una casualidad que ya en el congreso constituyente se hubiera discutido sobre la relación fiscal que debía existir entre la federación y los estados. Inicialmente se propuso que las contribuciones directas fueran competencia de los estados y las indirectas de la federación, garantizando así la autonomía financiera del poder central.¹⁹ El significado de la desaprobación de este principio queda claro al leer el comentario de uno de los participantes: "la comisión quería separar enteramente la hacienda federal de la hacienda de los estados, quería la abolición de las alcabalas, quería también que cesara la guerra fiscal que para empobrecerse y aniquilarse se hacían antes los estados, y quería, por último, la supresión del sistema de contingentes que no fue más que un semillero de discordias y trastornos".²⁰

La ley tributaria de 1857, en virtud de las normas de la Constitución, diferenció las rentas federales de las de los estados: las primeras con los derechos aduaneros, las rentas de los servicios públicos (correo, lotería, etc.) y las rentas patrimoniales (venta de tierras); las segundas,

todos los otros impuestos.²¹ Correspondieron entonces al poder federal los impuestos sobre los objetos que no tocaban los intereses de la clase propietaria regional, pues los que podían afectar a los propietarios, como los impuestos directos, fueron considerados pertenecientes a los estados.

Debido a la asignación de los derechos aduaneros al poder federal dejan de ser, como aconteció antes de 1850, un área de conflicto entre los comerciantes y los grupos regionales, permitiendo al poder central, primero, racionalizar y luego, a partir de los años setenta, expandir sus recursos económicos, los que utilizará para reorganizar el crédito público, favoreciendo con ello un acuerdo entre los intereses económicos nacionales y los extranjeros.

La estrategia de los ministros de Hacienda fue dirigida inicialmente a congelar tanto la deuda externa como la interna, para en seguida involucrar a los acreedores en un vasto plan de modernización económica de tal modo que a través del crecimiento económico se pudiera, en el futuro, tanto pagar los intereses como amortizar la deuda externa.²² La deflación de la deuda interna fue conseguida en una acción que utilizó como elemento de maniobra los bienes de la iglesia. El ministro Matías Romero subrayó que, en los años de 1860 y 1870, más de un tercio de la deuda interna se amortizó con los bienes nacionales.²³

El objetivo de la acción del gobierno central, iniciada en los años sesenta y continuada hasta fines de siglo, era mostrar la existencia de nuevos sectores productivos (ferrocarriles, minas, etc.) y la posibilidad de renovación de viejos sectores productivos (agricultura) para dirigir hacia ellos la inversión de los capitales disponibles que se habían acumulado en el sector mercantil y financiero. De esta manera el poder central se aseguraba el apoyo de los intereses económicos nacionales y extranjeros. Entre 1860 y 1890 el poder federal, utilizando como elemento de maniobra el espacio financiero de que disponía, había logrado crearse una base social propia, integrada por los segmentos superiores de la clase propietaria regional, por la incipiente clase media urbana de ciudad de México y por los intereses extranjeros.

La expansión del poder federal preocupó indudablemente a los poderes estatales que trataron de frenarla por medio de la defensa de su autonomía hacendaria. En efecto, los poderes estatales se opusieron en el Congreso Constituyente a la proposición presentada por varios diputados "relativa a declarar abolidas en la República las alcabalas y aduanas interiores".²⁴ Se llegó incluso, una vez restaurada la república, a vetar la iniciativa de Matías Romero de sustituir el viejo contingente y el impuesto sobre el papel sellado con el impuesto del timbre porque de esta forma "no sólo mata la soberanía local, sino que hace imposible la vida de los Estados".²⁵ El impuesto federal del timbre, rechazado en 1868, fue aprobado en 1875 una vez que el poder federal dejó en manos del poder de los estados su cobro y su administración.²⁶

Tanto en el nivel político como en el económico vemos que a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX la interpretación predominante fue que los poderes estatales eran superiores al poder central y que la contribución económica que debían a la federación era una concesión y no un deber, por lo que se reservan el poder coactivo sobre el impuesto federal. Aparece entonces que los poderes estatales tuvieron siempre muy claro que la cuestión económica y fiscal era esencialmente una cuestión política, de poder, tanto que en 1878 rechazaron un nuevo proyecto de ley que obligaba a los estados a eliminar las aduanas interiores en el plazo de un año.²⁷

La imposibilidad de doblar el poder de los estados con una acción de fuerza obligó al poder federal a elaborar una nueva estrategia de tipo conciliatorio según la cual se pedía a los estados la elaboración de los proyectos de ley. Con esta nueva estrategia, en 1883 se convocó a una conferencia de representantes de los estados para reformar el artículo 124 de la Constitución que establecía que a partir del 1o de diciembre de 1884 quedaban abolidas las alcabalas y las aduanas interiores. El problema político emergió inmediatamente, pues "cumplir lisa y llanamente con el precepto constitucional, sería lo mismo que perturbar la existencia de los Estados, destruyendo de esta suerte la forma de gobierno, que es la esencia de la Constitución; porque sería ilu-

sona la libertad de las entidades federativas, si se les privase imprevisoramente de los recursos que tienen establecidos para sostener su propia vida".²⁸

Al pedir a los estados que declararan sobre un artículo de la Constitución cuando la misma carta establecía que era competencia del Congreso de la Unión —"por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes" y en seguida "aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados" (art. 127)—, el gobierno federal hizo explícitos los límites de su poder pues —como lo dice Francisco Bulnes, representante del Estado de Hidalgo a la conferencia— si después del 1o de diciembre de 1884 "subsisten las alcabalas, entonces, señores, sobrevendrán los amparos; entonces los jueces de Distrito los concederán y, si no son obedecidos, la fuerza federal, rural o la que haya en la localidad, los hará respetar".²⁹ No obstante esta posibilidad, el poder federal trató de llegar a un acuerdo con los estados porque ellos eran los que tenían el efectivo poder de coacción.

La comisión nombrada por la conferencia de representantes propuso la sustitución de las alcabalas y aduanas interiores por un impuesto indirecto sobre los consumos, propuesta que atacó Guillermo Prieto, representante del estado de Puebla, quien sostuvo que "la comisión, espantada con el fantasma del amparo, quiere encadenar a los Estados para alejar todo temor del Ejecutivo" sin reparar que el proyecto "abre la puerta a facultades que en mucho menoscaban la libertad de los Estados".³⁰ A la prestigiosa voz de Prieto se unió la no menos prestigiosa de Ignacio L. Vallarta —representante de Yucatán y de Campeche— quien argumentó "que el artículo que se discute ataca la soberanía de los Estados" y "afecta nuestras instituciones, porque las subvierte en su base, las destruye, haciendo por completo imposible el régimen federal".³¹ La posibilidad de que a través del impuesto sobre el consumo se considerase "lícito negar esa soberanía, subalternándola al poder central", impidió que el proyecto de ley fuera aprobado por el Congreso.³²

La defensa por parte de los estados del poder que les derivaba de la soberanía impidió hasta

1896 la eliminación de las aduanas interiores. Esto se alcanzará por medio de un acuerdo entre los poderes, elaborado en una conferencia de representantes de los estados, donde se negoció la abolición de las aduanas interiores y el subsidio que los estados daban al gobierno federal.³³ El resultado fue que, por una parte, se abolieron las aduanas interiores y, por otra parte, se eliminó la renta interior que, probablemente, pasó a formar parte de las Haciendas de los estados.³⁴

La tensión entre el poder federal y el poder de los estados es anterior a la Constitución de 1857 y evoluciona —en el curso de la segunda mitad del siglo XIX, es decir a lo largo de la Reforma, de los gobiernos de Juárez, de Lerdo de Tejada y en el Porfiriato—, pasando de la lucha frontal al compromiso, sin una efectiva transferencia de poder —hasta 1900— desde los estados al gobierno federal.

Tal como acontece con la sociedad política, también la tensión entre los poderes tiende a bloquearse una vez definidos —en 1857— sus nuevos ámbitos. El poder federal no logró expandir su fuerza real, por lo tanto, no consiguió superar su dimensión originaria de centro coordinador y mediador. De allí, entonces, que la base social del poder federal seguirá siendo, hasta comienzos del siglo XX, esencialmente la misma que la de los años setentas: el Distrito Federal, el capital extranjero y un frágil segmento de la clase propietaria. La idea fuerte del porfiriato, dar vida a una burguesía nacional a partir de la acción expansiva del poder central, no logró traducirse en realidad.

Consideraciones finales

El estado liberal mexicano, desde la Reforma hasta los últimos años del porfiriato, se inscribe en una evolución histórica dotada de una fuerte continuidad estructural y procesal, caracterizada por una marcada inercia, por la imposibilidad de evolucionar desde su forma primigenia de estado liberal restringido, notabiliar, hacia otra capaz de garantizar, a partir de la interacción entre libertad política y poder, la esfera de acción de los individuos y la intervención del es-

tado liberándolos del poder efectivo que poseen los estados.

El estancamiento del estado liberal se manifiesta desde el momento mismo de su formación, durante la Reforma, y no es, como se ha sostenido, ni el resultado del autoritarismo porfiriano —que se inscribe en el interior de esta tendencia—, ni el resultado del contexto social económico “atrasado” que, a lo más, lo condicionó. El análisis de los fundamentos, los límites y las funciones del estado liberal mexicano nos muestran que su inercia está contenida en la interpretación que se dio de la libertad política y del poder. Definiendo la sociedad política a partir de una rígida proporción entre ciudadanos y cargos públicos, que si bien integró en ella a toda la clase propietaria existente a mediados del siglo XIX, excluyó a las clases que podían desarrollarse por efecto del crecimiento económico y social.

El resultado fue el congelamiento de la sociedad política por más de medio siglo, anulando la tensión entre libertad y poder de la fuerza creativa que podía asegurarle la expansión de la participación política e impidiendo una redefinición del poder de los estados que permitiera al poder central ejercer enteramente sus funciones de estado mínimo y de derecho.

El estado liberal terminó entonces por no poseer fuerza expansiva y capacidad evolutiva con las cuales modelar a la nación mexicana y adquirir la connotación de estado nacional. De allí que tuvo que hacer propia una idea de nación que coincidía estrictamente con la sociedad política notabiliar y con los valores que los notables expresaban, ahondando aún más la preexistente disociación entre nacionalidad y ciudadanía. El pensamiento liberal no logró desarrollar su potencialidad innovadora y se transformó en una ideología al servicio de la conservación de la sociedad política y del poder de los estados.

De esta manera, la inercia del estado liberal constituye así una de las causas más vistosas de la Revolución, la que se encargará de demolerlo y fundar uno nuevo. El que no pudiendo ya tener como elemento central la tensión entre libertad y poder se desarrollará a partir de la tensión entre libertad e igualdad que es, como sabemos, la que hace posible la democracia.

Notas

Ponencia presentada en el Coloquio "México al filo del siglo XXI", auspiciado por la UNAM, la SEP y el CREA.

¹ Daniel Cosío Villegas, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Sep/Diana, pp. 166-7, 1980.

² Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano*, vol. I, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, p. XII.

³ *ibid.*, vol. III, p. X.

⁴ Octavio Paz, *El laberinto de la soledad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 114.

⁵ Cosío Villegas, *La Constitución...*, cit. p. 165.

⁶ Cosío Villegas, *Llamadas*, México, 1980, pp. 237 y 241.

⁷ Juan Felipe Leal, *La burguesía y el estado mexicano*, México, El Caballito, 1976, p. 166. Véase también Reyes Heróles, *El liberalismo...*, vol. III, cit., pp. XVI y XVII.

⁸ Reyes Heróles, *El liberalismo...*, vol. III, cit., p. XV.

⁹ Cosío Villegas, *La Constitución...* cit., pp. 145-6.

¹⁰ *ibid.*, *pásim*.

¹¹ Véase, como ejemplo, Ramón Rodríguez, *Derecho Constitucional*, México, 1875, pp. 508-10.

¹² Antonio Annino. "Il patto e la norma alle origini della legalità oligarchica in Messico", *Nova Americana*, 1982, núm. 5, p. 160. [Ed. en español: "El pacto y la norma. Los orígenes de la legalidad oligárquica en México, *Historias*, núm. 5, enero-marzo 1984.]

¹³ *ibid.*

¹⁴ *ibid.*, p. 162.

¹⁵ Convocatoria a la Nación para la elección de un Congreso Constituyente 17-10-1855.

¹⁶ Ley Orgánica Electoral 12-02-1857.

¹⁷ Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1976, p. 31.

¹⁸ *Conferencia de los representantes de los estados*, México, Imprenta del Gobierno, México, 1884, p. 94.

¹⁹ Francisco Zarco, *Historia del congreso extraordi-*

nario constituyente, México, El Colegio de México, 1956, p. 343.

²⁰ Francisco Zarco, *Crónica del congreso extraordinario constituyente*, México, El Colegio de México, 1957, pp. 61 y ss.

²¹ *Memoria del Secretario de Hacienda 1869*, pp. 474 y ss.

²² Marcello Carmagnani, "Finanzas y estado en México", *Ibero-Amerikanisches Archiv*, núm. 3-4, 1983, pp. 296-307.

²³ *Memoria del Secretario de Hacienda 1869*, pp. 937 y 982.

²⁴ Zarco, *Historia del Congreso...*, cit., pp. 1246-51.

²⁵ *Una muestra de nuestra regeneración financiera. Nuevo impuesto de timbre del Sr. Ministro de Hacienda*, Tip. J. Ledesma, Veracruz, 1879, p. 58.

²⁶ Ley de timbre 1875, art. 70-71 en *Compilación de las Leyes Federales de Timbre*, Tip. Muller, México, 1912. Es sólo después de 1900 que este impuesto fue percibido directamente por los funcionarios federales, cf. *Memoria de Hacienda 1899-1900*, p. XVI.

²⁷ *Proyecto de ley sobre supresión de alcabalas*, Imprenta del gobierno, México, 1878; *Dictamen de la comisión de Hacienda de la Cámara de Senadores*, Tip. F. Mota, México, 1878, p. 8.

²⁸ *Conferencia de los representantes de los estados*, cit., p. 10.

²⁹ *ibid.*, p. 38.

³⁰ *ibid.*, p. 112.

³¹ *ibid.*, p. 129.

³² *ibid.*, p. 131.

³³ J. I. Limantour, *Breves apuntes para un proyecto de abolición de las aduanas interiores de la República*, Imprenta de J.F. Jens, México, 1891, p. 29. Véase también *Apuntes sobre mi vida pública, 1892-1911*, Porrúa, México, 1965, pp. 54-56.

³⁴ *Memoria de Hacienda 1895-1896*.

