

CAPITULO 5

Las Instituciones del Segundo Imperio Mexicano.

Los cambios económicos, políticos o sociales de un país sólo logran entenderse cuando se analiza el entorno en el que, o por el cual se desarrollan. El papel de las instituciones es determinante, pues éstas definen el escenario en el que se desenvuelven dichas alteraciones. El Imperio de Maximiliano se desarrolla en una de las etapas de la historia de México con un gran número de reestructuraciones que a la vez eran el resultado de cambios anteriores. Desde principios del siglo XIX, el movimiento independentista logró su propósito, pero sus impactos permanecieron durante las siguientes décadas, y uno de ellos tuvo su mejor reflejo durante el gobierno juarista, el cual habría de ser interrumpido por el Segundo Imperio. De ahí la importancia de dar seguimiento a los cambios realizados por Maximiliano, pues su ideología se basaría en el seguimiento o rechazo a las políticas establecidas por Juárez. La implementación del orden social, político y económico de México era inalcanzable sin la formación de un nuevo gobierno, el cual seguramente requirió de otros órganos, así como de la creación de nuevas instituciones, o de la restricción o expansión de las existentes para su apoyo. Por ello es importante establecer el carácter de éstas, y su participación durante la época, pues serían el medio para alcanzar los diferentes objetivos.

5.1 Ejército y Gobierno.

Desde antes de su llegada, Maximiliano planeó la nueva organización del gobierno, consciente que tanto la extensión como las comunicaciones en el territorio, serían puntos en contra de la formación de un Estado Central, como señala Corti¹. Pero a pesar de eso, se aventuró a la creación de una administración orientada de esa forma, pues parecía la mejor alternativa para enfrentar la situación crítica predominante en el país² tras la Guerra de Reforma.

El primer esquema de gobierno instalado en el país con la intervención francesa fue la Regencia (26 de junio de 1863 a 10 de abril de 1864), cuyo carácter fue prácticamente militar, y cuyo mandato venía de Francia, específicamente de Napoleón III. El periodo se caracterizó por su concentración en el control territorial a través de las tropas militares. La estructura gubernamental se compuso de 6 secretarías que en gran parte fueron administradas por militares, éstas fueron: Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Gobernación, la de Justicia, la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, la Secretaría de Guerra y Marina, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Al parecer, durante el periodo de la Regencia sólo se persiguieron dos objetivos: la captura de Juárez, junto con la retirada de sus tropas, así como el apoyo de la Iglesia como autoridad, al mismo tiempo que las cuestiones relacionadas con ella.

¹ Corti, 1944, pp. 288.

² Lubienski, 1988, pp. 87.

A la llegada de Maximiliano, la demanda militar seguía siendo preocupante, pero no por eso dejaron de establecerse otros objetivos que ofrecieran mayor desarrollo al país. Al parecer, aunque los deseos de Maximiliano para establecerse en México fueran diferentes, no tenía mayor alternativa que la militar. No sólo porque Napoleón ya había logrado avanzar por este medio, sino porque los movimientos a favor de Juárez seguían surgiendo en el país³. Sin embargo, el emperador formuló un sistema que le permitiera conocer las regiones adheridas al imperio. Para tal efecto, el primer paso consistió en establecer la nueva división territorial, tarea que habría de asignarse a Manuel Orozco y Berra, como O’Gorman hace mención⁴. El resultado fue la creación de ocho grandes Divisiones Territoriales y Militares, que encerraban 50 Departamentos de éstos cada uno se conformaba por Distritos, los que a su vez se componían por Municipalidades⁵; en el Cuadro 5.1 se definen los Departamentos integrantes de cada región.

Es evidente que con dicha organización se buscaba tanto el control económico, como militar del territorio. Orozco y Berra afirma, que las reglas invariables que se adoptaron para la definición de las Divisiones y los Departamentos, estuvieron en función de tres características principales:

“...1a.- La división en mayor número de fracciones políticas. 2a.-Dar a las mismas divisiones, siempre que lo permita la configuración del terreno, límites naturales entre sí. 3a.-Que poco más o menos cada fracción política, en el porvenir, pueda alimentar un mismo número de habitantes...”⁶

³ Ratz, 1998, pp. 204 – 204.

⁴ O’Gorman, 1948, pp. 101.

⁵ Lubienski, 1988, pp. 88.

⁶ Orozco y Berra, 1878, en O’Gorman, pp.103

CUADRO 5.1. LAS DIVISIONES TERRITORIALES Y SUS DEPARTAMENTOS EN EL SEGUNDO IMPERIO, 1864 – 1867.			
Divisiones	Departamentos	Divisiones	Departamentos
<u>División I: 8 Deptos.</u>	Acapulco		Cualcomán
	Guerrero		Jalisco
	Iturbide		Nayarit
	México		Tacámbaro
	Michoacán		Zacatecas
	Toluca	<u>División V: 4 Deptos.</u>	Coahuila
	Tula		Mapimi
	Tulancingo		Matamoros
<u>División II: 8 Deptos.</u>	Ejutla		Nuevo León
	Oaxaca	<u>División VI: 5 Deptos.</u>	Batopilas
	Puebla		Chihuahua
	Tehuantepec		Durango
	Teposcolula		Huejuquilla
	Tlaxcala		Nazas
	Tuxpan	<u>División VII: 5 Deptos.</u>	Campeche
	Veracruz		Chiapas
<u>División III: 6 Deptos.</u>	Fresnillo		La Laguna
	Guanajuato		Tabasco
	Matehuala		Yucatán
	Querétaro	<u>División VIII: 6 Deptos.</u>	Alamos
	San Luis Potosí		Arizona
	Tamaulipas		Baja California
<u>División IV: 8 Deptos.</u>	Aguascalientes		Mazatlán
	Autlán		Sinaloa
	Colima		Sonora

Fuente: Elaboración Propia. Datos: Lubienski, Johann. "Der Maximilianeische Staat. Mexiko 1861- 1867. Verfassung, Verwaltung und Ideengeschichte". Forschichte, Bd.4. Wien/Köln/Graz, Böhlau 1988.

Esta organización territorial no sólo era diferente en la conformación sino en la composición, pues Maximiliano apoyo la presencia del ejército mediante la incorporación de militares que también debían colaborar como funcionarios. La milicia se fortaleció basándose en la idea de crear una institución nacional con suficiente autoridad como para restablecer el orden, y que de alguna forma supiera a la Iglesia⁷. Lo que se sumaría a los muchos actos criticados al gobierno imperialista, por su carácter liberal y en pro de las

⁷ Corti, 1953, pp. 94.

políticas de Juárez. Sin embargo, Maximiliano había llegado al país con el apoyo de los conservadores, y por eso estaba obligado a guardar un lugar para este partido y para los eclesiásticos dentro de su gobierno. Así Lubienski establece que, a la cabeza y en la capital de cada una de las ocho Divisiones se encontraba un general de territorio, un comisario imperial – con funciones de consejero del Emperador-, una Corte Imperial o de apelación, un Arzobispo y un Intendente de Finanzas⁸.

El Comisariado Imperial puede reconocerse como la máxima autoridad central, pues asumía las funciones de Consejo de Estado, de los Ministerios, y Cancillería. Entre sus funciones se encontraban el dominio y la responsabilidad inmediata de la administración de justicia, la inspección general de los Departamentos, así como el derecho de destituir a las personas que ocupaban cargos públicos, condicionado a la aprobación del emperador⁹. Una segunda categoría de funcionarios próximos al emperador, fue la de los Visitadores Imperiales, quienes tenían funciones y responsabilidades similares a las de los Comisarios Imperiales. La mayor diferencia entre unos y otros radicaba en que los visitadores no tenían un lugar de estancia fijo. Al parecer, tal parece haber sido el cargo oficial de la emperatriz Carlota, pero algunos como autores como Gómez demuestran que su participación en las decisiones del gobierno iban mucho más allá de las permitidas a un Visitador Imperial, pues en los viajes del emperador ella participaba como Regente¹⁰. Para asuntos especiales y con la misma idea de observación, reforma y regulación, se

⁸ Lubienski, 1988, pp. 87.

⁹ *Ibid*

¹⁰ Gómez, en Iglér y Spiller, 2001, pp. 33.

designaron a los Inspectores Imperiales, conforme a Blasio¹¹, que se encontraban en una posición inferior al de los Visitadores Imperiales, y con funciones similares.

Las Prefecturas fueron la forma de gobierno más importante en los Departamentos. Sus prefectos fueron nombrados por Maximiliano, y éstos tenían la tarea de asignar las Subprefecturas y nombrar a los alcaldes de los ayuntamientos¹². Estas tres formas administrativas estaban a su vez sujetas al Ministerio de Gobernación. Cada Prefecto debía además, acompañarse de un Consejo de Gobierno Departamental que se conformaba por el Presidente del Tribunal de Primera Instancia, el Presidente de los Consejeros Departamentales de la Capital, el Administrador de Rentas, un representante de los terratenientes, y un minero o algún otro industrial, según la actividad económica más relevante del Departamento. Sólo en el caso de las municipalidades, la elección del representante era permitida, siempre y cuando la comunidad contara con más de 1000 habitantes¹³. En el Apéndice A puede entenderse de manera más simplificada la organización del gobierno imperial.

Desde el punto de vista de Flint, Maximiliano nombró también como funcionarios a todos aquellos extranjeros que hubiesen sido enviados por Napoleón, ya fuera por su experiencia en las finanzas o como servidores públicos. De la misma manera el emperador saldó sus compromisos con los mexicanos que lo habían avalado en la organización de su gobierno, desde Miramar como a su llegada, otorgándoles funciones públicas¹⁴ o facilitándoles la

¹¹ Blasio, 1905, pp. 45.

¹² Lubienski, 1988, pp. 89-92.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Flint, 1867, pp. 258.

realización de sus actividades, como en el caso de los industriales o comerciantes. La mayor parte de los extranjeros que ocuparon puestos administrativos especialmente en las Prefecturas, eran a su vez militares, con lo que se remarcaba la presencia militar en las comunidades y no sólo en la capital¹⁵. Sin embargo, el verdadero fortalecimiento del ejército se logró tras la formación de la Comisión Militar, la cual fue presidida a partir de julio de 1865 por el General Bazaine¹⁶. Las actividades de tal comisión se concentraron en el reclutamiento, definición del reglamento para la portación de armas, jurisdicción, sueldos, uniformes, armamento, así como la rápida planeación para la ocupación del territorio¹⁷. De esa forma, se pretendía establecer un imperio más organizado, y estable.

En el diseño del estado imperial de Maximiliano se involucraron entonces iglesia, grupos de presión, el ejército francés, así como a los voluntarios belgas y austríacos que posteriormente llegaron¹⁸. Sin embargo, en la creación del Senado, Lubienski señala que el emperador permite la participación de intelectuales así como de otros civiles. El emperador establece al Senado como cámara única, que habría de componerse de la siguiente manera:

- El Príncipe;
- Cardinales, Arzobispos y Obispos;
- Gobernadores de Departamento;
- Alcaldes de las Ciudades más Importantes;
- Rectores de Universidades, Presidentes de Facultades y Académicos;
- El presidente del Tribunal de Justicia Mayor ;

¹⁵ Corti, 1953, pp. 106.

¹⁶ Lubienski, 1988, pp. 50.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Hamann, 1983, pp. 71.

- Representantes de los Latifundistas y de los mayores Prestamistas, 40 representantes de terratenientes; medianos, y 10 de la pequeña Industria;
- 100 Ciudadanos elegidos por el Emperador que no tuviesen Antecedentes Criminales; y
- 100 Ciudadanos elegidos por el voto de sus conciudadanos en los Departamentos del país.¹⁹

Con tal organización, Maximiliano permitía la participación de otros grupos en su gobierno, pero manteniendo la orientación militar establecida por Napoleón III, es decir, sólo de esa forma cumplía con las condiciones que le habían sido establecidas, pero a la vez no dejaba de lado sus propias propuestas. Pues ya hemos mencionado que el propósito del emperador mexicano no fue el de presentarse como un gobierno coercitivo, pero que la influencia del gobierno francés lo obligó a establecerse de ese modo, y seguramente la situación de México lo convenció para no modificarlo²⁰, como Cunningham lo plantea.

Puede establecerse que si bien la nueva organización gubernamental del Segundo Imperio parecía estar bien definida, también se encontraba influenciada por la perspectiva francesa de Napoleón III, y obligaba al emperador a darle ese carácter militar. Al parecer la estructura del gobierno imperial logró darle a éste el funcionamiento deseado. Es decir, las áreas ocupadas por el ejército funcionaban bajo el esquema planeado, y daban los resultados deseados, al menos económicamente. Tal hecho hace pensar que el diseño de la administración imperial era efectiva, y que su verdadera debilidad radicó en el escaso número de tropas para cubrir el territorio, y no en una mala concepción.

¹⁹ Lubienski, 1988, pp. 30 – 33.

²⁰ Cunningham, 2001, pp. 157.

5.2 La Educación, la Cultura y sus Instituciones.

Las primeras políticas de Maximiliano dejan ver su preocupación por el orden social y las finanzas públicas, pero casi en la misma proporción se nota su interés por mejorar las condiciones de vida, fortaleciendo otras áreas. Ya en las primeras ideas con las que organiza su administración, incluye a una comisión con propósitos culturales y educativos. Conforme a Lubienski, la Comisión de Instrucción Pública es creada el 3 de agosto de 1864 bajo la dirección de José Fernando Ramírez y con 4 objetivos fundamentales: a) creación de una biblioteca nacional y museos; b) fundación de una academia de Ciencias, c) fomento de un Ministerio de Educación Pública, y d) el establecimiento de escuelas primarias, normales y centros politécnicos²¹. Según Bermúdez, dicha Comisión habría de transformarse en 1865 en el Ministerio de Instrucción Pública y Cultos²², y se le agregaron actividades como la promoción de la educación en todo el territorio imperial, la elaboración de un plan de informe que incluyera la conservación y el estudio de los antiguos monumentos y de las lenguas indígenas²³.

A pesar de haber sido una de las primeras tareas asignadas a la Comisión de Instrucción Pública, la creación de la biblioteca nacional no fue posible sino hasta 1867, y ya bajo el gobierno de Juárez. No existen muchos datos respecto a la forma en que ésta iba organizarse, ni de las colecciones que habrían de componerla. Sin embargo, Ratz menciona que en 1869 se llevó a cabo una subasta en Viena de 7,000 volúmenes relacionados con

²¹ Lubienski, 1988, pp. 51

²² Bermúdez, en San Román y Christlieb, 1994, pp. 194.

²³ Leyes, decretos y reglamentos del Imperio, 1865, pp. 25, en San Román y Christlieb, 1994, pp. 194.

México, y los que en algún momento deberían haber sido enviados al país para la complementar la Biblioteca Imperial²⁴.

En cuanto a los museos, puede decirse que Maximiliano se concentró en la reorganización y fundación del Museo Público de Historia Natural, Arqueología e Historia, que habría de concentrarse en la esquina noroeste del edificio del Palacio Nacional, donde se encontraba la Casa de Moneda²⁵. Una de las contribuciones más importantes a la colección del museo fueron las del hermano de Maximiliano, el emperador Franz Joseph. El emperador austríaco envió una colección de documentos sobre la Conquista de México, entre los que se encontraban las Cartas de Relación de Hernán Cortés al emperador Carlos V. También envió un antiguo escudo formado por un mosaico de plumas de aves exóticas²⁶. Desafortunadamente no existen datos que permitan cuantificar el apoyo económico otorgado a éstas actividades, por lo que se vuelve imposible demostrar la importancia que tanto la biblioteca, y museos tuvieron dentro del gobierno imperial. Sólo puede agregarse que parte de los primeros objetivos de la Comisión lograron cumplirse, lo que hace pensar que dichas actividades contaron con los recursos necesarios, puesto que lograron consolidarse en poco tiempo.

En cuanto a la ayuda que habría de recibir el Ministerio de Instrucción Pública y las mejoras en la educación, puede decirse un poco más. El único presupuesto conocido por el Ministerio de Hacienda para el año de 1866 otorgaba \$464,000 pesos de un total de

²⁴ Ratz, Konrad, 1998, pp. 302.

²⁵ Departamento del Distrito Federal, Secretaría General de Desarrollo Social y Comité Interno de Ediciones Gubernamentales, 1987, pp. 27.

²⁶ Ratz, 1998, pp. 302.

\$48,263,870.81 pesos al Ministerio de Instrucción Pública, que si bien no muestra todo lo otorgado durante el Imperio, si parece ser lo más representativo pues por una parte el Ministerio se había formado a mediados de 1865, y el Imperio habría de desaparecer en 1867. El significado real de este monto se puede apreciar en el Cuadro 5.2 en comparación con lo presupuestado a otros Ministerios.

CUADRO 5.2. PRESUPUESTO PARA EL AÑO DE 1866		
Ministerio	Monto Presupuestado	Porcentaje del Presupuesto
Ministerio de Hacienda	\$325,089.00	1%
Ministerio de Negocios Extranjeros	\$548,461.00	1%
Ministerio de la Casa Imperial	\$33,000.00	0%
Ministerio de Justicia	\$926,849.00	2%
Ministerio de Gobernación	\$1,507,860.00	3%
Ministerio de Fomento	\$4,281,982.00	9%
Ministerio de Instrucción Pública	\$464,000.00	1%
Ministerio de Guerra	\$12,507,154.32	26%
Total Presupuestado	\$48,263,870.71	100%

Fuente: Payno Manuel. "Cuentas, Gastos, Acreedores y otros Asuntos de la Intervención, 1861-1867. Imprenta Ignacio Cumplido. México, 1868. Pp. 686.

Aunque el porcentaje presupuestado para la educación parece no ser elevado, las contribuciones del Imperio pueden detallarse. Primero se decretó indispensable que en las comunidades indígenas se impartieran paralelamente el español y la lengua de la región²⁷. Según Avilés, por medio de la Ley del 27 de diciembre de 1865, Maximiliano simplificó el plan de estudios de las escuelas primarias, disponiendo que la enseñanza se impartiera en siete u ocho años, durante los que habría de estudiarse español, latín, griego, historia general, geografía, física, matemáticas, historia natural, filosofía, moral, francés, inglés, literatura general, caligrafía, dibujo, taquigrafía y tecnología²⁸. Sin duda alguna, el decreto no debió haberse llevado a cabo en todas la regiones pertenecientes al imperio, pues los

²⁷ Bermúdez, en San Román y Christlieb, 1994, pp. 194.

²⁸ Avilés, 1972, pp. 139-140.

años que este duró fueron mínimos para aplicar una política educativa de este tipo. Por otra parte, Larroyo señala que la misma ley eliminó el carácter gratuito de la instrucción elemental, pues asignaba una cuota mensual de un peso a los niños que quisieran recibirla, salvo los que exhibieran pruebas de pobreza, pues al mismo tiempo se obligaba a las escuelas a contar con becas sobre todo para los indígenas²⁹. Esta ley fue impuesta prácticamente para las grandes ciudades, puesto que un decreto de 1.º de noviembre del mismo año ya había establecido que aquéllos hacendados que tuvieran más de veinte familias de peones residentes en sus propiedades tenían la obligación de establecer escuelas primarias gratuitas para los hijos de los peones³⁰, como Powell establece. Como se dijo anteriormente, es muy posible que tales cambios educativos no se llevaran a cabo en su totalidad por la poca duración del Imperio, y por la falta de comunicaciones que aceleraran la aplicación de tales modificaciones.

También se apoyó la educación de adultos dentro de la administración imperial, y aunque esta no surgió por iniciativa del emperador, si fue apoyada por éste. Según Bermúdez, en 1865 la Compañía Lancasteriana de la capital, solicitó al Ministerio de Instrucción Pública un auxilio de \$ 95 pesos mensuales para abrir una escuela nocturna y otra dominical para adultos; ayuda que fue concedida. El éxito pareció haber sido tal, que hubo solicitudes de personas que deseaban ingresar a los colegios sin aspirar a certificado ni títulos, así que Maximiliano optó por autorizar estos estudios voluntarios, y terminó por abrir cuatro escuelas más para niños y otra para adultos³¹. La Escuela Especial de Comercio era una alternativa para aquellos jóvenes mayores de 15 años que tuvieran la primaria concluida, así

²⁹ Larroyo, en Avilés, 1972, pp. 139; Bermúdez, en San Román y Christlieb, 1994, pp. 196.

³⁰ Powell, 1974, pp.110.

como interés por la administración. Esta escuela contaba también con becas obligatorias para aquéllos indígenas que lo ameritaran. Con un fin común, se impartían talleres en la Academia Imperial de San Carlos, para jóvenes de más de 16 años que se interesaran por el grabado en madera, estudio de la litografía, escultura y pintura³², conforme a la misma autora.

Otra de las aportaciones importantes del Imperio fue la forma de combinar los hospicios con escuelas. Según Padilla, Maximiliano transformó el Hospicio de Pobres con un carácter escolar, al dividir dicha institución en cuatro departamentos: niños, niñas, ancianos y ancianas. De esa forma, se logró atender a los primeros grupos como en cualquier otra escuela, impartiendoles clases de educación primaria, y promoviendo más tarde algunos talleres. Como la institución no perdía sus propósitos como organización de beneficencia, de aquí habría de derivarse también la primera escuela con atención a niños con necesidades especiales, fundándose en 1863 la Escuela Nacional para Sordomudos³³.

En el Colegio de Minería también se dejaron ver algunos cambios mediante la introducción de un nuevo plan de estudios, que según Velasco, se asemejaba al de la Escuela Politécnica Francesa³⁴. La Escuela Imperial de Minas como fue nombrada desde la Regencia³⁵, recibió uno de los impulsos presupuestarios más grandes, pero no a través del Ministerio de Instrucción Pública y Cultos, sino por medio del Ministerio de Fomento³⁶. Este hecho es atribuible no sólo a la diferencia presupuestal entre ambos ministerios, sino también al énfasis que se quería dar a la actividad minera durante el periodo. Las mejoras del Colegio

³¹ Bermúdez, en San Román y Christlieb, 1994, pp. 194

³² *Ibid.*

³³ Padilla, 1998, pp. 117-119.

³⁴ Velasco, 1988, pp. 191.

³⁵ Anuarios del Colegio de Minería, 1994, pp. 61.

de Minería se notaron no sólo en la adquisición de instrumentos de laboratorio, sino en la construcción del observatorio. De la misma manera, se planeó la creación de una Escuela Práctica en Guanajuato, similar a la existente en Pachuca y con la idea de mejorar la experiencia de los estudiantes. Sin embargo el proyecto no logró concluirse, y ésta nunca se puso en funcionamiento³⁷, conforme a Robles.

En lo que debió haber sido uno de los últimos decretos de Maximiliano, en mayo de 1867 se declararon abiertas las inscripciones para las mujeres mayores a 24 años que quisieran dedicarse al estudio de la obstetricia y obtener el título de partera en la Escuela de Medicina³⁸. Esta sería una de las pocas reformas a la educación femenil, puesto que hasta el momento se mantenía restringida. Los conventos se encargaban de esa labor, sin embargo, la educación femenil se concentraba en la enseñanza de labores para el hogar.

Es innegable la preocupación de Maximiliano por incrementar el nivel de educación y cultura en el país. El número de actividades concentradas en esta materia parece haber llamado más su atención que aquéllas relacionadas con la hacienda pública. Aunque los presupuestos otorgados a cada Ministerio parecen ser los mismos, en términos reales el de Instrucción Pública recibía una aportación mayor si se consideran las actividades que debía de realizar. Como puede observarse gran parte de las reformas educativas implicaron a su vez la creación o modificación de las instituciones existentes. Pero también es un hecho que tales cambios hayan tenido efectos mínimos debido a la corte fase que tuvieron como periodo de adaptación, así como para generar resultados posibles de evaluar.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Robles, 1866, en Velasco, 1988, pp. 191.

5.3 La Banca.

Dado que la cuestión económica era relevante durante el Segundo Imperio, las actividades realizadas no sólo se enfocaron a mejorar la hacienda pública, sino a tratar de establecer otras bases para el crecimiento económico. La Comisión Financiera creada en 1864 tuvo como objetivos la creación de un presupuesto, formación de instituciones bancarias, control y búsqueda de soluciones para el déficit con el exterior, y regulación financiera, entre otros³⁹. Los puntos relacionados con la formación de instituciones y la regulación financiera tenían el propósito de eliminar el funcionamiento actual e irregular del mercado de créditos predominante en el país, ya que no eran únicamente nocivos en tal mercado, sino que la no regulación amenazaba la estabilidad del país. Cerutti lo comprueba cuando establece que los núcleos mercantiles de Monterrey, se convirtieron en la fuente de financiamiento entre 1855 y 1864 para el gobierno, puesto que con los préstamos adquiridos se lograba obtener armas, vestir y alimentar al ejército⁴⁰. Sin embargo, regiones como la de Yucatán muestran la irregularidad del mercado, y sus fallas en el funcionamiento. Según Barceló, el periodo que va de 1850 a 1880 fue característico por el control de casas comerciantes, cuyos dueños era a la vez hacendados, de manera que existía poca libertad para los deudores, pues dicha posición permitía no sólo controlar el comercio sino también el henequén, con el que se relacionaba la principal actividad económica de la región⁴¹. En la Ciudad de México, la situación no era muy diferente, pues la iglesia se había debilitado como prestamista tras las leyes de desamortización y la

³⁸ Bermúdez, en San Román y Christlieb, 1994, pp. 199.

³⁹ Lubienski, 1988, pp. 51.

⁴⁰ Cerutti, en Ludlow y Marichal, 1985, pp. 123.

⁴¹ Barceló, en Ludlow y Marichal, 1985, pp. 167-168.

nacionalización de sus bienes, dando paso a la creación de una clase comerciante que se dedicó a fomentar a ciertos sectores de la industria⁴², sin embargo para los préstamos menores, el Monte de Piedad seguía manteniendo su lugar.

Maximiliano reconoció los problemas del mercado de crédito, y su importancia en el desarrollo de la industria y otras actividades, así que con fondos del Ministerio de Fomento se creó el primer banco privado de México en agosto de 1864⁴³. De acuerdo con Ludlow y Marichal, dicho banco fue fundado por diversas empresas inglesas, que anteriormente habían comerciado con plata, algodón y café, entre otras cosas⁴⁴. Sin embargo, la creación del primer banco no fue tan sencilla e inmediata como parece. Los mismos autores señalan que tras la invasión francesa, las propuestas para formar el primer banco fueron varias y provinieron de casas como la *Haute Banque* de París, y firmas como de Hottinguer, Mallet, Seillierie, Macuard/André y Heine⁴⁵. Según Gille, este grupo se encontraba estrechamente relacionado con con el sindicato bancario del *Crédit Mobilier*, de París, y Glyn/Mills, de Londres, quienes habían promovido el primer gran préstamo externo al gobierno de Maximiliano⁴⁶. La relación entre ambos grupos muestra el verdadero interés de los inversionistas. Ludlow ha demostrado que el objetivo no sólo se limitaba a la fundación de un banco oficial que asegurara el monopolio de la emisión y el control virtual de las finanzas gubernamentales, sino que además les otorgara exclusividad en la exportación de plata mexicana, una vez que el arrendamiento de la Casa de Moneda de la Ciudad de México se encontrara a su cargo. Lo que muestra la sobreposición de la ambición de los

⁴² Bátis, en Ludlow y Marichal, 1985, pp. 277.

⁴³ Rivera, 1904, pp. 151.

⁴⁴ Ludlow y Marichal, 1988, pp. 20 - 21.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Gille, en Ludlow y Marichal, 1988, pp. 125 .

inversionistas, sobre el establecimiento de un mercado regulado, como deseaba Maximiliano.

Sin embargo, tras algunas disputas originalmente iniciadas por Nathaniel Davidson, agente financiero de los Rothschild en México, y miembro de la Comisión Hacendaria, se logró establecer la participación de mexicanos como accionistas mayoritarios del futuro banco nacional. Así agiotistas, comerciantes y empresarios como Barrón, Escandón, Béistegui y Bermejillo suscribieron más de 2 millones de pesos para el proyecto bancario⁴⁷. Así Maximiliano ratificó la concesión que presentó en 1863 un grupo de capitalistas ingleses que en realidad se habían dedicado a la venta del plata, algodón y café, entre otras cosas⁴⁸, dando inicio las operaciones bancarias comerciales en México.

Conforme a Bátiz, el Banco de Londres y México se inició como una sucursal del banco inglés *The London Bank of Mexico and South America Ltd.*, contando un capital de dos y medio millones de pesos. La concesión obtenida le permitió la introducción de billetes bancarios, emisión fiduciaria, operaciones de compra y cambio de monedas, giros, cobranzas, descuentos mercantiles, depósitos a plazo fijo, créditos a la industria y al comercio, préstamos sobre prenda y sobre consignación, y por algún tiempo, préstamos hipotecarios⁴⁹. Conforme a Ludlow, las verdaderas innovaciones de tal institución fueron la emisión de billetes y la introducción del servicio de uso de cuenta corriente⁵⁰. McCaleb menciona que la participación del banco en la vida mercantil de México fue importante,

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Bátiz, en Ludlow y Marichal, 1985, pp. 280.

⁵⁰ Ludlow, en Ludlow y Marichal, 1998, pp. 143.

pues de alguna forma se encargó de educar a la población en el uso de cuentas, y el manejo de billetes fue muy similar, por lo que la aportación del banco es notable⁵¹. Es un hecho que el banco logró la confianza y credibilidad de sus clientes puesto que se mantuvo en funcionamiento a pesar de la caída del imperio. El primer hecho es que dicha institución habría de permanecer a pesar de los cambios realizados al regreso del gobierno juarista, y con el tiempo habría de convertirse en una de las instituciones bancarias más importantes del país, junto con el Banco Nacional de México. De hecho, Marichal establece que en 1910 el 75% del mercado habría de estar cubierto por ambos bancos⁵².

Un banco similar pero con propósitos prácticamente industriales fue instalado en la Península de Yucatán. El Banco de Avío fue inaugurado el 1ro de octubre de 1865 con un capital de \$15,000 pesos entregados por el gobierno, e invitando a los particulares a colaborar con sus capitales con una tasa del 1.5%. Según Barceló, este banco no creó realmente competencia con el capital extranjero y las grandes casas comerciales, ya que sólo funcionó para los agricultores, artesanos, comerciantes e industriales en pequeña escala pues sus préstamos eran de \$25 a \$250 pesos⁵³. Así que en realidad, los grandes proyectos se mantenían financiados por los grandes agiotistas, mientras que pequeños industriales contaban con una nueva alternativa. Como puede observarse, el banco fue fundado a finales de 1865, por lo que no tuvo una larga vida. La eliminación de este banco se decretó por Juárez ante la imposibilidad financiera de sostener dicha institución, así que su duración se limitó a dos años y algunos meses.

⁵¹ McCaleb, 1921, pp. 5.

⁵² Marichal, 1985, en Ludlow y Marichal, 1985, pp. 249.

A diferencia de otras regiones del país, Yucatán contó con un apoyo económico especial durante el Imperio, el cual vale la pena aclarar. La razón de dicho apoyo se basaba en las ideas de expansionismo de Maximiliano, en apoyo a Napoleón III⁵⁴. El interés de colonizar Latinoamérica desde México hasta Brasil se mantuvo latente, y si bien no habría de lograrse a través de otro Habsburgo en Brasil como originalmente se había propuesto, Maximiliano se había encargado de enviar al Ollivier Rességuier a realizar viajes confidenciales con el propósito de informarse sobre la situación política de Guatemala, Honduras, República del Salvador y Nicaragua⁵⁵. Según Lubienski, la preparación de la alianza había avanzado tanto que el rey Leopoldo de Bélgica había promovido ya en 1866, el viaje del hermano de Carlota para convertirlo en rey del Salvador, sin embargo, su viaje se había pospuesto ante la problemática que Napoleón III parecía enfrentar para continuar ayudando a México⁵⁶. De acuerdo con esto, el desarrollo de la península de Yucatán tomaba importancia pues según Maximiliano, ahí habría de moverse la capital del Imperio dados sus objetivos de gobernar México por 25 años⁵⁷. Explicación que sirve para sustentar el por qué la mayor parte de las actividades de la emperatriz, como Visitador Imperial, tenían lugar en la península.

Como puede notarse, los objetivos de la Comisión Financiera fueron alcanzados rápidamente con el propósito establecido desde un principio. Se logró dar inicio a un sistema bancario privado, que si bien no cubría las demandas de crédito interno durante la época, si logró una expansión considerable en los años posteriores.

⁵³ Barceló, en Ludlow y Marichal, 1985, pp. 168.

⁵⁴ Cunningham, 2001, pp. 188.

⁵⁵ Corti, 1944, pp. 311 – 312.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Ratz, 2000, pp. 255 – 256.

5.4 La Iglesia.

La iglesia como institución se convirtió en uno de los mayores problemas del Imperio, y aunque en un principio no hubo una comisión encargada como tal de este tema, no por eso se le restó importancia. Conforme a Murray, la instalación de la Regencia se convirtió en el arreglo esperado por la iglesia para que sus bienes le fueran devueltos⁵⁸, pues se consideraba que el retorno de sus propiedades le devolvería su poderío económico, y su posición social. Sin embargo, no fue así pues el primer gobierno intervencionista se regía por las órdenes de Napoleón III, quien en ningún momento autorizó la devolución de dichos bienes, con lo que habrían de causarse los primeros descontentos de los grupos eclesiásticos. Las demandas eran tales, que se habían hecho extensivas al Papa, y aún antes de su llegada, Maximiliano y Carlota habían tenido que hacer algunos compromisos en su visita⁵⁹. La esperanza se concentró entonces en la idea de que siendo Maximiliano un príncipe católico, a su llegada habría de ocuparse propiamente de estos asuntos atendiendo sus reclamos⁶⁰, según Gutiérrez. Pero este hecho tampoco logró confirmarse, pues si bien Maximiliano se ocupó de este problema a través del Ministerio de Negocios Eclesiásticos, no apoyó a la Iglesia en la dirección esperada.

Entre los más importantes decretos relacionados con la Iglesia se encuentran los mencionados el 26 de febrero de 1865, donde uno de ellos confirmaba la posición del gobierno imperial respecto a la nacionalización de bienes eclesiásticos, y a manera de suavizar las reacciones que esto provocaría, agregó que el Imperio habría de proteger a la

⁵⁸ Murray, 1965, pp. 293.

⁵⁹ Corti, 1944, pp. 311-312.

religión católica como la religión del estado, pero otorgando al mismo tiempo amplia tolerancia a todos los cultos que no fueran considerados como promotores de la inmoral y las malas costumbres⁶¹. Este acto habría de costarle el apoyo del grupo eclesiástico al Imperio, que si bien había perdido fuerza no dejaba de tener validez ante la sociedad. Sin embargo, el hecho parece razonable ante las condiciones económicas con las que se encontraba el erario público, pues la Iglesia no hubiese sido capaz de fomentar un apoyo suficiente como para mantener al estado imperial, por lo que la devolución de los bienes eclesiásticos se convertiría más bien en un lujo.

A lo único que se comprometió Maximiliano fue a la revisión de la forma en que habían sido adquiridas las propiedades, a fin de mantener una posición mediadora, y ante el gran número de demandas presentadas, así que ese fue el propósito del Ministerio de Negocios Eclesiásticos⁶². Según Bazant, todas las operaciones de desamortización y nacionalización serían revisadas. Las que fueran legítimas serían confirmadas; las demás tendrían la opción de regularizarse mediante una multa en numerario de 25% sobre el valor de la finca o hipoteca. Un decreto en junio de 1865 estableció que todas las redenciones de capitales no presentadas a la revisión en los siguientes dos meses se considerarían nulas⁶³, lo que obligó a los compradores a declarar sus adquisiciones. De la misma forma se evitaron alteraciones en las escrituras de la venta de los bienes nacionalizados, cuando se amenazó a los escribanos con privación de oficio, si la información de sus protocolos presentaba alteraciones. Bazant también afirma que las fincas nacionalizadas aún no enajenadas, y las

⁶⁰ Gutiérrez, 1984, pp. 329-330.

⁶¹ Rivera, 1904, pp. 167.

⁶² Lubienski, 1988, pp. 94.

⁶³ Bazant, 1971, pp. 285 – 286.

que se recogiesen en virtud de la revisión, serían vendidas en remates, al mejor postor, pudiéndose hipotecar al 6% anual de su precio y la hipoteca liquidarla en 18 anualidades⁶⁴.

Como puede notarse la posición del emperador respecto a la iglesia no estaba definida automáticamente por el hecho de haberlo apoyado para llegar a México. La posición tomada se estableció por la situación económica, y por lo que se consideró la mejor opción. El trato recibido por los indígenas fue un factor determinante en este hecho, dado que Maximiliano, no estaba a favor ni de la esclavitud de éstos, ni de la explotación, ni mucho menos del atraso educacional que parecía haber fomentado la iglesia cuando las cosas estaban a su cargo. Razones suficientes por las que el gobierno imperial habría de mostrarse a favor de los decretos juaristas, aún con el riesgo de parecer demasiado liberal. Hecho del que pudo haberse beneficiado, si hubiese sido lo suficientemente claro en otras áreas como para convencer a sus oponentes.

5.5 Legislación.

Mucho otros cambios realizó Maximiliano con la idea de mejorar las condiciones de vida durante su gobierno, los que no eran posibles sin el establecimiento de nuevas reglas que los avalaran. Así en agosto de 1865 publicó sus decretos en el Boletín de Leyes y Disposiciones del Imperio Mexicano⁶⁵, según Ratz. Los temas de mayor importancia de los incluidos en su boletín fueron: Minería, Colonización, Caridad, Revisión de los Contratos de los Bienes Eclesiásticos, Ferrocarriles y Drenaje de la Ciudad de México, así como la

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Ratz, 1998, pp. 231.

Educación. Sin embargo, la mayor parte de sus decretos determinaban las condiciones sociales bajo las que debían llevarse a cabo, más allá del establecimiento de proyectos con propuestas económicas.

Desde sus primeros viajes al país, Maximiliano dejó ver su preocupación por la población indígena, y lo hizo notar en muchas de las cartas que escribía a la emperatriz⁶⁶. Conforme a Ratz, la preocupación de Maximiliano tenía razón de ser, pues la composición de la población demostraba que los indígenas eran una fuente de potencial si se quería transformar a México en un estado moderno⁶⁷. La población, según datos del mismo autor se componía por:

Indígenas	4,500,000
Blancos	1,287,000
Negros	6,000
Mestizos	2,490,000
Total	8,283,000

Tal era su preocupación por este grupo, que se convirtió en el primer soberano en México, que se encargaba de leer públicamente sus decretos en Náhuatl⁶⁸. Si bien no había aprendido la lengua, encargaba a Faustino García la traducción de sus discursos, así como la revisión de algunas publicaciones, las que fueran altamente promovidas, a pesar de que la población indígena fue casi en su totalidad analfabeta⁶⁹.

⁶⁶Ratz, 2000, *passim*.

⁶⁷Ratz, 1998, pp. 232.

⁶⁸*Ibid.*

⁶⁹Lubienski, 1988, pp. 53.

El cuidado de los indígenas fue tarea encomendada a los Comisarios Imperiales. El decreto publicado el 5 de septiembre de 1865 conocido como Liberación del Peonaje establecía las condiciones de trabajo para los indígenas o campesinos. Dicha ley estableció la jornada de trabajo desde el amanecer hasta la puesta del sol, con una pause de 2 horas para comer. Se establecía el domingo como día de descanso obligatorio, así como días festivos. Si el campesino se encontraba enfermo, se retiraría la cuarta parte del sueldo correspondiente a los días ausente. Los hacendados estaban obligados a ofrecer educación gratuita para los hijos de sus trabajadores hasta que estos fueran capaces de leer y escribir. Los niños menores de 12 años tenían permitido trabajar en actividades consideradas como ligeras, y bajo el mismo salario que un adulto. Además se eliminó la ley que obligaba a los campesinos a comprar sus artículos en las tiendas de raya.

Uno de los problemas que se enfrentaban en la Ciudad de México principalmente, eran los vagos y ladrones que se encontraban en las calles. Maximiliano planteó el 1ro. de Marzo de 1865 la Ley para corregir la Vagancia. El objetivo era establecer asilos para todas aquellas personas que no contasen con una vivienda. Eran considerados como vagos, los músicos de la calle, personas con oficios aprendidos por experiencia, huérfanos, apostadores, adivinadores, y vagabundos. Conforme a Ratz, el propósito de los asilos no era sólo asegurar la alimentación y vivienda de estas personas, sino el proporcionarles un oficio u ocupación, aprendida en alguno de los talleres disponibles⁷⁰. La mayor parte de estas actividades fueron financiadas por los sueldos del emperador y la emperatriz puesto que eran consideradas como caridad, y no como proyectos necesarios para el mejoramiento de

⁷⁰ Ratz, 1998, pp. 235.

la economía⁷¹. Este hecho apoya con más razón la idea, de que la preocupación del mejoramiento de las condiciones de vida, era casi un objetivo personal de Maximiliano. Y de igual forma puede establecerse su interés por la población indígena.

5.6 Conclusiones

Las instituciones establecidas o apoyadas en el Imperio de Maximiliano dejan ver la ideología por encima de la estructura de este. En todos los ámbitos se convierten en el medio para llevar a cabo las políticas propuestas, y en conjunto están enfocadas al mejoramiento de la calidad de vida en el país, y por tanto del desarrollo económico. La reestructuración del gobierno en las primeras etapas demuestra no sólo la necesidad de desarmar los movimientos existentes para lograr estabilidad social, sino la búsqueda de una repartición más equitativa en cuanto a los recursos naturales. Aunque es difícil determinar el verdadero impacto de la nueva división territorial, el hecho de diseñar a los Departamentos de acuerdo a su población debió haber beneficiado de alguna forma, dado que las actividades eran completamente regionales. La presencia del ejército en todos los niveles del gobierno, era un factor inevitable mientras su gobierno no se ganara el voto de los mexicanos. Lo cual se tradujo en la caída del imperio a la partida de las tropas francesas. En cuanto a la educación, puede verse que la mayor parte de las reformas eran bien intencionadas y con propósitos específicos, lo que seguramente facilitó su alcance. En este sentido se lograron cumplir gran parte de las iniciativas con éxito, lo que aseguró su permanencia en décadas posteriores. Con la misma suerte corrieron las instituciones bancarias, que si bien no tuvieron sus mejores efectos durante el periodo, por su mínima duración, si lograron dar buenos resultados en los años posteriores. De la iglesia puede decirse que las políticas obedecieron más que a la ideología, a la necesidad económica existente, que se antepuso y definió la forma con la que habrían de tratarse las cuestiones sobre los bienes eclesiásticos. Sin embargo, si bien la fuerza económica no le fue devuelta a ésta institución, si se le guardaron lugares dentro del gobierno imperialista, por lo que de algún

⁷¹ Payno, 1868, pp. 635.

modo se mantuvo en otro grado su participación. Así que las instituciones en el Segundo Imperio pueden resumirse como una mezcla de los ideales buscados por el emperador, los objetivos de la misión intervencionista, y la situación, sobre todo económica, del país.

