

## LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA INDÍGENA EN EL FEDERALISMO Y EN EL SEGUNDO IMPERIO, 1856-1867

---

CLAUDIA JUÁREZ DE LA ROSA\*

Una vez lograda la Independencia, la población indígena formó parte del nuevo Estado-Nación mexicano bajo dos concepciones distintas. Para los liberales, los indígenas representaban la herencia y la tradición que nutrían el concepto de identidad nacional, así como el rezago social y las viejas estructuras que recordaban al antiguo régimen.<sup>1</sup>

Los liberales mexicanos de la época pensaban que los privilegios concedidos a los indios contribuían a su atraso. Por ejemplo, Abad y Queipo y José María Luis Mora consideraron que la aceptación de privilegios suponía una condición de inferioridad. Los grupos no afines a las ideas liberales también hicieron énfasis

sobre este asunto: Lucas Alamán estaba de acuerdo en que la protección a los indígenas los mantenía en el absoluto atraso y, en sus palabras, en el embrutecimiento; por tanto, consideraba que era necesario extinguir la segregación del indio.<sup>2</sup>

Por otra parte, Lorenzo de Zavala también criticó las leyes para indios de la Corona española, pensando que se ejercía un proteccionismo que mantenía la discriminación. Lo caracterizó como "...un método proscrito de dominación sobre los indios [...] para mantener un orden sistematizado de opresión, era necesario que los oprimidos nunca pudiesen entrar por decirlo así en el mundo racional, en la esfera moral en que viven los demás hombres".<sup>3</sup> De igual

---

<sup>1</sup> Durante la Colonia, los indígenas mantuvieron fueros especiales, tales como la inmunidad de determinados impuestos, así como tribunales especiales. Sin embargo, este hecho no minoró la carga del tributo y la condición de pobreza y marginación en la que vivían, ya que dicha sociedad estamentaria o de privilegios se fundamentaba justamente en las diferencias raciales, económicas y de abolengo, creando las grandes desigualdades. Véase Hale, 1972, p.229.

<sup>2</sup> Alamán, 1942, p. 433.

<sup>3</sup> Zavala, 1969, pp. 12, 13.

forma José María Luis Mora opinó acerca del efecto negativo de las Leyes de Indias: "fueron lo que había mantenido a los indígenas separados de los europeos, inhibiendo el aprendizaje del español, e impediendo que ingresaran en el *mundo racional*".<sup>4</sup>

Según esta visión, los indígenas debieron desaparecer como corporación, condición necesaria para la igualdad (al menos jurídica) que exigía el gobierno. El nuevo Estado eliminó jurídicamente la condición de indio, es decir, ya no sería considerado un actor separado del resto de la sociedad o definido jurídicamente a partir de distintos derechos y obligaciones. El propio término de "indio" desapareció en tanto que ya no existía la distinción legal.

Cabe señalar que una de las dificultades que presenta el estudio de los indígenas, sobre todo en la segunda mitad del siglo XIX en la ciudad de México, es el problema de identificación de estos actores sociales en las fuentes de primera mano, ya que, como se ha explicado, no se refieren a los individuos como indios, criollos o españoles. Difícilmente se encuentran documentos que señalen su origen racial. Es a través de la ubicación en la traza de la

ciudad o del apelativo "vecino" como nos aproximamos a su identificación. En este sentido, los casos analizados de grupos de indígenas se identificaron en función de ambos elementos, se trata de los antiguos barrios de Santiago Tlatelolco y San Juan Tenochtitlán, ubicados al norte y al sur, respectivamente, y cuya población era tradicionalmente indígena y seguía siéndolo a finales del siglo XIX.

Sin embargo, en la práctica social el término y sobre todo la concepción peyorativa del "indio" no dejó de manifestarse en las relaciones sociales. Sólo a través de la igualdad jurídica el indígena podría integrarse a la nación y participar de ésta, pero la igualdad era totalmente ajena a la práctica social, cuestión evidente para algunos pensadores mexicanos como Lucas Alamán, quien consideraba esta igualdad un elemento peligroso para la estabilidad política del país, así como otros pensadores de la época consideraban absurdas estas propuestas.

Respecto a la libertad que los indígenas gozaban gracias al liberalismo, el caso que se muestra a continuación evidencia la visión de actores sociales más letrados y

---

<sup>4</sup> Hale, 1972, p. 227.



críticos del gobierno; en él subyace la problemática cotidiana que vivían los indígenas del barrio de Santiago Tlatelolco.

*El Siglo Diez y Nueve* refiere un incidente ocurrido en la parcialidad de Santiago Tlatelolco, del que *El Universal* publicó una nota contra el gobierno. Con motivo del abastecimiento de agua a esta parcialidad, se pronunciaron algunos discursos en presencia del presidente y se aclamaron vítores al gobierno por su notable "filantropía"; sin embargo, el editorial de *El Siglo Diez y Nueve* protesta enérgicamente contra quienes alebrestan a los indios en contra del gobierno.

"...los que por imprudencia, y a caso sin advertirlo vierten conceptos odiosos y nocivos á la armonía que debe reinar entre los hijos de una misma patria, los mismos que diariamente trabajan por sublevar las pasiones populares en contra de la tranquilidad pública? [...] llaman necios é imbeciles á los mexicanos, por que al hacerse independientes adoptaron para sí las ideas de libertad que han regenerado al viejo mundo: llámanlos engañados é ilusos, por que creyeron que era un bien la independencia: maldicen diariamente la absoluta falta de garantías y de bienestar en que aquí se vive, olvidando que á pesar del



malestar público, ellos gozan de seguridad hasta para insultarnos...".<sup>5</sup>

De acuerdo con el editorial de *El Siglo Diez y Nueve*, la libertad como concepto importado de Europa era aplicada incluso a quienes la negaban; pero no dejemos de lado que los que se pronuncian efectivamente la ostentaban, pero a quienes aluden no son a ellos mismos sino a las clases populares. En tal caso, la falta de garantías y de bienestar público no era un problema menor para las clases populares, sobre todo, tal como lo plantea *El Universal*, la nueva condición de los indios era sólo apariencia, ya que carecían de las herramientas para ejercer su reiterada libertad.

"Y sería esto una cosa providencial, un merecido castigo, una terrible espriación. Sí, por que esos hombres que predicán á los indios tan atroces máximas, que atizan el fuego de sus pasiones, y las irritan infructuosamente contra imaginarios déspotas, esos son precisamente los que más los han oprimido, los que más los han esclavizado, los que más han abusado de su miseria y de su infortunio. Díganlo la historia de trescientos años, díganlo los anales de México independiente, díganlo los ejem-

---

<sup>5</sup> *El Siglo Diez y Nueve*, México, 1 de abril de 1850, p. 36.

plos que tenemos á la vista, díganlo los mismos indios. En su condicion de vencidos pero nunca esclavos, fueron libres para dedicarse a la agricultura, el comercio, á las artes, á las letras, gozando privilegios y esenciones, que les quitaron despues los que ahora les hacen maldecir su ecsistencia de tres siglos. Ahora están declarados libres, pero en realidad son esclavos de los que hicieron esa declaracion, para que fuera la salvaguardia de sus tiranías. ¿No lo vemos? ¿Qué ventajas ha sacado el indígena, de nuestra mentirosa libertad? Estar sujeto a la caprichosa variedad de nuestras leyes y de nuestros legisladores: verse continuamente vejado por ecsenciones é impuestos; tropezar con trabas infinitas para dedicarse á los ramos de su pobre industria; no poder cultivar un pedazo de tierra, sin que los emisarios de una administracion impertinente é insaciable vayan á participar del fruto de sus sudores. Esto es lo que ha sacado, sin que en cambio pueda señalar el artículo de la constitución en que se le declara ciudadano libre, por que nuestros mentidos liberales no le han enseñado á leer...".<sup>6</sup>

Independientemente de la posición política que asumió *El Universal* ante el

---

<sup>6</sup> *Idem.*

gobierno liberal, lo que vale la pena rescatar es la descripción de la situación de los indígenas, cuestiones como la promulgación de leyes que los afectaron —es el caso de las leyes de desamortización que implicaron la pérdida de sus tierras; los impuestos o el analfabetismo—. Todo planteó una situación evidente para los indígenas: no eran ciudadanos en forma alguna, sólo formaban parte del pueblo. Un ciudadano podía hacer uso libre y conciente de sus derechos, así como ejercer el voto y participar políticamente como candidato a cualquier puesto de gobierno y administración de la ciudad.

Por tanto, podemos observar que para los barrios de la ciudad el liberalismo no conllevó un cambio sustancial de su situación económica y social. El cambio a una administración liberal pudo no ser más que nuevas disposiciones a las que tendrían que adaptarse de la mejor manera.

Una de las reformas más importantes encaminadas a la transformación del indio fue la educativa. Ésta se encaminó fundamentalmente a lograr la igualdad, por ejemplo, José María Luis Mora y otros pensadores propusieron que la educación fuese ampliada hacia los grupos indígenas,

lo cual fomentaría su integración a la nación y su participación política en términos reales de igualdad. De acuerdo con la visión de Mora, "el indio se aferraba con obstinación a sus costumbres, lo cual hacía difícil que progresase".<sup>7</sup>

Si bien la educación permitía aprender a leer y escribir a este sector social, la condición de ciudadano trascendía estos recursos. Para participar en las elecciones fue necesario cumplir con la calidad de propietario y saber leer y escribir, condiciones que difícilmente reunía la mayor parte de este sector social. Sin embargo, en algunos casos el Estado mantuvo una política educativa dirigida a la población indígena; por ejemplo, en 1852 se propuso la creación de un congreso de indios puros que tenían que saber leer y escribir como requisito indispensable, y no necesariamente ser propietarios, lo cual ampliaría su participación política. En algunos estados hubo propuestas de construir escuelas especiales para los indios o, en su defecto, llevarlos a aprender a la capital del estado.

Con excepción de algunos casos como el anterior, la ampliación de la participación política indígena fue casi nula. El

Estado determinó la igualdad jurídica de todo el *pueblo*, pero la igualdad ante la ley no los puso en la calidad y práctica de ciudadanos.

En 1863, estos mismos problemas pasaron a manos del archiduque Maximiliano de Austria. El periódico *El Pájaro Verde*, de posición conservadora, tras dos años de haber desaparecido regresó describiéndonos en qué condiciones se encontraba la sociedad.

"Dejamos a los operarios ir del domicilio al taller, á los indígenas rehusando entrar á abastecer los mercados, á los particulares huyendo de asomar fuera de sus casas, por qué á la vuelta de la esquina, cuando no la comisión de leva, si el comisionario de guardia nacional, acechaban víctimas que sacrificar en el cuartel y en la oficina recaudadora..."<sup>8</sup>

Desde un principio el gobierno de Maximiliano planteó resolver los problemas fundamentales de México. Dos de ellos eran la ignorancia y la pobreza de los indígenas. En realidad, la agregación del emperador con el ala conservadora fue aparente, ya que la identificación real de Maximiliano fue más de un liberal que de

---

<sup>7</sup> Hale, 1972, p. 229.

<sup>8</sup> *El Pájaro Verde*, Distrito Federal, 17 de julio de 1863, p. 2.

un conservador. "Confiaba más en las virtudes de las buenas leyes que en la virtud de los buenos caudillos. Compartía también la fe de los liberales en la tolerancia, la educación y la ciencia [...]. Le gustaba ser protector de la gente menesterosa, padre de los desamparados, según lo atestiguan los mandamientos..."<sup>9</sup> Esto evidencia que las políticas que emprendió el imperio no distaron fundamentalmente de los principios liberales y, de alguna manera, dieron continuidad a los proyectos planteados en el periodo de la Reforma.

Para los liberales, el interés prestado por Maximiliano a los grupos indígenas<sup>10</sup> era parte de la estrategia política del archiduque; sin embargo, el interés de conocer la cultura de estos habitantes originarios llevó incluso a la creación de una comisión que le informó sobre la condición de la raza indígena y que solucionaría la condición marginal en la que vivían. El proyecto desembocó en la Junta Protectora de las Clases Menesterosas, la cual fue clave en la resolución de los problemas indígenas.

Esta Junta estuvo supeditada al Ministerio de Gobernación y su función fue recibir las quejas de las clases más pobres (que en su mayoría eran indígenas), recabó informes de todas las autoridades locales sobre la situación de los más necesitados, promovió la enseñanza elemental y, finalmente, estudió los casos que llegaron a ella para determinar la mejor forma de distribuir los terrenos baldíos entre los indígenas.

Hubo otras instituciones que ayudaron a los indígenas, como una casa de maternidad e infancia para las mujeres más desamparadas a cargo de la emperatriz Carlota Amalia, quien jugó un papel importante en la política indigenista de Maximiliano. Como afirma Luis González, "era más indigenista que su marido. Por algo los conservadores la llamaron 'roja'. [...] fe que tenía Carlota en la Salvación del indio, a quien siempre miró muy maternalmente".<sup>11</sup>

La política que adoptó el imperio con los indígenas no fue distante de la liberal. La insistencia en la igualdad jurídica fue la

---

<sup>9</sup> González y González, 1965, p. 103.

<sup>10</sup> Realizó recorridos a los entonces departamentos de Querétaro, Guanajuato, Yucatán, Estado de México y el Departamento de México. Visitó Tlalnepantla, Azcapotzalco y Tacubaya. *El Diario Oficial* informa de los recorridos y muestra un recibimiento favorable por parte de las autoridades indígenas. *Periódico Oficial del Imperio Mexicano*, Tlalnepantla, 18 de agosto de 1864, p. 3; *Periódico Oficial del Imperio Mexicano*, Estado de México, 1 de diciembre de 1864, p. 3.

<sup>11</sup> González y González, 1965, p. 109.



misma, permaneció la idea de desamortizar los terrenos indígenas y eclesiásticos; es decir, se intentó establecer un régimen basado en la ley y la propiedad privada. De acuerdo con Jean Meyer, "ese retorno a las leyes indianas no implicaba la negación del liberalismo. Maximiliano hizo suyo el proyecto liberal de una nación de ciudadanos-propietarios. Por eso afirmó el cumplimiento de las leyes de desamortización".<sup>12</sup>

No sólo la repartición de las tierras entre sus antiguos propietarios contribuiría al progreso de los indios, la educación era una medida fundamental en la superación de los problemas nacionales. Existieron diversas disposiciones para el fomento y la difusión de la educación: "esta enseñanza que él quería llevar a todos los rincones del país, quería difundir en todas las clases sociales y particularmente en las más necesitadas de ellas, tenía ciertas características muy semejantes a la instrucción que se proponía el partido liberal".<sup>13</sup>

En conclusión, la política liberal y la del Segundo Imperio, dirigidas al progreso del indio, no fueron contrarias. En algunos aspectos, el liberalismo de Maximiliano enfatizó más la cuestión indígena y pudo

---

<sup>12</sup> Meyer, 1993, p. 330.

<sup>13</sup> González y González, 1965, p. 107.

ser interpretado como filantropía o demagogia. Lo que es evidente en los discursos tanto republicanos como monarquistas, fue el énfasis en la inclusión de los indígenas a la nueva nación.

"No hay nacion sin pueblo; preciso es resignarse; más no entendemos hablar al expresarnos así de una manera inerte de bípedos humanos, si no del conjunto de los ciudadanos, sea del color que fueren, animados todos del sentimiento de la patria por los beneficios que sacan de la asociacion política. Es una peligrosa necesidad pensar y decir que la idea de patria es un concepto abstracto [...]. Tuvimos una democracia sin pueblo, una de las mas monstruosas enormidades que haya podido nunca manchar la historia, hénos hoy con monarquía. El primer cuidado del nuevo orden de cosas es crear el pueblo que le falta [...]. se trata de volverla á modelar, de hacer de esa masa inerte, humillada y azotada, un elemento social activo, productor y vigoroso [...].

"La monarquía, como la democracia no puede prosperar sin apoyarse en el elemento popular que constituye, en sus diversas

manifestaciones, la fuerza armada, la conciencia pública, la opinion nacional, la riqueza comun, el punto de apoyo y la palanca del Estado".<sup>14</sup>

#### LA LEGISLACIÓN LIBERAL EN RELACIÓN CON LOS INDÍGENAS

El análisis de las diversas leyes en torno al indio durante el siglo XIX es sumamente extenso, ya que en él se incluyen las disposiciones que se refieren primero a la desaparición del indio como ente jurídico y, segundo, a las disposiciones de igualdad que establecían las constituciones de 1824 y 1857; el análisis de las leyes de desamortización y las de colonización hacia el último cuarto de siglo implica un material bastante amplio. Por eso se abordará la desamortización de los bienes civiles y eclesiásticos a partir de la legislación entre 1856 a 1863,<sup>15</sup> ya que muchas de las protestas, levantamientos y rebeliones indígenas están íntimamente relacionadas con la tenencia de la tierra. Es el caso de las parcialidades de Santiago Tlatelolco y San Juan Tenochtitlán.

---

<sup>14</sup> *El Pájaro Verde*, México, 7 de noviembre de 1863, p. 2.

<sup>15</sup> Proceso que tendrá continuidad en el Porfiriato con las leyes de colonización y deslinde de terrenos baldíos. Revisar Meyer, 1973, pp. 353-356.

Como hemos visto, el proyecto liberal implicó la igualdad jurídica que traería como consecuencia el bien general para la nación. En términos generales, los liberales se encontraron preocupados por las diferencias raciales y la inequidad que significó la permanencia de los privilegios; la solución fue la integración social y el progreso de los indios mediante la igualdad civil y la desaparición de las diferencias entre razas.

"Art. 1° El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y objeto de las instituciones sociales. Art. 2° En la República todos nacen libres [...] Art. 12° No hay, ni se reconocen en la República, títulos de nobleza, ni prerrogativas, ni honores hereditarios [...]"<sup>16</sup>

Esto se hace manifiesto en las Constituciones de 1824 y 1857, así como en la Ley Lerdo y demás disposiciones legislativas.<sup>17</sup> Éstas se llevaron a la práctica en los diferentes estados de la República y en la ciudad de México.

A partir de la Constitución de 1857, los derechos políticos se ampliaron. Uno de los cambios más notables al respecto fue el de

la calidad de los votantes o ciudadanos. Antes, la imposición de una renta determinada era condición necesaria para votar. En apariencia, la Constitución de 1857 eliminó este criterio económico, ya que el "modo honesto de vivir" es, sin duda, una restricción asociada al trabajo desempeñado por el individuo, así como saber leer y escribir. Así pues, aquel que deseaba participar en la política municipal tenía por obligación que cumplir estos requisitos, a los cuales se agregaba ser vecino de la localidad.

Los pueblos de San Juan y Santiago participaron colectivamente en un reclamo de lo que consideraban justo, basados en sus derechos antiguos o, bien, fundamentados en las nuevas disposiciones constitucionales. Los habitantes del Estado de México<sup>18</sup> querían lograr cambios: "se consideraban ciudadanos, aunque algunas veces actuaban colectivamente para defender sus derechos [...] no compartían totalmente la idea liberal de asociación que llevaba implícita la suma de ciudadanos, pero la adaptaban a sus necesidades y la consideraban como sinónimo de colectivi-

---

<sup>16</sup> Extraído de la Constitución de 1857, Tena, 1981, pp. 609, 610.

<sup>17</sup> Para las leyes de Reforma que van del 7 de julio de 1859 al 26 de febrero de 1863, consultar Tena, 1981, pp. 634-666.

<sup>18</sup> Para 1856, el Estado de México abarcaba el territorio de los actuales estados de Hidalgo, Morelos y México.



dad o unión de varios pueblos. Los habitantes trataban de aprovechar en su beneficio todos los derechos que la constitución les ofrecía”.<sup>19</sup>

Sin embargo, a pesar de la oposición presentada por las comunidades, el progreso de la propiedad privada sobre la comunal ya estaba en marcha.

“La prensa y los hombres públicos del siglo pasado consideraban básica la exis-

tencia de la pequeña propiedad; pensaban que la autosuficiencia de los pueblos indígenas provocaba el atraso de la agricultura, que el indígena no se integraba a la nación, a los mercados y quizá, lo más importante, no participara como mano de obra en el campo al mantenerse aislado de los círculos de trabajo y comerciales.”<sup>20</sup>

La política de división y repartición de las tierras comunales llegó a su cúspide ha-

---

<sup>19</sup> Salinas, 1996, p. 60.

<sup>20</sup> Escobar, 1992, p. 17.



cia la década de los 50, aunque de acuerdo con Donald Fraser fue a partir de 1825 cuando da principio de manera más clara la política de división y repartición de las propiedades comunales.<sup>21</sup> Las propuestas jurídicas de Benito Juárez, Miguel Lerdo de Tejada y Ocampo, quienes se enfocaron a atacar la propiedad comunal civil y eclesiástica, se encaminaron a formar una nueva clase de propietarios, lo que trajo consigo la estabilidad económica y política requerida para la consolidación del

Estado-Nación. El 25 de junio de 1856 se promulgó la Ley Lerdo, la cual prohibió la administración o propiedad de bienes corporativos, fueran civiles o eclesiásticos, con lo cual obligó a las comunidades indígenas a dividir sus tierras e, incluso, a perderlas por apropiación del gobierno. Para facilitar la desamortización de las tierras, entre septiembre de 1856 y enero de 1857 se publicaron diez resoluciones que aclaraban cada artículo de la nueva ley y explicaban que dicho proyecto se circunscribía al crecimiento económico y político de la nación.

En referencia a la aplicación de las leyes en el periodo de 1856 a 1911, se ha dicho que la Ley Lerdo destruyó la estructura comunal de los pueblos indígenas y expuso estas propiedades a los hacendados y especuladores que tomaron ventaja de las condiciones. Por otra parte, se tiene conocimiento de que el gobierno procuró poner a nombre de propietarios individuales las tierras, es decir, las repartió de manera individual a los indígenas que las habitaban. Sea cual fuere el caso, esta visión presupone una situación de ignorancia y debilidad de las comunidades indígenas ante la usurpación de sus propiedades.

---

<sup>21</sup> Concretamente en el Estado de México, la división de la propiedad comunal se realizó aproximadamente a partir de 1830. Fraser, 1972, p. 221.

Sin embargo, como se verá más adelante, los indígenas que habitaban la ciudad de México no permanecieron estáticos ante dicho cambio.

Por último, hemos de advertir que existe una continuidad en la política de tierras entre la Reforma y el Porfiriato.<sup>22</sup>

"La forma de la legislación final es muy significativa por que revela que la política atribuida con frecuencia al régimen de Díaz hacia 1889-1890, en realidad fue iniciada mucho antes, y que existe una continuidad en la política de desamortización de las comunidades indígenas en toda la época que va de 1856 a 1911."<sup>23</sup>

Acerca de la propiedad de las comunidades de la ciudad de México y sobre la política de desamortización, María Dolores Morales afirma que "No será hasta la aplicación de las leyes de desamortización en 1856 y nacionalización en 1861 cuando esta situación varíe sustancialmente".<sup>24</sup>

Cuando Maximiliano de Habsburgo recibió la Corona de México se dirigió a

la comisión de conservadores que le había ofrecido el trono. En su discurso se comprometía a gobernar mediante los mecanismos de las leyes liberales.

"Acepto el poder constituyente con que ha querido investirme la nación, cuyo órgano sois vosotros, pero sólo lo conservaré el tiempo preciso para crear en México un orden regular y para establecer instituciones sabiamente liberales [...] me apresuraré a colocar a la monarquía bajo la autoridad de las leyes constitucionales, tan luego como la pacificación del país se haya conseguido completamente."<sup>25</sup>

Esto implicaba que instauraría un régimen constitucional que respetara los preceptos fundamentales del liberalismo: la libertad, la igualdad, la soberanía del pueblo, etc. Dejaría establecido que las instituciones liberales creadas no serían abolidas y las reformas en materia eclesiástica no darían marcha atrás, es decir, la nacionalización y desamortización del clero no se interrumpiría.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Donald J. Fraser ha puesto en evidencia un proceso continuo entre la administración juarista y la porfiriana. La legislación que afecta y divide las tierras de comunidades en el periodo de 1856 a 1872 no difiere tan radicalmente como ha sido presentada.

<sup>23</sup> Fraser, 1972, p. 630.

<sup>24</sup> Morales, 1986, p. 86.

<sup>25</sup> Tena, 1981, p. 668.

<sup>26</sup> De acuerdo con Erika Pani, a pesar de la oposición que tenían en un principio conservadores e Iglesia con la desamortización de las propiedades eclesiásticas, finalmente se llevó a cabo pensando en que éstas serían bien indemnizadas. Pani, 2001, pp. 293-300.

Sin duda, esto desconcertó a los conservadores que lo habían llevado al trono; sin embargo, no descartaron la confianza en que un monarca finalmente actuaría como tal. Las reformas y programas del Imperio no contradijeron sustancialmente las leyes de Reforma, e incluso reconocieron que la religión del Estado era católica. El fuero de la Iglesia también continuó siendo restringido, sólo para asuntos de fe y de fuero internos.

En enero de 1865, Maximiliano decretó una serie de leyes desfavorables al clero: pase imperial para los documentos pontificios, tolerancia de todos los cultos, revisión de las operaciones de desamortización y nacionalización de los bienes eclesiásticos y enajenación de los bienes que quedaban en poder del gobierno, ley de cementerios y ley de registro civil.

Lo que pretendía Maximiliano, en principio, era pacificar el país para hacerlo gobernable, para lo cual incluso colocó a los liberales moderados en el gobierno en sustitución de los conservadores.

El 10 de abril de 1865, Maximiliano promulgó el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano que, de acuerdo con la

interpretación de Tena, era un reflejo de la Constitución que habían elaborado en Miramar el archiduque y los emigrados mexicanos. Según Tena, dicho estatuto careció de vigencia práctica y de validez jurídica ya que no establecía un régimen constitucional, y la soberanía residía esencialmente en el emperador, por lo que éste se promulgó cuando el Imperio empezaba a declinar, cuando la presión norteamericana sobre Napoleón III se tornó importante, con lo que quedaba demostrada la debilidad del imperio de Maximiliano.

El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano estableció una nueva administración política en el país: los departamentos.<sup>27</sup> Los departamentos que sustituyeron a los estados gobernaban a través de los prefectos, junto con un consejo de gobierno compuesto por cuatro autoridades menores que se encargaban de informar al prefecto de las condiciones económicas y sociales, así como de proponer soluciones para los problemas de los pueblos.

La máxima autoridad fue el prefecto encargado de nombrar a las autoridades del distrito: subdelegados y subprefectos. En un escalón más abajo de gobierno está

---

<sup>27</sup> Tena, 1981, pp. 674, 675.



el distrito, el cual estaba a cargo de un alcalde, quien a su vez tenía a su cargo el ayuntamiento, el comisario y el concejo del municipio. El alcalde, el ayuntamiento y el comisario eran nombrados por el prefecto, de manera que no existían más que dos niveles de poder para nombrar autoridades: el del emperador y el del prefecto de los departamentos. Como mecanismo ínfimo de equilibrio de esta organización vertical, el concejo del municipio era electo popularmente, de forma que, siendo el muni-

pio la entidad de poder local, percibió las demandas más minúsculas de los pueblos. El concejo probablemente se integró tal como el concejo del departamento, con miembros con un grado de importancia o representación dentro de la comunidad. Esto conduce a pensar que el concejo municipal pudo estar compuesto por algunas autoridades indígenas, lo que Leticia Reina llama concejo de ancianos,<sup>28</sup> es decir, un grupo de indígenas que tiene el respeto y autoridad entre la comunidad y que toda-

---

<sup>28</sup> Los denominados "principales" o integrantes del concejo de ancianos, tuvieron que pasar por todo un sistema de cargos y haber llegado a ser mayordomo o encargado principal de la organización de la festividad del pueblo, Reina, 2001, p. 256.

vía a lo largo del siglo XIX persistió como medio de representación indígena, en este caso frente al Segundo Imperio.

En relación con la administración de las municipalidades, podemos agregar que los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales estaban en proporción con el número de habitantes del municipio. Las rentas municipales se establecían por el emperador de acuerdo con los programas elaborados en cada ayuntamiento, con la ayuda del concejo. En las poblaciones que se excedían de 25,000 habitantes los alcaldes eran auxiliados en sus funciones por tenientes. De acuerdo con el artículo 43 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, el concejo municipal sería elegido popularmente en elección directa y se renovaría la mitad del concejo una vez al año. Así, cualquier vecino de un pueblo, en principio, pudo participar en la elección del concejo, mientras que para los cargos públicos principales había que tener la calidad de ciudadano para poder votar.

Al respecto, el Estatuto Provisional establecía la división entre ciudadanos y mexicanos, en la que los ciudadanos son los mexicanos con posibilidad de votar en las elecciones de cargos públicos, lo mismo

que de ser votados. Son mexicanos los hijos legítimos de padre o madre mexicanos, nacidos dentro o fuera del territorio del Imperio; los extranjeros naturalizados; los nacidos en México hijos de extranjeros que a los 21 años no declaren su nacionalidad extranjera; los nacidos fuera del Imperio que llegados después de los 21 años juraran el Acta de Independencia de 1821, y los extranjeros que adquirieran propiedad en el Imperio. Los ciudadanos eran quienes habían cumplido 21 años de edad, tenían un modo honesto de vivir y no habían sido condenados judicialmente a alguna pena infamante. Estaban obligados a inscribirse en el padrón de su municipalidad y a desempeñar los cargos de elección popular.<sup>29</sup>

En relación con el trabajo, las reformas fueron muy importantes ya que por primera vez se reglamentó el tiempo de trabajo "de sol a sol": un máximo de 12 horas con un descanso de dos horas, así como el descanso dominical obligatorio.

El 1 de noviembre de 1865 se expidió una ley que buscó liberar a los peones de la servidumbre en las haciendas y mejorar sus condiciones de vida por medio de un ministerio público que atendiera sus demandas. Por medio de este mecanismo, la ley con-

<sup>29</sup> Legislación sobre la calidad de mexicano y ciudadano, ver Tena, 1981, pp. 677, 678.

denó de manera explícita la servidumbre por deudas; el pago de las deudas sólo se tomaría de la quinta parte del jornal, y quedaba prohibido legarlas a los hijos.<sup>30</sup>

Como hemos visto, la política de desamortización no cambió sustancialmente porque ratificó la Ley Lerdo;<sup>31</sup> sin embargo, dio un giro significativo. A mediados de 1866 se promulgaron dos trascendentes disposiciones legislativas que actuaron en beneficio de las comunidades.<sup>32</sup> La primera, del 25 de junio de 1866, donde se estableció el repartimiento de propiedad de común a sus antiguos usufructuarios, distribuyó los terrenos propios y cofradías entre los indígenas que no contaban con ninguna propiedad. La segunda, del 16 de septiembre de 1866, creó el fundo legal y el reparto de ejidos a los pueblos sin él, es decir, mantuvo los ejidos como propiedad comunal.<sup>33</sup>

Aunque las disposiciones legislativas estuvieron encaminadas a mejorar las condiciones de vida de los indígenas, el Im-

perio nunca fue lo suficientemente fuerte para establecer de manera fehaciente las disposiciones:

"...dada la debilidad del imperio, mucho de éste entramado institucional estuvo lejos de ser puesto en práctica, estas leyes muestran los nexos fecundos que unían al imperio con algunos pobres del campo, particularmente aquellos hacendados en el Altiplano Central y acostumbrados durante siglos a la negociación y a una paz relativa".<sup>34</sup>

#### LEGISLACIÓN LIBERAL Y MONÁRQUICA: DIFERENCIAS Y SIMILITUDES

En términos generales, observamos que en lo esencial, respecto a los indígenas, las legislaciones republicana y del Imperio no fueron contrarias. Se propuso rehacer la vida de los indios mediante la expedición de leyes sobre la propiedad, el trabajo y la educación, leyes de marcada índole liberal, pero no exentas de labor social, que en el

---

<sup>30</sup> Falcón, 2002, p. 130.

<sup>31</sup> Lo que sin duda le costó perder en un principio un importante apoyo campesino, pero que al final, de acuerdo con la interpretación de Romana Falcón, fueron medidas legislativas que se acercan tanto al proteccionismo de la legislación indiana, como a las ideas favorables al proletariado rural y urbano propuestas por utópicos europeos de la época, ver Falcón, 2002, p. 131.

<sup>32</sup> Sobre las medidas legislativas que pretendieron ayudar a las comunidades, ver Alanís, 2001, pp. 61-64.

<sup>33</sup> Los ejidos eran terrenos necesarios para el sostén de varias comunidades, propiedad del común utilizados para pastizal y toma de agua.

<sup>34</sup> Falcón, 2002, p. 131.



caso del Imperio algunas sólo ratificaron la tradición. Al respecto, Romana Falcón afirma que "el segundo imperio no rompió con los gobiernos que le precedieron ni con la era de consolidación liberal que le seguiría".<sup>35</sup>

Existieron notables avenencias legislativas entre las legislaciones: la igualdad y libertad en la concepción liberal, la desamortización de bienes eclesiásticos y civiles, y la educación como mecanismo para el progreso social, entre otras. Los encuentros de las ideas de Juárez y Maximiliano se pueden ver en el Estatuto Provisional del Imperio y en el Decreto de Garantías Individuales, así como en el Plan de Igualdad de 1821. En los tres se establece la igualdad jurídica. Otro elemento de en-

cuentro lo fue la leva, ya que ambas políticas lo consideraban una práctica dañina y arcaica que pasaba con arbitrariedad sobre los derechos individuales y, finalmente, no mejoraba la formación del ejército.

Por tanto, la política del Segundo Imperio referente a los indígenas no fue de ninguna manera equidistante de la que impulsó la República de Juárez, ya que los fundamentos eran en esencia liberales. No obstante, la legislación del Imperio fue particular en algunos aspectos, superó a la liberal en su sentido social y se adelantó a reformas que llegarían hasta el siglo xx. Por ejemplo, en relación con el trabajo: "Aunque el artículo 5 de la Constitución de 1857 prohibía tácitamente la servidumbre por deudas, no había disposiciones que

---

<sup>35</sup> Falcón, 2002, p. 128.

expresamente la condenaran. El primero en expedirlas para todo el país fue Maximiliano en el decreto sobre el trabajo”.<sup>36</sup>

La creación de la Junta Protectora de las Clases Menesterosas fue una de las iniciativas más importantes del Imperio, para solucionar principalmente los problemas relacionados con la tenencia de la tierra. De acuerdo con la perspectiva de Cecilia M. Alanís Rufino, las leyes y más aún la política que identificaron a Maximiliano, fueron las de: “proteger a los jornaleros y comunidades indígenas de maltratos por parte de los hacendados y evitar que se abusara de las leyes de desamortización que había establecido el gobierno liberal a partir de 1856 y que fueron refrendadas por el imperio”.<sup>37</sup>

El ejercicio político por excelencia era las elecciones. Durante la segunda mitad del siglo XIX fueron sumamente atropelladas y fraudulentas. Las elecciones de los ayuntamientos y municipios tenían una combinación de voto popular con voto ciudadano que fomentó el equilibrio y la estabilidad de las localidades. En la ley electoral de ayuntamientos del imperio se

establece: “ley que reglamenta el único cargo público cuyo nombramiento procedía de elección popular directa. Los votantes tenían como requisitos, que supieran leer y escribir y que estuvieran vecindados a la municipalidad”.<sup>38</sup> Así, en ambos gobiernos la apertura a la práctica electoral se encontró sumamente restringida y sólo en la administración del Segundo Imperio se estableció un medio de votación popular sin restricción.

Sobre la importancia que adquirieron las elecciones como forma de participación política de los pueblos indígenas, Romana Falcón ha estudiado el llamado proceso de macehualización. Éste consiste en el desmembramiento de las autoridades municipales, ya que no obedecían a las prerrogativas de los vecinos de un pueblo o se convirtieron en una forma de resolver los conflictos interétnicos. Así, en algunas entidades federativas —en unas más que en otras— los pueblos apelaron a la separación de sus cabeceras municipales.

En conclusión, en ambos gobiernos las comunidades indígenas optaron por mecanismos de resistencia, fundamental-

---

<sup>36</sup> González y González, 1965, p. 106.

<sup>37</sup> Alanís, 2001, p. 27.

<sup>38</sup> González de Castilla, 1944, p. 66.

mente los que implicaron la negociación con las autoridades en distintos niveles y con distintos discursos. La solemnidad del ciudadano para los federalistas, la existencia de indígenas pobres esperanzados en los beneficios del monarca benefactor y el discurso fueron mecanismos para negociar en los términos del gobierno en turno.

"Hubo mucho más de resistencia, de

acomodo, de negociación y de un genuino traslape y fructífero diálogo en la visión y en las metas. De ahí que se pueda encontrar en los grupos populares una genuina aceptación de los discursos de la nación —del imperio protector, del liberalismo, de corte nacionalista, etcétera—, así como nexos fecundos con ideologías e instituciones dominantes".<sup>39</sup>

#### BIBLIOGRAFÍA

Alamán, Lucas (1942): *Historia de México*, 5 vols., México, Editorial Jus.

Alanís Rufino, Cecilia Mercedes (2001), *Acercamiento catalográfico al fondo Gobernación del AGN. Aspectos de la política social del Segundo Imperio*, México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras.

Escobar Ohmstede, Antonio, y Teresa Rojas Rabiela (coords.) (1992), *La presencia indígena en la prensa capitalina del siglo XIX*, 4 vols., México, Instituto Nacional Indigenista-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Falcón, Romana (2002), "Subterfugios y deferencias. Indígenas, pueblos y campesinos ante el Segundo Imperio", en Antonio Escobar Ohmstede, Romana Falcón, Raymond Duve (comps.), *Pueblos, comunidades y municipios frente a los proyectos modernizadores en América Latina*, México, San Luis Potosí, El Colegio de San Luis-Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos (CEDLA), pp. 125-143.

---

<sup>39</sup> Falcón, 2002, p. 126.

Fraser, Donald J. (1972), "La política de desamortización de las comunidades indígenas, 1856-1872", en *Historia Mexicana*, vol. XXI, 4(84), abril-junio, pp. 219-256.

González de Castilla, Emilio (1944), *El derecho público del Segundo Imperio México*, tesis de licenciatura, Escuela Libre de Derecho.

González y González, Luis (1965), "El indigenismo de Maximiliano", en Arturo Arnaiz y Freg y Claude Bataillon, *La Intervención Francesa y el imperio de Maximiliano cien años después 1862-1962*, México, Asociación Mexicana de Historiadores-Instituto Francés de América Latina, pp. 103-110.

Hale A. Charles (1972), *El liberalismo mexicano en la época de Mora 1821-1853*, México, Siglo XXI Editores.

Meyer, Jean (1973), *Problemas campesinos y revueltas agrarias 1821-1910*, México, Secretaría de Educación Pública (Sepsetentas, 80).

———, (1993), "La Junta Protectora de las Clases Menesterosas. Indigenismo y agrarismo en el Segundo Imperio", en Escobar O., Antonio (coord.), *Indio, nación y comunidad en el México del siglo XIX*, México, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, pp. 329-634.

Morales, María Dolores (1986), "La distribución de la propiedad en la ciudad de México, 1813-1848", en *Historias*, XXII, enero-marzo.

Pani, Érika (2001), *Para mexicanizar el Segundo Imperio. El imaginario político de los imperialistas*, México, El Colegio de México-Instituto José Ma. Luis Mora.

Reina, Leticia (2001), "Elecciones locales y crisis en los cambios de siglo: XIX y XX. Cultura política de los pueblos indios", en Leticia Reina, Elisa Servín (coords.), *Crisis, reforma y revolución. México: historias de fin de siglo*, México, Taurus-CONACULTA-INAH, pp. 253-292.

Salinas Sandoval, María del Carmen (1996), *Política y sociedad en los municipios del Estado de México (1825- 1880)*, México, El Colegio Mexiquense.

Tena Ramírez, Felipe (1981), *Leyes fundamentales de México 1808-1879*, México, Porrúa.

Zavala, Lorenzo de (1969), *Obras. El historiador y el representante popular. Ensayo crítico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*, México, Editorial Porrúa (Biblioteca Porrúa, 31).

HEMEROGRAFÍA (CONSULTADA EN EL ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN)

*El Pájaro Verde*

*El Siglo Diez y Nueve*

*Diario Oficial del Supremo Gobierno de la República*

*Periódico Oficial del Imperio Mexicano*

---

\* Esgresada de Historia en la UAM- Iztapalapa, realiza su maestría en Historia Moderna y Contemporánea en el Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora.