



**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA**

**Entre tradición y modernidad:
la conformación del sistema de beneficencia durante el
segundo imperio mexicano**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTORA EN HISTORIA MODERNA Y CONTEMPORÁNEA
PRESENTA
ÁNGELA LEÓN GARDUÑO

Directora: Dra. Ana Rosa Suárez Argüello

Ciudad de México

Febrero 2021

Esta investigación fue realizada gracias al apoyo del
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

"



A Alejandro y Patricia, mis padres, por ser mi ejemplo más lindo de bondad y compasión;
por haberme apoyado de todas las formas durante mi larga formación académica; y por
ayudarme con su amor cuando más lo he necesitado.

Con un inmenso y amoroso agradecimiento a Gio.



||



AGRADECIMIENTOS

La realización de esta tesis fue un triunfo en muchos sentidos. El más importante fue haber vencido los obstáculos que mi enfermedad me hizo creer que existían. En algún momento, escribir e investigar dejaron de ser una inspiración y se convirtieron en un reto demasiado complicado de sobrellevar. Afortunadamente, siempre conté con el apoyo de mi querida directora de tesis, la Dra. Ana Rosa Suárez, a quien agradezco haber sido paciente y, por ende, confiar en que podría alcanzar los objetivos propuestos.

Desde luego, mis avances no se habrían reflejado en este trabajo de no ser por los comentarios agudos, los diálogos, las lecturas y las críticas de quienes gustosas aceptaron revisar las diferentes versiones de esta investigación. Por ello, externo un agradecimiento a mis lectoras con especial cariño y admiración. A la Dra. Moramay López-Alonso, quien en todo momento se mostró entusiasmada por recibirme como alumna de intercambio en la Universidad de Rice, sin que ambas tuviéramos éxito debido a la pandemia. Y a la Dra. María Eugenia Chaoul, de quien aprendí tanto de sus sugerentes recomendaciones durante las sesiones del seminario *Modernidad y Ciudad*.

De igual forma, estoy particularmente agradecida con la Dra. Diana Irina Córdoba Ramírez, la Dra. Gloria Camacho Pichardo, el Dr. Hubonor Ayala Flores, la Dra. Diana Birrichaga y la Dra. María Dolores Lorenzo Río, quienes se mostraron amablemente dispuestos, interesados y comprometidos a discutir los errores y aciertos de esta investigación desde que era un proyecto. Agradezco también a mis profesores, el Dr. Alfredo Pureco, la Dra. Enriqueta Quiroz, el Dr. Álvaro Rodríguez Luévano, la Dra. Martha Santillán y el Dr. Sergio Miranda Pacheco por todas sus enseñanzas en este proceso que culmina mi formación académica.

Gracias también a mis compañeros del doctorado. Especialmente a quienes compartieron conmigo las sesiones del seminario de investigación. A Alejandro, Cynthia, Ismael, Evelin, Juan Carlos. Y, con especial cariño, a Danivia, a Laura y a Rubén, a quienes agradezco, sobre todo, su amistad y apoyo en los tiempos difíciles. Los admiro, los estimo y les deseo todo el éxito y la felicidad del mundo.



Y como el apoyo académico no lo es todo, sirvan estas líneas para agradecer a mis hermanas, Abril y Ana Victoria, por toda su solidaridad. No olvidaré las palabras de aliento y los consejos con que me hicieron ver la importancia de no aspirar a la perfección, que no existe, y de disfrutar y soltar. Estoy en deuda con ambas por haberme abrazado en los días más complicados y, claro, por dejarme escribir en sus casas y oficinas cuando ya no hallaba inspiración en ningún espacio.

Mi mejor amiga, Cintya, se merece todas las palabras de agradecimiento. Atravesamos por un montón de momentos tristes y complicados que afortunadamente nos mantuvieron unidas. Después de mucho tiempo te vi salir debajo la tierra y tú a mí, como las cigarras.

Finalmente, quiero agradecer a Gio por el compañerismo, la complicidad y el amor. Mi gratitud también por las conversaciones que en muchos sentidos enriquecieron este trabajo; por creer en mí y acompañarme, desde hace muchas vidas, lo mismo en los días de calma que de tormenta. En fin, por trascender nuestras batallas y continuar en equipo, a pesar de las adversidades.



ÍNDICE

Introducción	1
Capítulo I La intervención del Estado o “el caos perfecto”	18
1. Algunas observaciones en torno a la pobreza, la caridad y la beneficencia, siglos XVI-XVIII	22
2. La centralización del auxilio a los pobres	34
3. Consideraciones en torno a la visión liberal y conservadora de la pobreza, la caridad y la beneficencia en México, primera mitad del siglo XIX	46
4. Conclusiones	76
Capítulo II La pobreza y la beneficencia desde la visión imperial	79
1. Estado, sociedad y bienestar: los bastiones del cameralismo	81
2. El proyecto de monarquía social	95
3. La gestión de la pobreza y la beneficencia	104
4. Conclusiones	131
Capítulo III La institucionalización de la beneficencia imperial	133
1. La influencia de la estructura político-administrativa del Segundo Imperio francés	136
2. El Consejo General de Beneficencia	151
3. Conclusiones	196
Capítulo IV El sistema en funcionamiento: las prácticas de auxilio a los pobres	198
1. La racionalidad económica del auxilio público: hacia un perfil de los pobres merecedores y no merecedores	201
2. Entre el antiguo régimen y la modernidad: prácticas imperiales de auxilio a los pobres.	221
3. Los pobres y el uso de las prácticas de auxilio.	281
4. Conclusiones	297
Conclusiones generales	300
Bibliografía	305
Archivo / Hemerografía	322
Anexos	323



Lista de cuadros

Cuadro 1	Frecuencia de aparición de términos pauperismo y pobreza (1820-1869)	48
Cuadro 2	Distribución del ramo “subvenciones de establecimientos de beneficencia”	129
Cuadro 3	Pobres merecedores de ayuda 1800-1867	214



Lista de mapas

Mapa 1	Divisiones territoriales del Imperio, año 1865	145
Mapa 2	División territorial de la beneficencia imperial, año 1866	167
Mapa 3	Consejos de beneficencia departamentales 1865-1867	172



Lista de anexos

Anexo 1	Divisiones territoriales y sus comisarios imperiales	323
Anexo 2	Prefectos y comisarios imperiales que promovieron consejos de beneficencia departamentales: 1865-1866	324
Anexo 3	Consejos superiores en 1865	325
Anexo 4	Consejos particulares basados en los distritos	326
Anexo 5	Integrantes de los consejos de beneficencia departamentales	327
Anexo 6	Línea del tiempo. Viajes del Imperio	332



Introducción

La pobreza es un problema que ha acompañado a la humanidad a lo largo de su historia. Al iniciar la edad moderna, intelectuales y autoridades civiles y eclesiásticas intentaron explicar sus orígenes y causas, así como encontrar posibles soluciones para erradicarla. Sin embargo, uno de los factores que dificultó esta misión fue que la idea de la pobreza y las formas de atenderla se transformaron. En tanto su definición y características están vinculadas a las percepciones y valoraciones de sus contemporáneos, la diversidad de posturas sobre el problema y los intereses particulares de las principales instituciones rectoras dificultaron que se generaran consensos y propuestas a largo plazo.

En las últimas décadas, el crecimiento de pobres en México llevó a la fundación de organismos descentralizados y organizaciones civiles dedicadas a evaluar la pertinencia de diversos programas sociales, medir los niveles de pobreza y generar nuevas políticas sociales. No obstante, economistas, políticos, empresarios, estadistas y sociedad civil han librado una batalla en la cual cada uno responsabiliza al otro de no presentar las propuestas adecuadas para erradicar la situación de miseria que afecta a millones de personas.

Mirar al pasado muestra que si bien la idea de la pobreza se ha transformado en momentos muy específicos, así como también las formas de atenderla y controlarla, la pluralidad de visiones sobre ella no pueden ni deben impedir que se definan criterios, prioridades y estrategias para crear un sistema nacional de asistencia y, sobre todo, un modelo de desarrollo capaz de mejorar considerablemente las condiciones de vida de los pobres y de reducir la desigualdad entre los mexicanos. Considero, entonces, que el estudio del proyecto de beneficencia impulsado en el Segundo Imperio es una ventana que permite dar cuenta de las intenciones formales que hubo por unir y coordinar esfuerzos de diversos actores interesados en menguar el crecimiento de la pobreza durante el siglo XIX.

Así, esta investigación se propone, fundamentalmente, analizar la conformación del sistema de beneficencia durante el Segundo Imperio mexicano.

El estudio busca dar cuenta de los actores sociales que interactuaron y participaron, desde distintos niveles y roles, en su construcción. Se interesa en los discursos y prácticas que modelaron la política asistencial de la época y en explicar porqué se consideró un elemento imprescindible para fortalecer al Estado. De igual forma, se centra en los esfuerzos de Maximiliano y Carlota por institucionalizar y centralizar los servicios asistenciales a partir de la creación de un Consejo General de Beneficencia, cuyo principal objetivo fue fijar un modelo de administración nacional de ayuda a los pobres, a través del cual se pudiera regular el funcionamiento de los establecimientos destinados a su atención, así como organizar a los individuos que fungían como benefactores.

Temporalmente, este es un estudio de corta duración que se enmarca entre los años de 1864 a 1867. Sin embargo, al tomar en cuenta la dificultad que implicaría rastrear las características y cambios que le dieron un distintivo al proyecto imperial, hubo que retomar algunos antecedentes. La intención fue ofrecer una mirada de larga duración que permitiera comprender cómo fue que el aumento de pobres se convirtió en una preocupación pública y, a partir de ello, explicar las formas de auxilio que se diseñaron para menguar su crecimiento y destacar las distinciones que se hicieron entre los menesterosos a fin de controlarles. Estos antecedentes, por tanto, atraviesan una mirada general a la edad media y un mayor énfasis en el siglo XVIII, cuando tuvieron su origen los conceptos de filantropía y beneficencia, fundamentales para explicar esta tesis. De igual forma, la investigación recupera los esfuerzos de las autoridades, la Iglesia y la sociedad mexicana, de la primera mitad del siglo XIX, por ofrecer soluciones al problema de la pobreza, centrándose la revisión en el proyecto de secularización y nacionalización de los establecimientos de beneficencia de 1861.

La delimitación espacial no se ciñe a una ciudad o una región en particular. Desde luego que la Ciudad de México fue el espacio donde Maximiliano y Carlota tomaron la mayor parte de las decisiones administrativas para dirigir el destino de su proyecto. Además, era el lugar desde donde se enviaban las órdenes que debía seguir cada funcionario a cargo de los 50 departamentos en que se dividió el territorio. No obstante, para demostrar que el sistema de beneficencia pudo

conformarse como tal, y que sirvió a su propósito de ampliar el poder del Estado, me propuse analizar el significado e impacto que las decisiones del poder central tuvieron sobre los poderes locales de los departamentos. Así, el estudio intenta ofrecer una visión general de cómo se vivió la experiencia de la beneficencia a lo largo del territorio mexicano.

En ese sentido, el objetivo general es explicar de qué modo las labores del Consejo General de Beneficencia y las prácticas que conformaban al proyecto asistencial del Imperio se pusieron en funcionamiento en el territorio nacional, entre los años de 1864 y 1867. Aunado a ello, se proponen cinco objetivos secundarios. El primero es analizar las ideas, intereses, expectativas, miedos y ambiciones que inspiraron a Maximiliano y Carlota a diseñar e implementar su plan de auxilio a los pobres. El segundo es explorar qué tanto de las políticas y prácticas asistenciales impulsadas por los emperadores fue legitimado y abrazado por el resto de los actores sociales que estaban involucrados en el ejercicio de la beneficencia. El tercero es identificar las motivaciones e intereses que impulsaron a estos grupos a participar activamente en el sistema. El cuarto es exponer las variables que hicieron de la beneficencia imperial un proyecto con características de antiguo régimen y modernidad. Por último, se busca analizar el uso que los pobres dieron a estas prácticas y la manera en que voluntaria o involuntariamente reconfiguraron el sistema.

De lo anterior se derivaron algunas hipótesis. La principal es que el proyecto liberal (1861) e imperial de beneficencia (1865) se diseñaron en el contexto de una preocupación transnacional por el crecimiento de pobres y una necesidad de centralizar las decisiones del Estado y aumentar su poderío. Este fenómeno se hizo evidente cuando ambos gobiernos buscaron concentrar las decisiones y recursos destinados a auxiliar al pobre con miras a restar poder a la Iglesia, autoridades y élites locales. En el caso del diseño imperial, sus artífices aspiraron a sistematizar los servicios asistenciales al adoptar una serie de estrategias mediante las cuales pretendieron ordenar el funcionamiento de las instituciones benéficas y caritativas, racionalizar los recursos con que operaban, organizar a los benefactores y, ante todo, limitar y gestionar las tareas de la élite

político-económica y las corporaciones religiosas. Por tal motivo, más allá de fungir como un medio de control social y legitimación política, la beneficencia fue un auténtico instrumento para fortalecer la presencia del Estado, el cual se sostuvo mediante una estructura piramidal cuya máxima autoridad eran los emperadores.

En esa lógica, Maximiliano y Carlota tomaron como base de su esquema asistencial las ideas de los cameralistas y algunas experiencias del sistema francés. Específicamente, el emperador recuperó las principales enseñanzas de Johan Heinrich von Justi y Joseph von Sonnenfels quienes, para combatir la mendicidad y la pobreza del imperio prusiano y austrohúngaro, propusieron la instauración de establecimientos de beneficencia permanentes y extendidos por todo el territorio. Del cameralismo también adoptaron prácticas propias de la ciencia de la policía. Entre ellas, la regulación del precio de los alimentos y el reparto de socorros económicos a los pobres; mismas que se distinguían por formar parte del antiguo régimen.

Respecto a la experiencia francesa, los emperadores incorporaron de ella tres aspectos. El primero fue su modelo de organización político administrativo. A través de este no sólo establecieron la división del territorio mexicano, sino que configuraron el ordenamiento y administración de la beneficencia imperial. Dicha particularidad dio a su política asistencial un rasgo centralizador y piramidal que, en esencia, basó su gestión en la ayuda proporcionada por funcionarios locales – los prefectos imperiales– quienes no sólo encarnaron la presencia y autoridad de ambos monarcas, sino que llevaron a cabo tareas de tipo social.

El segundo aspecto que retomaron fue su sistema de auxilio a domicilio. Además de ser muy practicado en Francia, este tipo de asistencia extramuros llegó a ser considerado como la forma más moderna y eficaz de brindar atención a los pobres en algunas regiones de Europa. Ello fue así en tanto sus organizaciones laicas cuestionaron la eficacia de los hospicios y vieron en las visitas a domicilio un medio para prevenir la mendicidad, mantener un acercamiento directo con la miseria urbana, comprobar las carencias de los desvalidos, mantener un registro de los socorridos y controlar las finanzas del

ramo. En ese sentido, tanto la ayuda como los recursos públicos dejaron de restringirse al servicio intramuros, permitiendo una mayor diversificación de los beneficiarios.

Simultáneamente, la modernización administrativa de la beneficencia imperial se tradujo en su intento por ofrecer una atención selectiva y especializada, como la que se promovió durante los últimos años de vida colonial. Así, si bien el auxilio a domicilio, impulsado por la emperatriz Carlota, brindó a otros grupos la oportunidad de solicitar y obtener ayuda, el gobierno se preocupó por adaptar y fundar establecimientos donde se ofrecieran servicios asistenciales acordes al perfil y necesidades de sus asilados.

En lo que se refiere a la conformación de este sistema, Maximiliano y Carlota se valieron de la ayuda de instituciones y grupos de individuos que prestaban servicios asistenciales desde antes de su llegada a México. Por tanto, el proyecto pudo llevarse a cabo gracias a la articulación de diferentes actores sociales. Algunos de ellos fueron benefactores particulares, representantes de la Iglesia y autoridades locales quienes, de alguna forma, respetaron ideales y reglas que el gobierno imperial impuso para clasificar y auxiliar a los pobres. No obstante, en la medida en que las deficiencias y concesiones del sistema lo permitieron –al tiempo que cada uno de estos actores defendía su visión e intereses sobre la materia–, su participación contribuyó a reconfigurar y modelar las estructuras institucionales, dando origen a una beneficencia mixta que combinó la asistencia pública con la privada y eclesiástica, sin que perdiera su cariz secularizador.

Otro aspecto que contribuyó a definir a la beneficencia imperial fue la intervención de la prensa. En esencia, este fue el medio a través del cual se legitimaron los discursos y decisiones oficiales. Fue la herramienta que los partidarios del Imperio utilizaron para construir una imagen benévola de Maximiliano y Carlota, mientras sus detractores la empleaban para cuestionarla y criticarla. Sin embargo, la prensa fue también un actor político y social que influyó notablemente en la instauración de este sistema asistencial. La razón es que desde inicios del siglo XIX los principales periódicos incorporaron el tema de la pobreza, el pauperismo y la caridad a sus debates. Su intención, más allá de

adular o denostar a los gobiernos en turno, fue ofrecer un análisis sobre el contexto económico y político que estaba acrecentando el número de pobres en México y las principales ciudades europeas. Como resultado, reconocieron en la caridad, filantropía y beneficencia –a las cuales dotaron de ciertas características– elementos imprescindibles para alcanzar el progreso y fortalecer el poder del Estado.

Por último, considero que el estudio sobre los asistidos no debe limitarse a su calidad de receptores de la ayuda pública y privada. Dada su necesidad de emplear diversos medios para sobrevivir, traté de analizarlos como actores sociales cuya compleja situación los impulsó a participar de forma activa en la búsqueda de estrategias de subsistencia y, por tanto, a contribuir directa o indirectamente en la configuración de los servicios destinados a su atención y cuidado. Sugiero, entonces, que cuando los menesterosos interactuaron con la autoridad, las instituciones y los benefactores esperaban cumplir con las condiciones y expectativas que los harían merecedores. Pero, cuando ello no fue posible, coadyuvaron a delinear una idea de la pobreza más acorde con la realidad de la época. Y aunque esto último no siempre se dio de manera consciente, sí fue posible gracias a que los pobres aprovecharon las herramientas y recursos que el propio sistema habilitó, como el ritual de las audiencias públicas y las peticiones escritas.

En cuanto a la manera en que me acerqué a responder las interrogantes planteadas en esta tesis, un primer paso fue la revisión de tres tipos de fuentes que me permitieron cotejar la experiencia de quienes intervinieron en la discusión sobre la pobreza, los benefactores y los asistidos. El primer tipo son escritos de la época que sirvieron para analizar la influencia que los cameralistas y el pensamiento de Lorenz von Stein tuvieron sobre Maximiliano y su idea de la pobreza y el bien común. El segundo tipo es hemerografía con la cual ubiqué el discurso oficial acerca de la pobreza y la beneficencia, y reconstruí gran parte de la historia de los benefactores y sus vínculos económicos, políticos y sociales.

Entre los periódicos que consulté están *La Sociedad*, *El Diario del Imperio*, *El Pájaro Verde*, *El Universal*, *El Siglo XIX*, *El Censor* y el *Espíritu de los mejores*

diarios literarios que se publican en Europa, resguardados en la Hemeroteca Nacional de México y en la Hemeroteca Digital de la Biblioteca Nacional de España.

El tercer tipo de fuentes son documentos oficiales que también conforman el discurso público. Se encuentran en el Archivo General de la Nación, el Archivo Histórico de la Secretaría de Salud, el Archivo Histórico de la Ciudad de México y archivos municipales como el de la ciudad de Celaya. Estos documentos reúnen una serie de datos administrativos que fueron expedidos por funcionarios y autoridades del Segundo Imperio, quienes debían rendir reportes al Consejo General de la Beneficencia, así como a los emperadores. Además, otro tanto está conformado por leyes, decretos y reglamentos que se expidieron para regular la beneficencia. Y un número más por las solicitudes de audiencia pública y las peticiones escritas que hombres y mujeres hicieron llegar a Maximiliano y Carlota con el objetivo de solicitar un auxilio económico. A través de dichos documentos me acerqué a explicar cómo es que los emperadores imaginaron el funcionamiento de la beneficencia, de qué manera operó el sistema a nivel nacional y cuál fue el uso que los pobres dieron a las prácticas asistenciales.

Ya que el principal interés de este trabajo es demostrar que durante el Segundo Imperio se dieron las condiciones para conformar una estructura y un sistema capaz de ordenar y articular la gestión de los establecimientos asistenciales, la participación de sus principales benefactores, la intervención de autoridades locales y el acceso a la ayuda, fue necesario el uso de dos conceptos, estructura y agencia, que me permitieron explicar cómo se dio este proceso.

Cuando se sugiere que la beneficencia imperial logró materializarse en una estructura, la referencia alude al término propuesto por Anthony Giddens. De acuerdo con el sociólogo inglés, las estructuras son un conjunto de reglas y recursos que articulan los sistemas sociales. Es decir, cumplen la función de orientar y regular las prácticas de los seres humanos reproducidas en un espacio y un tiempo determinado. Con base en ello, traté de dar cuenta de las reglas y discursos con los cuales Maximiliano, Carlota y sus colaboradores pretendieron dar homogeneidad a las prácticas e instituciones asistenciales, a través de la

creación del Consejo General de Beneficencia. Sin embargo, no perdí de vista que cada uno de los actores sociales involucrados en el ejercicio asistencial reprodujo los elementos normativos de la estructura de forma distinta. Muchas veces dentro del margen de sus posibilidades, pero otras tantas dependiendo de sus intereses personales.

Sobre ello es importante resaltar que las estructuras no son fijas porque dependen de la acción social. Como lo propone Giddens, el ser humano es un agente con capacidad para actuar y para generar un efecto, es decir que tiene agencia. Sus actividades obedecen a razones y expectativas que se van modelando a medida que interactúan con la estructura que las habilita o restringe. En ese sentido, intenté no perder de vista que el sistema de beneficencia no sólo restringió el actuar de los individuos a través de reglas que rutinizaron sus prácticas, sino que también los habilitó al ofrecerles recursos que emplearon para modificar la estructura. Bajo esta lógica metodológica, no analicé las acciones de mis sujetos de estudio como una variable condicionada o limitada totalmente por las estructuras, ni como expresión única de la voluntad o libre albedrío de los individuos. Por el contrario, las expliqué de forma interrelacionada, en tanto se complementaron y se reforzaron.¹

En lo que atañe a quienes diseñaron el proyecto de beneficencia imperial, consideré que el estudio de las estructuras en que se sostuvo no bastaría para comprender el papel que los emperadores y sus colaboradores tuvieron en su ejecución. Por tal motivo, esta investigación aspira a convertirse en una historia política y social de la asistencia. Es decir, una historia que atienda a los discursos, ideales e intereses en torno a la organización de las instituciones de beneficencia, pero que también se enfoque en analizar la relación e interacciones entre los sujetos que les dieron vida.

Al respecto, es indudable que la beneficencia imperial no se ejecutó sólo con la actuación de Maximiliano y Carlota. Sin embargo, como señala François-Xavier Guerra, hasta “en la historia más estructural o en la más material [...] hay siempre

¹ Giddens, *La constitución de la sociedad*, 1991, pp. 22, 24, 28, 31, 32, 39-42, 51-55.

un sujeto último al que se le atribuye un papel de motor en el acontecer histórico”.² Conforme a ello, este trabajo busca reconocer el papel y las acciones de estos dos actores sin dejar de considerar su relación con otros sujetos y variables. No se trató, pues, de hacer una historia reduccionista de los personajes, sino un análisis de su actuación en correspondencia con el resto de los actores sociales. Finalmente, en un intento por señalar quiénes participaron en el ejercicio asistencial, realicé una prosopografía de los integrantes del Consejo General de Beneficencia –una metodología propia de la historia social–, dando cuenta de sus lazos familiares, su interrelación económica, política y social, pero también de su perfil e intereses personales.

En cuanto a los estudios que anteceden a esta investigación, un primer grupo incluye a las contribuciones hechas por la historiografía dedicada al estudio de la pobreza y la asistencia. Un segundo grupo reúne aportaciones que se han elaborado para la época del Segundo Imperio sobre estas mismas líneas. Ambas fueron pieza clave para brindar una perspectiva novedosa y acorde a los últimos hallazgos sobre el tema.

Entre las décadas de 1970 y 1980, un ascenso del análisis histórico de la pobreza fue posible gracias a la influencia de la historiografía francesa y anglosajona. Ambas apuntaron la pertinencia de brindar una nueva explicación sobre los orígenes de la pauperización de los pequeños propietarios rurales y urbanos en Europa. Por ello, hicieron hincapié en la relación que la urbanización, la industrialización y el desarrollo del capitalismo tuvieron con el aumento de pobres. Un fenómeno que ocurrió especialmente a partir del siglo XVI y que se afianzó hasta alcanzar niveles nunca antes vistos durante el XIX.³

En ese sentido, uno de los artículos publicados en el volumen colectivo *La Nouvelle Histoire* resaltó la necesidad de recuperar de manera apremiante la experiencia de grupos silenciados y excluidos de la historia, entre quienes se encontraban delincuentes, prostitutas y pobres. Así, Jean-Claude Schmitt

² Este es un principio defendido por la nueva historia política, según la cual lo político debe ser visto como una concepción amplia e inseparable de lo social. Guerra, “El renacer de la historia”, 2003, p. 9.

³ Hufton, *The Poor of the Eighteenth*, 1979; Gutton, *La Societé*, 1974.

consideró que la “historia de los marginados” era un capítulo pendiente de la historiografía que debía desempolvarse para revelar y plantear el problema de los “excluidos y de los mudos de la historia tradicional”.⁴

Unos años antes, los trabajos de Michel Foucault sentaron una línea de interpretación según la cual las políticas médicas, carcelarias y de caridad eran parte de un mecanismo de control y represión. Bajo “el gran encierro”, o “le grand renfermement”, las autoridades buscaban disciplinar a sus albergados mediante el castigo y el adoctrinamiento moral. En la visión foucaultiana los pobres eran víctimas del sistema y de las élites que detentaban el poder.⁵ Tiempo después, durante la década de 1990, la historiografía europea dio un giro interpretativo al considerar el protagonismo de los pobres y su relación con los benefactores. Sus defensores apuntaban la necesidad de estudiar a estos actores no sólo para conocer modelos institucionales y privados de ayuda, sino para acercarse a la expresión de formas de cultura y sociabilidad más amplias.⁶

En México, los años noventa del siglo XX fueron esenciales para el análisis histórico de la pobreza porque se impulsaron los primeros estudios colectivos acerca de las instituciones de caridad y beneficencia, incluidos aquellos con perspectiva de género.⁷ A la par, la contribución de la historia social y cultural permitió que se dejara de priorizar el análisis cuantitativo de las estructuras y las coyunturas económicas que hacían de la pobreza un proceso inmóvil. En cambio, gracias a la influencia de la historia “desde abajo” y la escuela de “resistencia” y “subalternidad” se problematizaron aspectos del ámbito social como las relaciones dinámicas entre los actores sociales implicados en el proceso de la asistencia, la capacidad de resistencia y negociación de los pobres para cubrir sus necesidades y el desarrollo de estrategias de sobrevivencia de los sujetos, no sólo en relación

⁴ Schmitt, “La historia de los marginados”, 1988, pp. 400 y 401.

⁵ Foucault, *Historia de la locura*, 1976; *Vigilar y castigar*, 1975; Donzelot, *La policía de las familias*, 1979; Di Liscia, *Instituciones y formas*, 2005.

⁶ Henderson y Wall (eds.), *Poor Women*, 1994; Cavallo, *Charity and Power*, 1995.

⁷ Un ejemplo de ello es Villalobos Grzybowicz, Loera y Carreño (eds.), *Filantropía y acción*, 2010.

con los benefactores, sino a través de la cooperación entre ellos mismos como grupo.⁸

El balance general expuesto es imprescindible para comprender que el análisis histórico de la pobreza se ha hecho desde distintas perspectivas. En específico, la historia social ha buscado ofrecer una explicación complementaria e incluyente de las distintas variables que intervinieron en la pauperización de las sociedades modernas y de antiguo régimen. En ese sentido, la recuperación de cada una de estas lecturas sirve como un referente para no perder de vista que el problema de la pobreza debe ser estudiado a la luz de medidas legislativas, prácticas asistenciales institucionales y privadas, el discurso y valor simbólico con el cual se definía a los pobres, las actitudes y tensiones sociales que se enmarcaron entre asistidos y benefactores, las estructuras y coyunturas económicas que agudizaron la miseria de la población, los proyectos oficiales que se impulsaron para controlar y ayudar a los desvalidos, así como las estrategias de sobrevivencia que ellos mismos implementaron.

Acerca de la historiografía sobre el periodo que aquí se estudia, durante la segunda mitad del siglo XIX el interés por escribir acerca de la historia y los proyectos de la asistencia en México se evidenció con los trabajos de Joaquín García Icazbalceta (1824-1894) y Juan de Dios Peza (1852-1910). Personajes para quienes fue imprescindible recopilar información acerca de cómo se organizaban los establecimientos de beneficencia, con qué recursos operaban, quiénes se encargaban de su cuidado y en qué condiciones se encontraban las instalaciones y los asilados de estos espacios.⁹

Mucho tiempo después, durante la década de 1980, Moisés González Navarro realizó un recuento sobre las políticas estatales y eclesiásticas que se implementaron para ayudar y controlar a los pobres entre el siglo XIX y finales del XX. Acerca del siglo XIX, González Navarro propuso que, pese al avance de la

⁸ El libro coordinado por Romana Falcón recupera a estudiosos de los grupos marginados como James C. Scott, E.P. Thompson, Barrington Moore y Ranajit Guja. Falcón (coord.), *Culturas de pobreza*, 2005.

⁹ María Dolores Lorenzo compiló algunos textos que se publicaron a fines del siglo XIX con informes acerca de las principales instituciones de caridad y beneficencia que existieron en la época, entre ellos los arriba citados. Lorenzo, *Obras para el estudio*, 2016, García, *Informe sobre los establecimientos*, 1907; Peza, *La beneficencia en México*, 1881.

secularización, las políticas de caridad pervivieron y se mezclaron con un "pensamiento salvaje" naciente de la economía política y el darwinismo social. A la larga, sin embargo, esta ideología destruyó la infraestructura de la piedad y generó que los pobres fuesen vistos como el mayor obstáculo al progreso y que su cantidad aumentara.¹⁰

Dado que el estudio de González Navarro marcó un referente, décadas más tarde Moramay López-Alonso retomó su propuesta y expuso que las reformas liberales del siglo XIX afectaron el nivel de vida de los pobres porque redujeron la cantidad de donaciones caritativas que se hacían a la Iglesia. Este contexto, en conjunto con la importación de ideas darwinistas, habría provocado que las clases más bajas fuesen consideradas indeseables y que, en términos de sus condiciones de vida, la estatura promedio de los adultos disminuyera. El estudio de López-Alonso también propone analizar la pobreza y la desigualdad desde una visión interdisciplinaria y de larga duración (1850-1950), pues concibe ambos fenómenos como sociopolíticos y económicos. Por esta razón, la historiadora examina la variación en los niveles de vida de los marginados mediante una relación entre la estatura y el "bienestar biológico" del cuerpo humano como producto de las políticas gubernamentales y los vaivenes económicos.¹¹

Contraria a esta visión, Silvia Arrom ha publicado distintos trabajos que intentan matizar los perjuicios ocasionados por la Reforma liberal, pero también por los grupos vinculados al conservadurismo. En un primer artículo expone que durante la segunda mitad del siglo XIX hubo un renacer de la filantropía privada y el voluntarismo católico que se evidenció en la pervivencia de organizaciones de laicos, como la Sociedad de San Vicente de Paul (1845), y en la creación de la Asociación de las Señoras de la Caridad de San Vicente de Paul (1863). En ese

¹⁰ Anteriormente Josefina Muriel había estudiado a los hospitales de la Nueva España. La principal propuesta de González Navarro es que hubo dos tipos de ideología que guiaron la visión de la desigualdad durante tres fases históricas (la Colonia, el siglo XIX y la época iniciada con la Revolución Mexicana en la cual se gestó el Estado benefactor). De acuerdo con el primer tipo, la pobreza no es una responsabilidad social ni es originada por la incapacidad de los individuos para generar riqueza. Es propia de la naturaleza humana y sólo puede mitigarse de manera ocasional a través de la caridad. Según el segundo, la pobreza sí es producto de las relaciones desiguales de los hombres y ello obliga a la sociedad a resolverla mediante actos de justicia social. Muriel, *Hospitales de la Nueva*, 1956; González, *La Pobreza en México*, 1985.

¹¹ López-Alonso, *Estar a la altura*, 2016.

sentido, Arrom señala que el decreto de secularización de 1861 no logró restringir las labores de los benefactores privados porque no pretendía desaparecer a los individuos piadosos, sino contrarrestar el poder de la Iglesia. Acerca del Segundo Imperio, la historiadora considera que fue el único momento en que los vicentinos recibieron subvenciones estatales que les permitieron prosperar y ampliar el número de sus socias y socios activos en todo el país, lo cual brinda una posible línea de análisis para identificar la influencia que su modelo de voluntariado pudo tener sobre las políticas imperiales de asistencia.¹²

En un segundo trabajo, Silvia Arrom destaca que la invisibilidad de las Señoras de la Caridad es herencia de una historiografía maniquea que dio el carácter de "buenos" a los liberales y "malos" a los conservadores, derivando en el poco reconocimiento hacia la labor que las mujeres católicas ejercieron para ayudar a los pobres en el siglo XIX. Desde su perspectiva, el regreso de los conservadores al poder coadyuvó a la fundación y éxito de esta asociación y a la unión filantrópica de mujeres de diversos sectores sociales debido a que la Iglesia y las autoridades imperiales les otorgaron su protección. Además, la autora sostiene que si bien el embate liberal dañó estructuras a través de las cuales se ejercía la caridad, la Iglesia recurrió a una "estrategia misionera". Es decir, al apoyo de voluntarios laicos, como las Señoras de la Caridad de San Vicente de Paul, que les permitió ejercer múltiples funciones de ayuda tradicional, en conjunto con prácticas modernas de asistencia, como el auxilio a domicilio.¹³

En un tercer trabajo, la historiadora ha apuntado que hay pocas investigaciones cuyo interés sobrepase la descripción de los hospicios, asilos, orfanatos, conventos, hospitales y casas de corrección a manera de centros de control. Su libro *Para contener al pueblo* ha sido pieza clave para cubrir este vacío, pues es un estudio minucioso y de larga duración que da protagonismo a los pobres como agentes activos y refuta la hipótesis de que los establecimientos de beneficencia cumplieron a cabalidad su función de mitigar el aumento de mendigos y servir como máquinas de control social. En referencia al Segundo

¹² Arrom, "Filantropía católica", 2010.

¹³ Arrom, "Las Señoras", 2007.

Imperio, Arrom señala que sus políticas de beneficencia tuvieron continuidad con el proyecto orquestado por el gobierno republicano, con la diferencia de que los emperadores lograron que permeara a nivel nacional asociándose con la Iglesia y los benefactores particulares.¹⁴

Los trabajos de Arrom no sólo proponen matizar la interpretación que apunta al colapso de las viejas prácticas de caridad como consecuencia de la Reforma. Nos recuerda que estas deben analizarse en relación con acontecimientos que marcaron su permanencia y renovación, lo mismo que con estrategias de resistencia y negociación. En ese sentido, consideré imprescindible profundizar en estos dos aspectos para explicar las razones que llevaron a Maximiliano y Carlota a incorporar el apoyo de la Iglesia y de los particulares, en su búsqueda por resolver el tema de la pobreza.

Por su parte, Antonio Padilla reflexiona acerca del papel que las ideas, instituciones y prácticas de asistencia tuvieron como políticas de control social en la segunda mitad del siglo XIX. A partir de ello, identifica que durante la primera mitad del siglo hubo una redefinición del significado de la pobreza y de los pobres que estuvo determinada por la influencia del movimiento ilustrado y las reformas borbónicas, primeras en impulsar un proceso de secularización. Este cambio habría llevado a la creación de instituciones de auxilio, como el Hospicio de Pobres, en las cuales se criminalizó la mendicidad y se privilegió dar utilidad a los desvalidos. Simultáneamente, Padilla propone que el Estado liberal se enfrentó a una disputa por el cuidado de los pobres y, a diferencia de López-Alonso y González Navarro, defiende su intención formal por garantizar oportunidades a los desvalidos, afirmando que se guiaba por principios utilitarios y de control social cuya eficacia fue mínima, no por desinterés u omisión, sino por falta de recursos económicos para solventar los proyectos.¹⁵

Para el caso de Chile, Macarena Ponce de León integra las visiones más críticas sobre la secularización del Estado como causa inherente del aumento de

¹⁴ Esta última hipótesis fue referente para esta investigación porque consideré arriesgado que la autora atribuyera muchas de las características del proyecto imperial a una continuación de las políticas liberales cuando apenas había dedicado algunas páginas al estudio de este periodo. Arrom, *Para contener al pueblo*, 2011.

¹⁵ Padilla Arroyo, "Del desamparo", 2004.

la pobreza y las más conciliadoras que intentan evidenciar la pervivencia y proliferación de prácticas asistencialistas conservadoras, como las de la Sociedad de San Vicente de Paul. Uno de los mayores aportes de su obra es la manera en que Ponce de León va tejiendo las transformaciones sociales, económicas y políticas que repercutieron en los sistemas de ayuda social. Mismos que pasaron de la caridad a la beneficencia y después del recogimiento, que ofrecía una atención indistinta, al auxilio a domicilio que otorgaba ayuda especializada.¹⁶ Su investigación enfatiza el papel del catolicismo activo para guiar nuevas formas de filantropía que permitieron conocer empíricamente la realidad de los pobres, lo cual no demeritó ni disminuyó las prácticas de beneficencia institucional ejercidas por el Estado, pues ambas se fusionaron. La historiadora retoma el concepto de “frontera en movimiento”, de Geoffrey Finlayson, para proponer estudios de la asistencia que atiendan las interacciones y formas de relación entre los diferentes agentes de la provisión social y no sólo se enfoquen en los orígenes y evoluciones que llevan a conclusiones ideológicas. Desde la perspectiva metodológica, el uso de datos estadísticos de las instituciones de beneficencia y los libros de actas de la Sociedad de San Vicente de Paul permitieron a la autora delinear un perfil social de los pobres para completar su análisis cuantitativo.

En cuanto a la historiografía sobre el Segundo Imperio, esta es un referente por sus contribuciones al estudio de la cultura política, misma que ha explorado la relación que tejieron los monarcas con la sociedad y la manera en que fue aprovechada por los sectores más desprotegidos para negociar o solicitar justicia y favores que menguaran sus necesidades. Los tres trabajos que citaré han dotado de complejidad al Segundo Imperio al considerar que fue un contexto en el cual la población decimonónica vivió una transición entre la pervivencia de prácticas e imaginarios del antiguo orden novohispano y las nuevas políticas de un Estado moderno, secular y racional.

En su trabajo, Daniela Marino explora la manera en que las comunidades campesinas del centro de México lograron apelar a la justicia adaptándose a la cultura liberal, basada en preceptos modernos del derecho y la legalidad, pero

¹⁶ Ponce de León, *Gobernar la pobreza*, 2011.

también al retomar ideas y prácticas políticas consuetudinarias. Una de ellas fue el vínculo que entablaron con Maximiliano y la forma en que aprovecharon las facultades que les dio para acudir a audiencias públicas y presentar peticiones en el marco de la creación de la Junta Protectora de las Clases Menesterosas.¹⁷ A la par de esta aportación, Georgina López González, en su estudio sobre la modernización jurídica, demostró que el éxito fugaz de los proyectos imperiales en la materia no obedeció a su carácter exótico, sino a diversos aspectos de la cultura jurídica que se encontraban en proceso de transición, aun cuando los gobiernos federalistas y centralistas intentaron fortalecer la noción del derecho moderno.¹⁸

Finalmente, Claudia Ceja se pregunta por qué la mayoría de la correspondencia enviada a Maximiliano estuvo relacionada con problemáticas que competían a las instituciones locales y no a la autoridad del emperador. La historiadora sugiere que las clases populares identificaron a los gobernantes como autoridades paternas y protectoras quienes, a diferencia de los funcionarios republicanos, darían pronta solución a sus problemas. En ese sentido, considera que la llegada de Maximiliano evocó un imaginario monárquico, el cual les permitió establecer una relación directa y demandar la aplicación de justicia. Así, a través del uso de cartas y peticiones, recupera el concepto de “clases subalternas” para interpretar el discurso que estas emplearon en su intento por apelar al poder en aras de resolver sus problemas. No obstante, su estudio brinda una visión muy general de las peticiones dirigidas a los emperadores y, por lo mismo, no analiza a fondo las carencias de los sectores más vulnerables de la época.¹⁹

En cuanto a la organización de esta tesis, la investigación se divide en cuatro capítulos. El primero está dedicado a explicar las ideas y procesos que contribuyeron a transformar la visión de la pobreza y el auxilio a los pobres en el marco de un contexto transnacional y nacional. De igual forma, ahonda sobre los factores que permitieron iniciar la discusión sobre la centralización y secularización de la beneficencia. En el segundo capítulo se exponen las principales

¹⁷ Marino, “Ahora que Dios”, 2006.

¹⁸ López González, *La organización*, 2014.

¹⁹ Ceja Andrade. *Al amparo del Imperio*, 2007.

características del cameralismo y la ciencia de la policía, al tiempo que se vinculan las ideas del estadista Lorenz von Stein y Maximiliano, con el doble objetivo de reconstruir su propia concepción de la beneficencia y resaltar la importancia que tuvo para el gobierno imperial. En el tercer capítulo se examina cómo se estructuró el sistema de beneficencia durante el Segundo Imperio, cuáles fueron las estrategias empleadas para su operación a lo largo del territorio y qué motivaciones e intereses llevaron a los principales benefactores a involucrarse en la atención a los pobres. Por último, en el cuarto capítulo se estudian los criterios empleados para definir las categorías de vagancia y mendicidad. Se señalan las prácticas que el Estado desempeñó e impulsó para atenuar la pobreza de los menesterosos. Y se analiza el modo en que estos hicieron uso de los recursos, las estrategias que emplearon para satisfacer sus necesidades y la manera en que sus reclamos contribuyeron a redefinir el perfil del pobre merecedor.



Capítulo I

La intervención del Estado en el auxilio a los pobres

Introducción

Durante la edad media y la época moderna el número de pobres creció de manera sin precedentes en la mayoría de las metrópolis europeas. Aunque ya antes formaban parte de las ciudades, su cantidad era menor y no resultaban socialmente incómodos. A los ojos de sus protectores, los pobres eran personas necesitadas a quienes les brindaban ayuda sin cuestionamiento alguno y con la claridad de que sus acciones serían recompensadas en el cielo.

Sin embargo, como se verá en este capítulo, al finalizar la edad media hubo un rompimiento de esta percepción que moldeó las diversas formas de practicar la caridad hasta buena parte del siglo XVIII. Una característica de esta transformación fue la ulterior distinción entre los pobres merecedores y los no merecedores, así como una creciente tendencia a otorgar al Estado un poder para administrar este rubro, lo cual fue discutido con mucha más claridad durante las primeras décadas del siglo XIX.

Sobre este último punto, la historiografía da por hecho que la centralización del cuidado a los pobres en México –es decir su administración en manos del gobierno federal–, se llevó a cabo entre las décadas de 1877 a 1904.²⁰ Propone que durante el porfiriato se efectuó una transición hacia la beneficencia pública y que este cambio implicó la desaparición de corporaciones debido a una mayor intervención del Estado.²¹ Y aunque claramente fue el periodo en que logró consolidarse la federalización en materia asistencial, los estudiosos no analizan con mayor detalle las implicaciones detrás del interés del gobierno porfiriano por centralizar este ramo y el papel que sus antecesores tuvieron en ello.

²⁰ María Dolores Lorenzo, por ejemplo, sostiene que el proceso para centralizar los establecimientos asistenciales, desarrollado entre 1862 y 1877, se consolidó durante el porfiriato gracias a la “sistematización de los ingresos y egresos del ramo de beneficencia en la Ciudad de México”, a la “participación de las tesorerías –municipal y federal–” y al uso de una serie de recursos económicos, muchas veces de carácter privado, destinados a apoyar las labores de la beneficencia. Lorenzo, “Ley y eficacia”, 2017, pp. 66-68 y 90.

²¹ Rodríguez Kuri, *La experiencia olvidada*, 1996, p. 140.

Desde luego, la historiografía reconoce el intento de los gobiernos liberal y monárquico por secularizar la beneficencia y centralizar los establecimientos asistenciales de la capital. Sin embargo, no menciona que se trató de proyectos clave para la historia de la asistencia en México por el hecho de haber formado parte de una agenda transnacional y por haberse propuesto controlar el auxilio a los pobres como una estrategia para fortalecer el poder del Estado y no sólo como reacción al aumento de la pobreza.

En ese sentido, el objetivo general de este primer capítulo consiste en analizar cómo fue el proceso a través del cual los Estados asumieron gradualmente un papel centralizador y regulador del auxilio de pobres. Para ello, se atenderá a una serie de objetivos particulares. El primero busca señalar aquellos elementos que permiten explicar cómo se entrelazaron las coincidencias entre los modelos de ayuda al pobre que se desarrollaron en el norte y sur de Europa a partir del siglo XVI.

Un segundo objetivo consiste en exponer las ideas ilustradas que sirvieron para transformar y moldear diversas formas de ayuda al pobre. El tercer objetivo es analizar con qué propósito las naciones europeas incorporaron temas como el cuidado de la higiene y el auxilio a los pobres a sus debates políticos. Finalmente, ya en el contexto mexicano, un cuarto objetivo es analizar las consecuencias que la política liberal secularizadora y centralizadora generó en la labor asistencial desempeñada por la Iglesia, los benefactores privados y las autoridades municipales.

Como primera hipótesis se sostiene que la regulación de la mendicidad fue resultado de un cambio en la perspectiva acerca de los peligros que ocasionaría el aumento de mendigos y vagabundos en las ciudades. Es decir, ya no sólo era una preocupación moral, sino una inquietud económica y social que derivó en la adopción de un discurso marcadamente hostil hacia los pobres y en el intento de poner en práctica diversas formas institucionales diseñadas para su control.

Se propone, también, que un rasgo diferenciador de las iniciativas asistenciales dieciochescas fue la creciente intervención del Estado en la

organización de los establecimientos, en la identificación de los pobres y en su rol como proveedor de trabajo. Ello habría tenido relación con la iniciativa de los reformadores de dividir la vida privada de la pública, para dejar esta última en manos del poder civil que debía gobernar para garantizar el bienestar general de la población.

Una tercera hipótesis es que el tema del auxilio a los pobres se discutió en relación con la centralización e interferencia gubernamental y su contraparte, el gobierno local, debido a una necesidad transnacional de aumentar el poderío del Estado. En México, este debate fue promovido por la prensa a través de publicaciones donde los intelectuales, religiosos y políticos cuestionaron el crecimiento de pobres y utilizaron el medio periodístico para responsabilizar al poder religioso o al civil del aumento de la mendicidad.

Como cuarta hipótesis sostengo que el proyecto de beneficencia liberal estuvo inserto en una discusión cuyos máximos exponentes, Francia e Inglaterra, defendieron las atribuciones del poder central y local, respectivamente. De esta manera, México no fue ajeno a la serie de debates donde se cuestionó la pertinencia de absorber la responsabilidad que las autoridades locales, la Iglesia y los particulares tenían sobre los pobres. Por el contrario, diversos actores participaron de manera activa en la búsqueda de soluciones y en la defensa de sus atribuciones en la tarea asistencial.

Una última hipótesis es que, si bien la historiografía ha señalado que el decreto del 2 de febrero de 1861 permitió secularizar y centralizar los establecimientos asistenciales, en la práctica las autoridades locales, juntas y sociedades de caridad y beneficencia no fueron sustituidas por la beneficencia pública estatal. Ello no sólo porque el contexto bélico y la bancarrota del Estado lo obstaculizaron, sino porque dichos actores defendieron su lugar tradicional en esta labor.

En cuanto al contenido de este capítulo, en la primera parte se señala, de manera muy general, el papel que la reforma y contrarreforma tuvieron en la redefinición de los servicios institucionales brindados a los pobres. A continuación,

se analiza la importancia del movimiento ilustrado en el crecimiento de iniciativas privadas, colectivas y laicas, así como en el fortalecimiento del Estado como actor facultado para aminorar la pobreza. En seguida, se ahonda sobre los orígenes y desarrollo del término centralización a partir del caso de Francia e Inglaterra. De igual forma, se exponen los argumentos utilizados para defender o criticar la intervención estatal en la vida social.

La segunda parte está dedicada al contexto mexicano. En un primer apartado se analiza la percepción liberal y conservadora sobre el pauperismo y los medios para mitigarlo; se exponen los argumentos utilizados por representantes de la Iglesia para defender su poderío frente al Estado, siendo uno de ellos su papel en el cuidado de los pobres. Y se exploran las consecuencias que la secularización de la beneficencia trajo tanto para la Iglesia, como para el ayuntamiento, poniendo énfasis en la manera en que esta institución se opuso a su separación del ramo. Finalmente, se señalan los mecanismos legales utilizados por el Estado liberal para absorber el control de las juntas y sociedades de caridad y beneficencia y la manera en que estas pervivieron a pesar de haberse pretendido intervenir en su dirección.



Algunas observaciones en torno a la pobreza, la caridad y la beneficencia, siglos XVI-XVIII

Respuestas locales a desafíos comunes

La pobreza y la mendicidad siempre han estado presentes en la historia. Sin embargo, fue a fines de la edad media cuando grandes ciudades europeas, como Londres, Roma, Nápoles y París, experimentaron un aumento considerable en el número de pobres que deambulaban por sus calles. En aquel entonces imperaba un espíritu caritativo medieval entre la comunidad. La Iglesia Católica no sólo era la institución que dominaba toda actividad destinada a proteger a los necesitados, sino también quien legitimaba su existencia mediante principios religiosos y morales sustentados en la misericordia cristiana.

Mientras la pobreza se interpretaba como un “hecho lamentable de la vida”, inevitable para muchos, los donadores individuales realizaban actos de caridad guiados por el ejemplo de Cristo y atraídos por la oportunidad de enmendar sus pecados y salvar su alma. Y aunque ya entonces se tenía cierto desprecio hacia quienes fingían enfermedades o limitaciones para pedir limosna, el aumento de mendigos en el siglo XV orilló a los laicos urbanos a preguntarse si todo pobre debía ser auxiliado o sólo quien lo era involuntariamente.²²

En todo este cambio, es lugar común atribuir a la reforma protestante la aversión generada a quienes vivían falsamente de la limosna. Y aunque el movimiento sí recrudesció los cuestionamientos hacia la mendicidad voluntaria y hacia la legitimidad que le conferían las órdenes mendicantes, también influyeron en ello factores como las revueltas sociales, los flujos migratorios, el crecimiento poblacional urbano y el desarrollo del capitalismo. En ese contexto fue natural que el sistema institucional de caridad medieval fuera desplazado o por lo menos modificado de manera paulatina en la parte norte de Europa.²³

²² Himmelfarb, *La idea de la pobreza*, 1988, p. 12; Fejtová y Hlavačka, “For you always”, 2017, pp. 7-9.

²³ En palabras de Carl Marx, la reforma y el subsiguiente proceso de “explotación colosal de los bienes eclesiásticos” trajo más daños que beneficios a los pobres, pues se especuló con las propiedades de la Iglesia católica y muchos campesinos beneficiados en su carácter de tributarios

A nivel regional, Inglaterra asumió los cambios más drásticos al crear las primeras casas de corrección, en donde los pobres debían trabajar para reintegrarse a la sociedad, luego de que las élites locales y el Estado británico asumieran dicha responsabilidad.²⁴ En el caso de aquellos territorios tradicionalmente católicos, el proceso para reformular la visión de la caridad medieval fue más lento, pero no inevitable, pues incluso antes de que los preceptos católicos se renovaran, en el marco de la contrarreforma, las máximas autoridades de la Iglesia mantuvieron bajo estricta vigilancia a los mendigos de Roma, Génova y Bolonia. Y no sólo ello, sino que trazaron una línea divisora entre quienes eran merecedores o “verdaderos” pobres y quienes eran unos “perezosos”, faltos de voluntad para trabajar.²⁵ Pero ¿la cuestión ideológica fue suficiente para transformar y homogeneizar la intencionalidad de los donantes y su percepción sobre los necesitados?

Hace más de 30 años Stuart Woolf señaló que las actitudes hacia los pobres no habían cambiado de forma tan repentina y homogénea en Europa. Sin embargo, las modificaciones habían dependido de la capacidad de ciertas fuerzas para “persuadir o imponerse” a las “poblaciones locales”. Según él, la composición de los pobres no había variado mucho en la historia, como tampoco los valores y motivaciones empleados por el pueblo y las élites para definir o ayudar a este sector de desvalidos. En ese sentido, Woolf consideró que muchas ciudades europeas habían imitado oleadas cosmopolitas con “notable rapidez y similitud”, desde el momento en que la sociedad moderna hizo diferencias entre un pobre falso y uno verdadero. Es decir, cuando adoptaron un “espíritu emulador” de ideas y palabras clave, así como de proyectos ejecutados en “ciudades modelo”.²⁶

fueron arrojados a la calle como proletariado, especialmente al negárseles el derecho a recibir una parte de los diezmos eclesiásticos. Marx, *El Capital*, 2013, t.III, pp. 901 y 902.

²⁴ Woolf, *Los pobres en la Europa*, 1989, pp. 46 y 47; Fejtová y Hlavačka, “For you always”, 2017, p. 9.

²⁵ Papenheim, “The Pope, the Beggar”, 2017, p. 171.

²⁶ La circulación de ideas se habría efectuado gracias a la difusión de tres obras: *De subvertione pauperum* (1526) de Juan Luis Vives, *La mendicité abolie* (1693) de Guévarre y *Le viciteur du pauvre* (1820) de Joseph Marie de Gérando. De acuerdo con Woolf, estas fueron traducidas, plagiadas y distribuidas a lo largo de Europa. Woolf, *Los pobres en la Europa*, 1989, pp. 23, 31, 36, 37, 39, 43.

En la región protestante de Inglaterra, Países Bajos del norte y Alemania hubo un punto en común, pues las autoridades laicas se manifestaron contra la pobreza “eclesiástica y voluntaria” que, en su visión, alentaban los frailes y sacerdotes católicos. Por tanto, exhortaron a diseñar políticas encaminadas no sólo a controlar y regular el incremento de los pobres no merecedores, sino a eliminarlos. Para ello, diáconos y supervisores laicos, al parecer inspirados en reformadores holandeses, instaron al pobre a abstenerse de mendigar y a permitir la visita e inspección de sus hogares a cambio de ser socorridos. De esta manera, el asentamiento y residencia permanente se convirtieron en requisito para garantizar la buena reputación del pobre.²⁷

En Inglaterra este modelo no logró tener alcance nacional debido a que la tesorería real no aportó suficientes recursos para financiarlo y a que su legislación se limitó a organizar las parroquias como supervisoras de los pobres a nivel local. Sin embargo, entre 1597 y 1601 los ingleses convirtieron este programa en un auténtico primer sistema de ayuda secular y legal, en el cual la Corona debía asumir la responsabilidad sobre la mendicidad propagada en todo el reino.²⁸ De hecho, las denominadas *Poor Laws* de la época isabelina fueron las primeras leyes del mundo en obligar a los individuos más pudientes a aportar cuotas, fijadas por las parroquias, para el mantenimiento de los pobres. Y aunque entre 1572 y 1601 los impuestos cobrados a la propiedad local sólo lograron imponerse a algunos pueblos y regiones inglesas,²⁹ en el siglo XVII se convirtió en un impuesto universal y, por tanto, en el medio más utilizado para financiar establecimientos

²⁷ Los Países Bajos del norte y los reinos escandinavos siguieron la esencia de políticas inglesas que permanecieron en vigor durante tres siglos. Acción nada casual si se toma en cuenta que, a pesar de su reducido tamaño, la poderosa comunidad de protestantes holandeses, exiliados en Inglaterra, mantuvo un diálogo estrecho con los laicos encargados del auxilio al pobre. Los historiadores Peter Grell y Andrew Cunningham sostienen que estos protestantes refugiados fueron quienes influyeron significativamente en las nuevas formas de cuidar a los enfermos y atender a los pobres en el norte de Europa. Pero así como en Inglaterra las parroquias se convirtieron en “agencias del gobierno local”, las autoridades locales e iglesias holandesas actuaron con relativa independencia, casi siempre fusionando sus recursos. Grell y Cunningham, “The Reformation and Changes”, 1997, pp. 9-12; Lindert, *El ascenso del sector*, 2011, p. 65; Himmelfarb, *La idea de la pobreza*, 1988, p. 37.

²⁸ Lindert, *El ascenso del sector*, 2011, p. 69.

²⁹ Estas fechas coincidieron con la fundación de la primera casa de corrección o *workhouse*, establecida en Inglaterra en el año de 1570. Innes, “The State and the Poor”, 1999, pp. 239 y 240.

asistenciales.³⁰ Por lo demás, esta legislación sí trastocó las formas tradicionales de entender la pobreza, incluso más allá del territorio en que se aprobó.³¹

La manera coincidente en que funcionó el auxilio al pobre en Inglaterra, Escandinavia y los Países Bajos, entre los siglos XVI y XVII, ha llevado a la idea de que el norte europeo marcó una tendencia en cuanto a gestión de caridad se refiere, pues no sólo adoptaron el sistema parroquial local y diferencial de ayuda, sino que hubo una participación importante de autoridades civiles y religiosas, muchas veces gestionadas por mandato real. No obstante, los territorios trastocados por la reforma protestante no fueron los únicos donde se incrementó la participación de laicos, élites locales y una reorganizada comunidad de clérigos.³²

Una renovación católica temprana fue impulsada por las órdenes religiosas mucho antes de efectuarse el Concilio de Trento en 1545. Estas reformas eclesiales, también anteriores a la reforma protestante, permitieron restablecer las pautas en que se practicaba la caridad cristiana. En esencia, esta siguió promoviéndose en función del alivio moral que el donante y el beneficiario

³⁰ La aprobación de la antigua *Ley de Pobres*, vigente de 1601 a 1834, coincidió con la *Ley de Asentamientos* de 1662, bajo la cual los pobres fueron obligados a permanecer en su parroquia para limitar su libertad y evitar su traslado de un lugar a otro en busca de mejores condiciones de vida. Además, introdujo las primeras reformas para dividir la ayuda en diferentes grupos de merecedores. Este hecho no evitó que en 1834, luego de reformarse, fuese defendida por más de uno que la consideraba menos punitiva que la nueva ley de pobres. Entre sus acciones para menguar la pobreza estuvieron garantizar el abasto de alimentos y controlar sus precios. Lindert, *El ascenso del sector*, 2011, pp. 60, 61 y 69; Innes, "The State and the Poor", 1999, p. 225.

³¹ Para muestra de ello, en 1851, después de aprobarse la nueva ley de pobres, los periódicos católicos mexicanos culpaban a las leyes isabelinas de criminalizar a los pobres y de encerrarlos en las workhouses. Señalaban también su responsabilidad en el aumento de mendigos, gracias a su afán de destruir las corporaciones religiosas católicas y absorber sus bienes. Una cuestión que, advertían, ya estaban intentando replicar las autoridades civiles del país. "Ocupación de los bienes eclesiásticos, causa de la miseria pública", *El Espectador*, 26 de abril de 1851, t. II, núm. 1, fs. 2-6.

³² En el caso particular de Dinamarca, la guerra civil y crisis económica, sucesivas a la reforma, orillaron a que en la ciudad de Copenhague el sistema de ayuda se delegara, mucho tiempo después, a manos privadas y civiles. Esta dificultad coadyuvó a que, aun cuando la mendicidad era prohibida, muchos establecimientos católicos permanecieran auxiliando a la gente, al tiempo en que el rey Christian IV promovía la participación de laicos y personas especializadas en el cuidado de la salud. En lo que compete a Suecia, Gustav I y el reformador Olaus Petri aprovecharon la confiscación de bienes eclesiásticos para fortalecer la monarquía. En 1527 aprobaron leyes que mantuvieron a las instituciones caritativas y hospitales para pobres en poder de la Corona. Con este fin, el rey buscaba evitar que las antiguas propiedades de la Iglesia católica fuesen adquiridas por elites locales que pudieran restarle poderío, ante lo cual esta política no sólo se aplicó en Estocolmo, sino en otras ciudades de esta nación y Finlandia, en esa época parte de su dominio. Grell y Cunningham, "The Reformation and Changes", 1997, pp. 28-35.

obtenían. Por ello, su primera transformación se dio con la creación de organizaciones laicas y edificios cimentados *ex profeso* para el cuidado de enfermos y pobres.³³ Fue la época en que se construyeron grandes hospitales y montes de piedad. Cuando se formaron nuevas congregaciones de religiosos, cofradías y asociaciones de laicos dispuestos a ayudar al necesitado. Por su trascendencia, este modelo institucional no sólo se estableció en los estados papales sino que, ya en el siglo XVI, se extendió hasta Francia y España.³⁴ Sin embargo, este dinamismo católico se acompañó de cambios en las actitudes adoptadas hacia el pobre y no debe sorprender que fuesen tan hostiles como las de su contraparte europea.

Hacia fines del siglo XV se volvió común diferenciar entre el pobre meritorio y quien constituía un potencial peligro para el orden social. Esta distinción fue resultado de la asociación que laicos y religiosos hicieron entre la pobreza, la enfermedad y la tendencia a adoptar comportamientos pecaminosos, en un momento en que muchas almas se “perdían” en el paganismo y las plagas y hambrunas eran frecuentes.³⁵ Aunado a ello, numerosas migraciones del campo a la ciudad generaron un crecimiento constante de población que requirió la atención urgente de autoridades civiles para garantizar el suministro de alimentos y la oferta de empleos. Visto desde esa perspectiva, el norte protestante y el sur católico, con todo y sus diferencias confesionales, compartieron una misma preocupación resultado de causas similares, pero acaecidas en su propio tiempo.

Incluso antes de que Inglaterra se catapultara como el bastión del capitalismo industrial y sus distritos fabriles se sobrepoblaran, ciudades italianas, como Génova, Turín, Milán, Florencia, Venecia y Roma, ya eran un foco de atracción para viajeros, peregrinos y migrantes, tanto locales como extranjeros. A Roma viajaban artistas, pintores, hombres de letras y anticuarios. Pero también llegaban oleadas de personas sin recursos, atraídas por la ayuda que brindaban las instituciones caritativas. Así, a inicios del siglo XVI la “capital de la cristiandad

³³ Woolf, *Los pobres en la Europa*, 1989, pp. 39 y 40.

³⁴ Grell y Cunningham, “The Counter-Reformation”, 2005, pp. 2 y 5.

³⁵ Las comillas son mías.

católica” se enfrentó a más dificultades para dar trabajo y abastecer alimentos a la población. Y entre más grandes eran las concentraciones poblacionales, mayor era la preocupación de que generaran desorden público.³⁶

La creación de la licencia para mendigar y la apertura de hospitales, hospicios y montes de piedad fueron políticas caritativas que los estados papales, las hermandades y los laicos italianos encontraron para responder a estas exigencias. Al mismo tiempo, dichas prácticas permitieron resguardar la moral de los pobres que podían ser orillados a la superstición, herejía, vagabundeo y prostitución. Fue precisamente en Italia donde muy pronto estos lugares se especializaron en atender a madres solteras, mujeres acusadas de adulterio, dementes o peregrinos convalecientes. Y aunque algunas veces el esquema institucional tendía a la represión de los mendigos, como en Florencia y Bolonia, en general se buscó combatir la pobreza y luchar contra las desdichas morales que traía consigo; para lo cual el auxilio espiritual fue muy importante.³⁷

En Madrid, Nápoles y Paris el número de mendigos que solicitaban limosna públicamente creció a tal grado que las autoridades emplearon estrategias para separar a los verdaderos pobres de quienes tenían capacidad para trabajar, pero no lo hacían. Para ello, ciudades francesas y españolas replicaron el modelo de los hospitales italianos y otro tipo de fundaciones piadosas administradas por el clero y los laicos, complementando su labor con tácticas que condicionaban la ayuda.³⁸ Ese fue el caso de los teólogos de Salamanca, quienes amenazaron con retirar la limosna a los pobres cuando no se confesaran o tomaran la comunión, e incluso de la legislación de Castilla que limitó la repartición de limosna por considerar que alentaba la mendicidad.³⁹

En específico, las ciudades castellanas fueron muy representativas de la variación que existió en el esquema católico de ayuda. Esencialmente, esto se

³⁶ Papenheim, “The Pope, the Beggar”, 2017, pp. 165, 166, 171 y 179; Woolf, *Los pobres en la Europa*, 1989, pp. 64 y 65.

³⁷ Pullan, “The Counter-Reformation”, 2005, pp. 18, 19, 22 y 23; Papenheim, “The Pope, the Beggar”, 2017, p. 168; Woolf, *Los pobres en la Europa*, 1989, p. 33.

³⁸ Marin, “Poverty, Relief”, 2017, pp. 215-217.

³⁹ Pullan, “The Counter-Reformation”, 2005, p. 23; Carasa, “Welfare Provision”, 2017, p. 99.

debió a la influencia que tuvo el pensamiento humanista de Juan Luis Vives, a través del cual el concepto de pobreza, cargado de simbolismo religioso, fue vinculado a cuestiones de carácter social y económico que motivaron la actuación municipal en la organización asistencial. Sin mucho agrado de las autoridades eclesiásticas, la municipalización se convirtió en característica fundamental de la tradición benéfica española que confiaba más en las medidas regulatorias de la mendicidad, que en la fundación de hospitales y hospicios tan comunes en Italia.⁴⁰

Así, no puede negarse que hubo prácticas marcadamente hostiles y muy parecidas a las empleadas por la ayuda parroquial protestante. Una de ellas fue la discriminación, en forma de expulsión, de los vagabundos extranjeros. Otra fue que los hospicios muchas veces adoptaron el modelo de las casas de corrección inglesas, pues eran espacios donde no sólo se atendía a mujeres, niños y hombres pobres, sino que se les inculcaba el trabajo por medio de talleres y pequeñas manufacturas instaladas a su interior. No obstante, estos esquemas distaron de ser comunes en territorios católicos entre los siglos XVI y XVII, y sólo alcanzaron cierta homogeneidad bien entrado el siglo XVIII.

Beneficencia, filantropía e Ilustración

En su punto más álgido –entre 1750 y 1840–, la revolución industrial no sólo trajo consigo innovaciones científicas y mayor competencia para la industria textil o alimentaria al abrirse nuevos mercados al interior y exterior. Por el contrario, según Eric Hobsbawm, la industria revolucionaria marcó el inicio de nuevas relaciones económicas entre la sociedad al poner en marcha un sistema de producción antes desconocido y en el cual imperaba la mecanización y la división del trabajo. Situaciones nada beneficiosas para los trabajadores, pues su desarrollo estuvo indiscutiblemente ligado al empobrecimiento de las mayorías.⁴¹

Campesinos despojados de sus tierras y artesanos urbanos –cuyos gremios no pudieron competir con la producción inanimada, libre y a gran escala– se

⁴⁰ Carasa, “Welfare Provision”, 2017, pp. 97-109; Terpstra y Colledge, “Apprenticeship in Social”, 1994, pp. 101 y 102.

⁴¹ Hobsbawm, *Industria e Imperio*, 1982, pp. 34-39, 43, 44 y 49.

convirtieron en trabajadores asalariados para sobrevivir.⁴² Otros no soportaron el proceso de pauperización y recurrieron a la ayuda de familiares, gremios, confraternidades y a las instituciones de caridad, en especial cuando las propiedades de cultivo fueron invadidas como pastizales y se inició la formación de granjas individuales que dificultaron la vida de una población preponderantemente rural.⁴³ En el caso de Francia, Georges Rudé señala que el número de motines parisinos, relacionados con malas cosechas, carestía de alimentos y aumento de precios, fue menor en comparación a otros enclaves urbanos y campesinos. Sin embargo, las pocas rebeliones por falta de cereales causaron grandes agitaciones y la imposición popular para reducir el precio de los víveres más básicos.⁴⁴

Tratándose de la Toscana, las denuncias contra mendigos por el robo de cosechas fueron comunes al finalizar el siglo XVIII. Y es que, pese a haber disminuido la incidencia de epidemias y hambrunas en Italia, uno de los episodios de hambre más críticos de la época, entre 1764 y 1767, agravó su miseria rural al tratar de menguar la carencia de las ciudades mediante su abastecimiento con cereales del campo. Ello mismo sucedió en grandes ciudades españolas donde muchas veces el municipio no podía garantizar el abastecimiento de alimentos. Así, en el año de 1766 el motín popular de Madrid obligó a las autoridades a garantizar el consumo de los madrileños, incluso en detrimento de otros centros urbanos y rurales.⁴⁵

⁴² Roll, *Historia de las doctrinas*, 2017, pp. 86-92.

⁴³ En la Francia de fines del siglo XVIII, un tercio o casi la mitad de la población era pobre o estaba cerca de la indigencia. Las autoridades napoleónicas lo atribuían al aumento demográfico, la recesión económica y, más importante aún, a la Revolución. Al revisar los años más críticos de este movimiento resulta evidente que los grandes disturbios populares iniciados en 1725 no fueron de carácter político –como sucedería luego de la Revolución francesa entre 1789-1799–, sino con un enfoque meramente de subsistencia. Birnie, *Historia económica*, 1938, pp. 31-41.

⁴⁴ Rudé, *Protesta popular*, 1978, pp. 23, 23, 50.

⁴⁵ Una muestra de que la crisis italiana afectó fuertemente a los pobladores rurales del siglo XVIII es que el número de tierras abandonadas aumentó y el cultivo de maíz creció considerablemente en detrimento del trigo. Según los testimonios ofrecidos por Woolf, el maíz se convirtió en el alimento básico de los campesinos italianos porque era mucho más barato consumir cuatro kilos de polenta que un kilo de pan de trigo. Woolf, *Los pobres en la Europa*, 1989, pp. 68, 72-74 y 133; Palacio, *La alimentación de Madrid*, 1998, pp. 69-72.

Detrás de estos amotinamientos hubo un contexto muy particular. Fue la época en que mujeres y niños de Europa se incorporaron con más regularidad a la mano de obra de las fábricas y talleres con el fin de contribuir a los gastos del hogar.⁴⁶ Además, a pesar de la apertura de mercados al interior y exterior de los territorios, la falta de empleos disponibles imposibilitó que los trabajadores tuvieran asegurado su oficio. Este factor, junto con el crecimiento acelerado de población y la lucha por sobrevivir, provocó el abandono masivo de niños en hospicios y el aumento de mendigos en las calles.⁴⁷ Por ende, las opiniones de autoridades y pensadores de la época se dividieron entre continuar con la ayuda tradicional o endurecer sus métodos.

A diferencia de los siglos XVI y XVII, las prácticas asistenciales dieciochescas estuvieron moldeadas por el movimiento ilustrado que, pese a haber dotado de racionalización a la vida social –entendiendo con ello su secularización y desacralización–, continuó e incluso reforzó la persecución y corrección de los pobres, al tiempo que fomentó su utilidad pública. Y es que si anteriormente la noción del trabajo se había enaltecido por el alivio moral y la redención que inculcaba al individuo, en adelante pretendió impulsar la ocupación y ser herramienta para regular el crecimiento de la pobreza. Los reformadores ilustrados, entonces, promovieron la “concentración de recursos” en instituciones donde a los pobres se les inculcaría el hábito del trabajo.⁴⁸

En este proceso, el Estado asumió gradualmente un papel regulador de las prácticas asistenciales y el destino de los pobres. En Francia se dio a través de la *charité légale*, cuyo significado hacía alusión a la intervención del Estado en la supervisión de establecimientos y en la regulación de sus recursos y aquellos

⁴⁶ Ya desde el siglo XVI los niños separados de sus núcleos familiares eran incorporados a la fuerza laboral. En Inglaterra, los huérfanos, vagabundos y niños mendigos de cinco años eran puestos a servicio de las autoridades, mientras que, en siglos posteriores, aquellos entre los seis y doce años debieron trabajar en casas de trabajo o las calles. A inicios del siglo XIX, la crisis obligó a las familias a enviar a sus hijos a trabajar en las fábricas porque sus ingresos eran esenciales. Y aunque sus madres también trabajaban, generalmente se prefería emplear a los niños como asalariados. Panter-Brick y Smith, *Abandoned Children*, 2000, p. 8; Cunningham, *Children and Childhood*, 2021, p. 72.

⁴⁷ Woolf, *Los pobres en la Europa*, pp. 24, 66, 74.

⁴⁸ Giner, *Historia de pensamiento*, 2002, pp. 296-298, 304 y 312; Munck, *Historia social*, 2013, p. 257; Carasa, “La asistencia social”, 2017, p. 200.

provenientes de la filantropía.⁴⁹ Este último concepto, al igual que el de la *bienfaisance*, o beneficencia, surgieron en este escenario.

Cada vez más alejados de la idea tradicional de la caridad, pero conscientes de la necesidad de contener la pobreza, los religiosos más progresistas, en conjunto con los ilustrados, aprovecharon el ataque frontal a la Iglesia para promover la conversión de esta forma de ayuda voluntariosa en una virtud cívica y moral, a la cual denominaron filantropía.⁵⁰ En el caso de la beneficencia, su surgimiento fue mucho más complejo. La revolución francesa provocó que los hospitales y otros establecimientos asistenciales cayeran en crisis. En su punto más álgido, el movimiento generó la suspensión de iniciativas centrales como la creación de registros hospitalarios de sus admitidos o la vigilancia de internos para que no volvieran a empobrecerse. Muchos otros espacios lograron resistir gracias a la esporádica ayuda municipal y estatal. Tiempo después, tomando como inspiración los informes del llamado *Comité de Mendicité*, la Asamblea nacional proyectó la creación de una forma de auxilio “secular, estandarizado y sistemático” del cual se ocuparía el Estado para brindar atención especializada a cada tipo de necesidad. Es decir, una beneficencia.⁵¹

En ese contexto, la constitución francesa de 1791 incluyó entre sus decretos sobre los derechos del hombre la creación de “un establecimiento general de ayuda pública para criar niños abandonados, aliviar a los discapacitados pobres y proporcionar trabajo a los pobres aptos para laborar que no lo hubieran conseguido”.⁵² Dos años después, la constitución de 1793 declaró que la “ayuda pública era una deuda sagrada”. Mientras que un decreto del 19 de marzo del mismo año intentó regular este auxilio determinando la venta de bienes hospitalarios, fundaciones y donaciones caritativas, ordenando que cada departamento se encargara de sus pobres mediante una cantidad distribuida por

⁴⁹ Davis, “Health Care”, 2017, p. 12; Woolf, *Los pobres en la Europa*, 1989, pp. 52 y 54.

⁵⁰ Wilson, “Philanthropy in 18th-Century”, 1998, p. 83.

⁵¹ Jones, *Charity and Bienfaisance*, 2005, pp. 171, 172, 175 y 176.

⁵² Del francés “un établissement général de secours publics pour élever les enfans abandonnés, soulager les pauvres infirmes et fournir du travail aux indigens valides qui n’auront pas pu s’en procurer”. En <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1791> Sitio consultado el 16 de enero de 2019.

el Estado y prohibiendo la mendicidad y toda distribución de pan o dinero a los mendigos quienes, por cierto, sólo recibirían auxilio de estar registrados en el *Grand Livre de Bienfaisance Nationale* que fue creado en mayo de 1794.⁵³

Aunque la mayoría de estos decretos no pudo llevarse a cabo, la revolución transformó las relaciones del Estado con la sociedad. En el caso del auxilio a los pobres, hubo leyes como la del 11 de mayo de 1794 que diseñaron planes de pensiones más avanzadas y, a su vez, integraron nuevos beneficiarios de socorro como los padres de familia heridos en la guerra y las madres de familia solteras.⁵⁴ Por lo que, además de promover un cambio ideológico, la beneficencia expandió su margen de acción a otros grupos.

No obstante, al tiempo en que la filantropía y la beneficencia intentaban ocupar el lugar de la caridad tradicional, una parte de los intelectuales y políticos de la época estigmatizaron el auxilio a los establecimientos asistenciales al considerar que promoverían la pobreza. En 1757, el francés Jacques Turgot afirmó que había más miseria en regiones donde las instituciones caritativas eran más abundantes, entre ellas España e Italia. En vez de fomentar el trabajo de los individuos, Turgot consideraba que estos lugares financiaban la holgazanería y el desorden al impulsar el crecimiento de vagabundos y mendigos.⁵⁵ De igual forma, para Antonio Muratori los espacios asistenciales eran responsables del aumento en el número de pobres por lo cual, en 1723, señaló la pertinencia de recrudescer la distinción entre los merecedores y los falsos y perezosos.⁵⁶

Estas ideas llevaron a un incremento en la apertura de grandes casas de trabajo o corrección, cuya fundación se remontaba al siglo XVI, pero que habían logrado esparcirse por todo el territorio europeo en el XVII, alcanzando popularidad en Holanda, Alemania y Austria.⁵⁷ Las llamadas *workhouses* inglesas, recibieron el nombre de *dépôts de mendicité* en Francia. Las autoridades italianas las bautizaron como *aspedali dei mendicanti*, aunque también adaptaron su

⁵³ Block, *Dictionnaire de l'administration*, t. I, 1877, p. 176.

⁵⁴ Jones, *Charity and Bienfaisance*, 2005, p. 176.

⁵⁵ Munck, *Historia social*, 2013, p. 257.

⁵⁶ Woolf, *Los pobres en la Europa*, 1989, p. 90.

⁵⁷ Innes, "The State", 1999, pp. 239 y 240; Fejtová y Hlavačka, "For you always", 2017, p. 10.

modelo de organización a los *albergui dei poveri*. En España eran *hospicios* o *casas de misericordia* y en Amsterdam los *rasphuis* y *spinhuis*.⁵⁸

A partir de entonces no sólo crecieron en número, sino que una gran parte de las instituciones hospitalarias o caritativas tradicionales fusionaron sus instalaciones y adaptaron sus reglamentos para servir a la misma causa. Otras, ya existentes, contaron con el apoyo de las autoridades civiles para redirigir su funcionamiento a los nuevos métodos de confinamiento. Aunque diversos estudios han demostrado que la tesis del “grand renferment” o “el gran encierro”, promovida por Michael Foucault, fue poco efectiva y generalmente no logró ejecutar tareas represivas en el ámbito médico, sanitario o carcelario, estas instituciones fueron una realidad y un marco de referencia para el sistema de ayuda en el siglo XVIII.⁵⁹

De ellas, destaca el caso de la Casa de Misericordia española y el Hospicio de Madrid, el cual se formó con la “reconversión” de viejos hospitales y fundaciones.⁶⁰ El gobierno francés hizo lo suyo en 1724, al decretar el encierro de mendigos y vagabundos en los llamados *Hôpitaux généraux*.⁶¹ Italia no fue la excepción. A pesar de su bien conocida tradición católica, en Turín se endurecieron los métodos de selección para separar a los falsos pobres de los merecedores. Hacia 1732 se comenzó a construir un *Albergo dei Poveri* en Palermo, ciudad que entonces era dominada por los austriacos. Dos años después, los Borbones continuaron su edificación con la misma orientación e iniciaron la del gran y famoso *Real Albergo dei Poveri* de Nápoles.⁶² En Nueva

⁵⁸ Joanna Innes refiere que en 1750 “almost every market town and industrialized parish in England had its own workhouse –something that had not been true a quarter of a century before”. Innes, “The State and the Poor”, 1999, p. 244; Bolufer, “Entre historia”, 2002, p. 114.

⁵⁹ En relación con el asistencialismo, la interpretación foucaultiana de las casas de corrección como mecanismos de control y represión ha sido fuertemente debatida. A pesar del fortalecimiento de los poderes centrales en la época, se considera que estos no contaron con recursos necesarios para aplicar métodos de vigilancia y disciplina tan rígidos. Además, los historiadores insisten en que una reflexión del tipo foucaultiano implica convertir a los pobres en víctimas sin poder para actuar sobre su condición. Fejtová y Hlavačka, “For you always”, 2017, p. 10.

⁶⁰ Carasa, “Welfare Provision”, 2017, p. 102.

⁶¹ En Francia había alrededor de 176 *Hôpitaux généraux* que, según Thomas Munck, fueron utilizados por las autoridades como “lugares de asistencia (o de reclusión) para los mendigos, vagabundos, huérfanos, locos e inadaptados sociales.” Munck, *Historia social*, 2013, p. 227.

⁶² Davis, “Health Care”, 2017, p. 12.

España, por su parte, esta política se reflejó en la creación del Hospicio de Pobres de la Ciudad de México en 1774.

Pero la persecución de los mendigos y la creciente injerencia del Estado en la materia no deben ocultar que un espíritu benévolo persistió entre la comunidad. Si bien la Ilustración restó valor a las motivaciones caritativas tradicionales –con lo cual, la idea de ayudar al prójimo para obtener una satisfacción individual perdió fuerza–, el interés social por reducir la mendicidad fue una realidad que el propio movimiento afianzó al aumentar la colaboración laica y colectiva en las tareas asistenciales. Así, no es casual que diversas iniciativas locales de religiosos, autoridades municipales y familias patrocinaran el establecimiento de más de una veintena de hospitales y hospicios en ciudades como París, Londres y Bristol.⁶³

Gracias a ello persistieron actitudes ambivalentes hacia las formas privadas e institucionales en que se brindaba auxilio a los pobres. En este contexto, algunos pensadores de la época llegaron a considerar que el Estado debía garantizar la felicidad y el progreso de los hombres. Unos más creían en la conveniencia de fusionar las responsabilidades estatales con prácticas acordes al control de la pobreza, es decir, mediante la distinción entre los pobres, su redirección al trabajo y su encierro en albergues permanentes o temporales. De todo ello se discutió durante la primera mitad del siglo XIX.

La centralización del auxilio a los pobres

La lucha entre el poder central y el poder local: el caso de Francia e Inglaterra

Los inicios de la centralización –término proveniente del francés *centralisation*–, están marcados por el surgimiento del Estado moderno. Es decir, cuando se entendió como un “agente abstracto y singular que podría actuar y hacer cosas, por lo que [interfería e intervenía] en la sociedad”.⁶⁴ La estructura ideada para administrar la salubridad pública, por ejemplo, fue uno de los temas inicialmente elegidos para ser intervenidos por el Estado en diferentes regiones del mundo

⁶³ Munck, *Historia social*, 2013, p. 59.

⁶⁴ Crook, *Governing Systems*, 2016, p. 9.

occidental. En la Inglaterra victoriana los principales críticos de la intervención del Estado concibieron su participación en términos de “la obligación legal de alcance nacional y la regulación central activa, [diferenciada] de los esfuerzos voluntarios de individuos, familias y autoridades locales”.⁶⁵

Aunque Tom Crook establece que esta noción del Estado era muy restringida, pues exponía limitadamente las implicaciones del ejercicio difuso del poder y de la agencia, sirve para comprender lo que algunos de sus principales críticos asumieron y experimentaron cuando, a fines del siglo XVIII e inicios del XIX, el Estado comenzó a interferir en la vida social. Sobre ello se ahondará en las siguientes páginas.

La tarea de centralizar al Estado puede ser considerada una construcción social y política cuyo uso e interpretación dependió del contexto en que se intentó adaptar. En cuanto a su nacimiento, las bases de la centralización se pueden rastrear en la Francia de fines del siglo XVII, cuando Luis XIV buscó consolidar la autoridad real al aplicar una serie de reformas administrativas tendientes a disminuir las prerrogativas locales que fragmentaban al poder monárquico. Por ello, si en algo tenía razón el pensador francés Alexis de Tocqueville era en que Luis XIV había sido el artífice de la centralización.

El monarca Luis XIV sembró los principios unificadores de Francia a partir de la disolución y sometimiento de cuerpos, así como de la imposición de un lenguaje común y oficial para actos administrativos. No obstante, aquella idea difundida por Tocqueville, según la cual la mayoría de las provincias habían sido sometidas a “reglas comunes” en el ámbito de la recaudación de impuestos o el rumbo de la vida social, era más bien un reflejo de la crítica personal del intelectual al modelo de gobierno francés. En el fondo, la visión tocquevelliana del poder central que extendía “gradualmente su acción a todas las cosas”, sin que nada lo limitara, era

⁶⁵ *Ibíd.* pp. 9 y 10.

una percepción del pensador y de otros tantos que no coincidía con la realidad de la época.⁶⁶

Pocas veces un Estado llegó a someter a toda una nación a reglas en común basadas en “los mismos hábitos y las mismas costumbres”.⁶⁷ Mucho menos llegó a tener todas las herramientas para influir directamente en la vida privada. Desde luego, hubo provincias francesas que negociaron y apoyaron las medidas centralizadoras gracias a su interés por restablecer el orden en el territorio. Pero también hubo las que aprovecharon los titubeos de la autoridad monárquica para oponerse a la unificación y defender sus privilegios. En el cuidado de pobres y enfermos, por ejemplo, Luis XIV decretó que las nuevas fundaciones se registrarían por un sistema mixto. El clero presidiría las instituciones a condición de compartir atribuciones con autoridades laicas como el alcalde y otros representantes locales. Pero el modelo no pudo ser aplicado en toda Francia porque las provincias más alejadas optaron por continuar una vieja tradición: la administración de sus hospicios y hospitales seguiría a cargo del señor feudal.⁶⁸

El reinado de Luis XIV, por tanto, estuvo lejos de lograr su propósito de reducir por completo la autonomía local y, en consecuencia, de alcanzar una monarquía burocrática y centralizada.⁶⁹ Más tarde, el movimiento revolucionario francés rompió con muchos de los privilegios de origen feudal y proclamó el principio de la unidad. Con su triunfo se sustituyó a la antigua división territorial por

⁶⁶ Tocqueville, *El Antiguo Régimen*, 1982, pp. 9-12, 35, 41, 42, 77, 81; vol. 2, 1982, pp. 101, 239 y 240.

⁶⁷ El libro de Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution*, se publicó en 1856 cuando el debate sobre la centralización estaba muy politizado ante el apremio de construir un discurso sobre lo nacional. En ese sentido, las críticas del pensador francés estaban motivadas en la necesidad de encontrar un modelo de gobierno que frenara la concentración de poder. Algunos ideólogos liberales encontraron la respuesta en el federalismo de Estados Unidos. Tocqueville, quien fue uno de ellos, veía en ese país al bastión de las libertades locales que fomentaban la ayuda mutua. Sobre el modelo francés, en cambio, consideró que al extender “todos los asuntos de la administración pública” al poder real podía minar los privilegios y las libertades de las ciudades y provincias, generando consecuencias muy negativas para la vida democrática. Gil, *Tiempo de política*, 2006, p. 120; Tocqueville, *El Antiguo Régimen*, 1982, pp. 33-35 y 47; Mazzina, “Alexis de Tocqueville”, 2008, pp. 136-142.

⁶⁸ McManners, *Church and Society*, 1999, p. 556.

⁶⁹ Ello incluso cuando amplió y regularizó las estructuras administrativas del aparato monárquico, dotó de comisiones especiales a los intendentes y subdelegados, creó oficinas para atender los asuntos del Estado y formó un ejército más grande y organizado. Tocqueville, *El Antiguo Régimen*, pp. vii-ix; 106-109.

una con características más uniformes que dividió a Francia en cien departamentos. Todos dependientes del ejecutivo central.⁷⁰

Al pasar los años el proceso de centralización se manifestó en la promulgación de leyes de alcance nacional, pero también en la adopción de ciertas prácticas que pretendían facilitar el ordenamiento político-administrativo del territorio. Entre ellas, el uso de estadísticas oficiales y la incorporación de una burocracia encargada de efectuar las diferentes tareas administrativas.⁷¹ La jurisdicción del ejecutivo fue acrecentándose. Su campo de intervención se extendió a esferas en gran medida de carácter público como la policía, la estandarización de los pesos y medidas, la creación de oficinas para despachar asuntos del Estado, etc. No obstante, este control no fue permanente y no se aplicó en todo el territorio porque fue obstaculizado por las élites y grupos religiosos locales que resistían o se oponían a estas disposiciones. Aunado a ello, el gobierno central no contaba con las herramientas necesarias para incidir en todos los problemas y ámbitos de la vida social.

Al transitar la monarquía a una república, la centralización siguió siendo más un ideal que una realidad. Según refiere Olivier Faure, no sólo existieron “profundas diferencias locales entre las provincias francesas”, sino que las instituciones privadas desempeñaron un gran rol en la vida nacional. A la par, los reglamentos oficiales generalmente no fueron entendidos ni atendidos de la misma forma por las autoridades locales. En parte porque la inestabilidad política y económica impidió que el Estado pudiera responder a toda necesidad requerida a nivel local, pero también porque los funcionarios provinciales defendían sus propios intereses. Asimismo, la Iglesia católica recibió un gran impulso en la vida social que no correspondía con la idea tocquevilliana de la centralización.⁷²

Aun cuando las resistencias al poder central ya se habían mostrado en diferentes territorios de Francia –antes y después de haberse acuñado el término

⁷⁰ La tendencia a centralizar se afianzó al culminar la Revolución francesa y al promulgarse la República. Momento en que los jacobinos evocaron de manera política la centralización administrativa del Estado. Mahon, *La décentralisation administrative*, 1985, p. 46.

⁷¹ Crook, *Governing Systems*, 2016, p. 10; Innes, “Central Government”, 2003, p. 43.

⁷² Faure, “Health Care”, 2017.

centralisation (1794) –, la experiencia francesa se convirtió en ejemplo de la intervención y centralización que otros gobiernos buscaron reproducir o evitar a toda costa. En Inglaterra existía una tradición en contra de las arbitrariedades y excesos de la autoridad real y, específicamente, de los monarcas que actuaran sin el aval del parlamento o que impusieran “políticas impopulares”. Haciendo eco de ello, las comunidades inglesas rechazaron la ola centralizadora francesa y defendieron el auto-gobierno, gobierno local o *self-government*. Su principal argumento era que este abría la posibilidad de participar en la vida pública, mantener cercanía con sus representantes y conservar sus propias dinámicas para resolver problemas cotidianos.⁷³

La animadversión no era casual. Gran parte de occidente asociaba el término *centralisation* con la Francia post-napoleónica. Época en la cual el Estado comenzó a intervenir de manera más directa en las decisiones sociales y político-administrativas. No sorprende, por tanto, que las principales críticas hacia la interferencia estatal surgieran en debates sobre cuál debía ser el grado de participación de los diferentes niveles de gobierno y, ante todo, en qué esferas podía inmiscuirse.⁷⁴

Al avanzar el siglo XIX las discusiones al respecto se volvieron mucho más álgidas en espacios como el parlamento de Inglaterra, lugar donde se abogó por el principio de no intervención. La década de 1830 fue especialmente significativa no sólo porque la palabra “central” se utilizó por primera vez –comparándola con el autogobierno local–, sino porque en torno a ella se atendieron diversos temas. Así, por ejemplo, se comenzó a discutir si el abastecimiento del agua debía ser proveído por la iniciativa privada o no. Se habló de si el sistema de salud pública mejoraría con una intervención de las autoridades centrales y, sobre todo, si una política de regulación y prevención lograría sustituir los cuidados individuales.

⁷³ Ello explica que en Inglaterra no se hablara de centralización, o siquiera de la idea del gobierno “central” y “local”, durante buena parte del siglo XVIII. A medida que las estructuras y prácticas de gobierno cambiaron –lo mismo que surgieron nuevas preocupaciones–, la sociedad inglesa entonces sí incluyó una variedad de temas de representatividad en sus debates que hacían mayor referencia a los actores del gobierno “superior” e “inferior” (vinculados al gobierno central y local) y a los límites que cada uno debía respetar para el buen funcionamiento de la vida social. Innes, “Central Government”, 2003, p. 42.

⁷⁴ Himmelfarb, *La idea de la pobreza*, 1988, pp. 74 y 75.

Como resultado, el gobierno central se pensó en términos del crecimiento de sus “ambiciones y capacidades”, así como de su vínculo con las “oficinas de gobierno inferiores” y las asociaciones de voluntarios.⁷⁵

A partir de este momento, una mayoría de autoridades e intelectuales ingleses rechazaron la irrupción del gobierno central.⁷⁶ Aunque divididos, muchos generalizaron el uso de la expresión francesa *laissez-faire*. Se proclamaron defensores del individualismo sistematizado, la libre asociación y, por tanto, críticos de la intervención que obstaculizaba la libertad de los hombres. Otros, por el contrario, preferían pensar en términos de utilidad y conveniencia general que requerían restringir la libertad individual. Los primeros protestaron contra la injerencia del gobierno en las tareas policiales y los asuntos relativos a la higiene y el cuidado de los pobres.⁷⁷ El fenómeno no era aislado. Para entonces, la vigilancia policial, el problema de la higiene y el auxilio al pobre ya eran temas debatidos públicamente por considerarse de interés general y preocupación común.

La intervención pública en el auxilio a los pobres

El 7 de febrero de 1800, el gobierno central francés, representado por el Consulado, buscó vigilar y controlar las labores de los municipios y establecimientos de beneficencia a través de la figura de los prefectos y subprefectos. Dichos funcionarios estarían capacitados para nombrar encargados de las juntas administrativas y cuidar que no se malversaran los fondos caritativos. A su vez, los inspectores gubernamentales debían informar sobre “las condiciones materiales y el estado financiero de las diferentes instituciones dentro del departamento”.⁷⁸

A pesar de su rigurosidad, este esquema burocrático no sustituyó el trabajo caritativo de las organizaciones religiosas y privadas. Por el contrario, muchas mejoras en la asistencia francesa fueron resultado de haberse avivado su

⁷⁵ Crock, *Governing Systems*, 2016, p. 35; Innes, “Central Government”, 2003, pp. 44 y 59.

⁷⁶ Innes, “Central Government”, 2003, p. 44,

⁷⁷ Parris, “The Nineteenth-Century”, 1960, pp. 19, 20 y 30.

⁷⁸ *Ibíd.* pp. 217 y 218.

participación. La firma del Concordato de 1801, entre Napoleón Bonaparte y el Papa Pío VII, no sólo restableció las relaciones con la Iglesia católica, sino que restituyó atribuciones a asociaciones de católicos, como las monjas y Hermanas de la Caridad. El acuerdo fue fundamental para restaurar la tranquilidad pública y fortalecer las instituciones de ayuda a los pobres, mismas que se “re-cristianizaron” durante la primera década del siglo XIX.⁷⁹

Algunas décadas después, en enero de 1849, la *Assistance Publique* de Paris fue creada con el objetivo de administrar los hospitales, hospicios y todo el sistema de ayuda a los pobres que era gestionado, desde 1801, por el *Conseil Général des Hospices*. La *Assistance* dejó de rendir cuentas a una autoridad colegiada y pasó a depender de un funcionario supervisado por el ministro del interior y un prefecto. Pero, como si eso no hubiese bastado para acatar sus disposiciones, las autoridades locales e individuos encargados de hospitales y hospicios se negaron a obedecer instrucciones tan simples como el tipo de desvalidos que debían atender. En ese sentido, el cuidado de los pobres continuó gozando de cierta autonomía a nivel local.⁸⁰

Mientras en Francia se intentaba homogeneizar la gestión de algunas prácticas sociales, los ingleses se encontraban librando una batalla contra la centralización. Una parte de la discusión en torno a ella implicó debatir sobre uno de los grandes temas de la época: el auxilio a los pobres. El interés por hacer frente al fenómeno del pauperismo o pauperización –es decir, el incremento generalizado y permanente de pobres– y las inconsistencias halladas en la manera de tratar el problema, fueron un aliciente para que las autoridades reconsideraran la necesidad de imponer cierta uniformidad administrativa en su regulación. Las autoridades emplearon a funcionarios del Estado, como los jueces de paz y ministros, para ejecutar mecanismos de inspección permanente en los diferentes establecimientos asistenciales o de control social. Los ministros, por ejemplo, implantaron políticas internas y buscaron reestructurar el sistema de alivio a los pobres, así como el funcionamiento de las corporaciones municipales.

⁷⁹ Jones, *Charity and Bienfaisance*, 2005, p. 201.

⁸⁰ Faure, “Health Care”, 2017.

Para ello, adoptaron una nueva legislación y crearon un cuerpo denominado *Poor Law Commission* (1834-1874) que, en teoría, debía sobrepasar el límite del poder de las autoridades locales.⁸¹

La aprobación de la *Poor Law Amendment Act 1834*, conocida coloquialmente como *New Poor Law*, formó parte de un experimento de centralización cuyo objetivo fue servir de un cuerpo de comisionados, con amplio margen de acción, para imponerse sobre las juntas locales. Una de sus principales disputas fue por el poder conferido durante décadas a las parroquias que, desde el siglo XVI, contaban con amplias atribuciones para el cuidado de los pobres. En la práctica, la mayoría de ellas se resistió a los cambios defendiendo el *self-government*. Otras, por el contrario, perdieron algunas de sus funciones. En el caso de las corporaciones municipales, estas fueron reemplazadas con otros cuerpos según lo establecido por la *Municipal Corporations Act* de 1835.⁸²

La idea de centralizar los diversos sistemas de ayuda al desvalido chocó de manera directa con intereses de particulares que defendían su carácter local. Los antecedentes de esta lucha, sin embargo, podían rastrearse desde el siglo XVII, cuando el auxilio a los pobres financiado con impuestos fue duramente criticado. Entre otras cosas, sus detractores afirmaban que había dañado formas tradicionales y cristianas de caridad privada, al tiempo que desviaba la ayuda dirigida a los verdaderos merecedores. Argumentaban que al no contar con procedimientos de selección, el auxilio se destinaba a vagos a quienes se alentaba su ociosidad.⁸³

A pesar de las críticas de larga data, la práctica de recaudación de impuestos continuó impulsándose por los reformadores de la *Poor Law* incluso después de 1834. A la par, se propuso construir un sistema público que mejorara la administración y vigilancia local mediante una junta central y su grupo de comisionados nombrados desde el gobierno. Por tanto, al recrudecer las políticas

⁸¹ Innes, "Central Government", 2003, pp. 47 y 49.

⁸² *Ibíd.* p. 50.

⁸³ *Ibíd.* pp. 55-59.

para identificar a los pobres, y constituirse desde una visión racionalista, la medida intentó romper con las formas tradicionales de pensar la atención al desvalido.⁸⁴

Poco después de la aprobación de la *Poor Law Commission*, Edwin Chadwick, ex-secretario de Jeremy Bentham, alabó sus resultados al considerar que había vuelto más “eficiente y responsable” la gobernanza de los pobres. Sin embargo, quienes criticaron la estructura centralizadora no aceptaron que ampliara su control y señalaron que limitaría las libertades conseguidas por el *self government*. Esto es, el derecho de las autoridades a decidir cómo manejar sus ingresos y reglamentos. En consecuencia, la idea de concentrar la administración del auxilio al pobre en un solo cuerpo no se alcanzó.⁸⁵

La *Poor Law Commission* prometió cambios radicales en el manejo asistencial que incluían la contratación de personal asalariado y de tiempo completo, el uso de técnicas centralizadoras con fines de vigilancia, la vinculación entre el poder central y las juntas locales, así como el mantenimiento de las *workhouses*. Como ejemplo de ello, hacia 1848 las autoridades parroquiales de la región de Lancashire fueron sustituidas por supervisores asalariados en el marco de una “procreación burocrática”. En teoría, su tutela estaba en manos del poder central, pero los altos mandos de la Comisión no sólo resultaron incompetentes para capacitar al resto del personal, sino que las autoridades locales obstruyeron muchas de sus funciones. De esta manera, la gestión del auxilio al aire libre y de los talleres continuó siendo administrada por subcomités representantes de los municipios.⁸⁶

Esta clase de resistencias fueron visibles en las zonas norte y metropolitana de Londres donde se opusieron a la implementación de la *New Poor Law* y a la centralización por considerar que habían generado un gran daño al sistema

⁸⁴ Himmelfarb, *La idea de la pobreza*, 1988, pp. 104 y 105; Innes, “Central Government”, 2003, pp. 58 y 59.

⁸⁵ Crook, *Governing Systems*, 2016, p. 35.

⁸⁶ Midwinter, “State Intervention”, 1967, pp. 106, 107-112.

parroquial.⁸⁷ El hecho es que ninguno de ambos sistemas había alcanzado la influencia nacional de la que se jactaban.

A medida que la *New Poor Law* se popularizó, la ola centralizadora cobró relevancia en áreas como el sistema de higiene donde había opiniones a favor y en contra de la interferencia central. En la década de 1840 hubo quienes apoyaron a los gobiernos interesados en regular ciertos problemas de la vida social, mientras que otros se mantuvieron en contra. Entre 1848 y 1850, por ejemplo, los ingenieros ingleses se opusieron a la regulación de la salud que Edwin Chadwick intentaba promover con ímpetu a través de la introducción de un sistema de alcantarillado universal para las ciudades.⁸⁸

Chadwick, quien era miembro del *General Board of Health*, señalaba que la centralización podía resultar muy beneficiosa como lo había sido en las oficinas centrales de los hospitales franceses, pues promovería la división del trabajo, la agilidad de las instituciones en tiempos de epidemias y la creación de un solo sistema de higiene.⁸⁹ Y aunque sus ideas no fueron generalmente aplaudidas, no fue el único que defendió estas tendencias reformistas y, más tarde, otros científicos compartieron su opinión.

Henry Wyldbore Rumsey, el promotor de la “medicina estatal”, afirmó que la centralización era característica de los gobiernos organizados de manera nacional. Su gestión implicaba la conformación de leyes regulatorias, inspiradas en el modelo francés y alemán, así como la adopción de una serie de técnicas estadísticas aptas para medir “nacimientos, defunciones y matrimonios; enfermedades, accidentes [...]; ocupaciones y lugares de trabajo; viviendas y densidad poblacional; producción y consumo de diferentes tipos de alimentos, [etc.].⁹⁰

⁸⁷ Innes, “Central Government”, 2003, p. 59.

⁸⁸ Crook, *Governing Systems*, 2016, pp. 31 y 32.

⁸⁹ *Ibíd.* p. 32.

⁹⁰ Es verdad que Austria, Prusia y la misma Francia llevaban mucho camino recorrido en el uso de estadísticas. Sin embargo, su adopción en Inglaterra creció a medida que el autogobierno se defendió como una característica de la tradición constitucional inglesa. Así, además de servir a su propósito de recabar datos sistemáticos sobre la población, las estadísticas permitieron fortalecer la uniformidad nacional. En ese sentido, aunque eran una técnica integral del Estado moderno, no

Aplicado a su proyecto de salud pública, el sistema mezclaría la medicina, la limpieza cívica e ingeniería con principios administrativos regidos por un consejo de medicina. A su vez, se integraría con funcionarios, profesionales, “tribunales sanitarios, [...] representantes de ayuntamientos y juntas locales de sanidad; magistrados y clérigos; científicos y [filántropos] calificados, [así como] profesores de ciencias exactas y naturales”. Todos los cuales representarían a una serie de “distritos sanitarios” a cargo de “tribunales de supervisión”.⁹¹

Chadwick y Rumsey evitaron la tentación de referir sus proyectos como un sistema centralizado *per se*. Rumsey lo llamó un “sistema localizado sujeto a la supervisión central”, cuya vigilancia se haría mediante evaluaciones a cargo de inspectores especializados e informes locales presentados por el Ministerio de Salud, mismos que deberían reunir información general sobre la nación. Entre 1848 y 1856 los opositores de Rumsey aprovecharon el uso de la prensa local para criticar la propuesta. Declararon que los modelos centralizadores, como el francés, eran ajenos al espíritu inglés y a sus tradiciones constitucionales. Enfatizaron, además, que promoverían una “tiranía administrativa” al aumentar la carga de impuestos locales a los contribuyentes.⁹²

En su libro *Local self-government and centralization* (1851), el abogado Joshua Toulmin Smith no sólo criticó a la centralización; también señaló que “la unidad no [era sinónimo de] centralización”. No podía serlo si el poder central no lograba poner en práctica acciones a nivel local y si sus decisiones únicamente se concentraban entre las autoridades más altas. Tampoco podía hablarse de centralización por el simple hecho de aumentarse la burocracia y aplicarse las mismas leyes. Según J. T. Smith, había de crearse un sistema cuyo radio de acción funcionara y se extendiera a lo local, desde su especificidad y no desde la generalidad o estandarización. El *self-government*, en ese sentido, permitiría concentrarse en necesidades locales y fomentar la cooperación colectiva. E.A. Freeman, político liberal, coincidió con ello al escribir, en 1858, que un sistema

necesariamente se constituyeron como un rasgo del sistema político centralizado. *Ibíd.* pp. 63, 64 y

66.

⁹¹ *Ibíd.* pp. 37-39.

⁹² *Ibíd.* pp. 39-41.

ideal de salud pública debía respetar “el conocimiento [...], la inteligencia y el vigor de las pequeñas comunidades”.⁹³

El conflicto por instaurar un sistema centralizado de auxilio a los pobres e higiene pública ocupó varias décadas en las que políticos y especialistas ingleses debatieron, presentaron proyectos, elaboraron leyes y negociaron con las autoridades locales. Aunque con divergencias, los liberales y whigs lograron llegar a un acuerdo basado en un sistema de relaciones más dinámicas y de colaboración entre el poder central y el local. Mientras que el primero asesoraría “a las autoridades locales [con] conocimiento [...] general”, el segundo adaptaría ese bagaje a su realidad, sin desaparecer o nulificar su iniciativa. En comparación con el cuerpo humano, la cabeza se sostendría por las autoridades centrales y las extremidades por el poder local. Los “filántropos, líderes cívicos y profesionales metropolitanos” estuvieron a favor de esta visión.⁹⁴

Años más tarde, en sus *Consideraciones* (1861), John Stuart Mill popularizó esta perspectiva al proponer que las relaciones centro-locales se guiaran por la experiencia y el control que intelectuales y funcionarios podían ejercer sobre la autoridad local. Por ello, mientras el gobierno central, a través del parlamento y el ejecutivo, aportaría conocimiento, los representantes locales contribuirían con su juicio e intuición para discernir qué políticas y prácticas convenía aplicar en cada lugar. Según él, un ejemplo exitoso de este mecanismo era la gestión de la salud y de los pobres.⁹⁵

De acuerdo con lo visto hasta ahora, el debate sobre la centralización en Inglaterra estuvo plagado de prejuicios y preocupaciones ante la posibilidad de comprometer las tradiciones e historia inglesas. Una consecuencia fue que el discurso en torno a ella resultara cerrado y maniqueo. En otras ocasiones fue notoria la tendencia “whig” a ver la centralización como un movimiento lineal hacia el progreso. Unas más se habló de ella en términos conciliadores que respondían al proceso de su establecimiento en el mundo occidental, denotando que si se

⁹³ *Ibíd.* pp. 42, 43, 45 y 46.

⁹⁴ *Ibíd.* pp. 45, 46, 48 y 49.

⁹⁵ *Ibíd.* p. 47.

regulaba el control estatal y la intervención local, se ejecutarían las disposiciones que mejor se adaptaran a sus circunstancias.

En el caso de la ayuda a los pobres, E.C. Midwinter propone que la ley de 1834 trató de crear un sistema de auxilio más eficaz, lo que no implicó necesariamente una “expansión de la autoridad pública”, sino un cambio en la naturaleza de esa intervención. En ese sentido, la intervención central fue limitada, “intermitente y frágil”. Un fluir entre lo viejo (a cargo de las parroquias y municipios) y lo nuevo (regido por leyes y comités centrales) que permitió generar un “vínculo directo entre el poder central y su operación local”.⁹⁶

Pero, ¿cómo fue entendida la centralización e intervención pública por los intelectuales, las autoridades civiles y religiosas, así como los benefactores en México? ¿Se pensó también en centralizar las instituciones y prácticas relativas al auxilio de los pobres?

Consideraciones en torno a la visión liberal y conservadora de la pobreza, la caridad y la beneficencia en México, primera mitad del siglo

XIX

La lucha contra el pauperismo

A inicios del siglo XIX, el desarrollo de la industrialización y el aumento de migraciones del campo a la ciudad dieron pauta a que el aumento de pobres se convirtiera en una preocupación de ámbito público discutida y atendida por autoridades, intelectuales y religiosos europeos. En ello tuvo relación un fenómeno atribuible a la misma revolución tecnológica y a la nueva organización del trabajo al que se denominó pauperismo. Este no sólo dio nombre al incremento generalizado de pobres, sino a la situación que lo convertía en un fenómeno estructural no antes visto. Como tal, hacía énfasis al crecimiento exponencial de personas sumidas en la miseria y precariedad durante periodos prolongados, sin

⁹⁶ Midwinter, “State Intervention”, 1967, pp. 110 y 112.



que pudieran reintegrarse a un estado de mayor estabilidad económica debido, principalmente, a su incertidumbre laboral.⁹⁷

De acuerdo con algunos editorialistas mexicanos, el pauperismo era un problema propio de países industrializados que había de evitarse en el territorio nacional. Para otros, en cambio, el fenómeno había dado pie al desarrollo de prácticas asistenciales exitosas que podían ser ejemplo para México, especialmente las de Inglaterra, Países Bajos y Francia. Quienes describían con admiración los logros alcanzados por estos países no negaban que un alto porcentaje de pobres se concentraba en sus territorios, pero resaltaban el compromiso de su sociedad y autoridades para aliviar las carencias mediante un gran número de establecimientos y actos benéficos.⁹⁸

Una rápida revisión en la prensa mexicana permite indicar que entre los años de 1827 a 1869 la palabra pauperismo se utilizó, por lo menos, 197 veces en periódicos de la época. Como se muestra en el cuadro uno, 81 menciones se concentraron en la década de 1850, mientras que en la de 1860 se nombró 84 ocasiones, 27 de ellas entre 1863 y 1867. La palabra pobreza, por su parte, aparece más de 3000 ocasiones entre los años de 1820 a 1869. De estas, más de mil se concentran en la década de 1860 y una cantidad considerable en los años de 1861 (124), 1865 (130), 1866 (199) y 1867 (96). Ello demuestra que la prensa estaba al tanto de los riesgos que traería consigo un aumento de pobres en el país y del problema que representaba a nivel transnacional. Ambas fueron preocupaciones que destacó en sus encabezados.⁹⁹

⁹⁷ De la mano de este concepto nació el de *miseria*, el cual era confundido con el de *indigencia*, todavía vigente en la época. Esteban de Vega, "Pobreza y beneficencia", 1997, p. 19; Zermefio, *Historias conceptuales*, 2017.

⁹⁸ Una nota del *Daily Times*, publicada por *El Universal*, responsabilizaba a los migrantes del viejo continente de llevar el pauperismo a Estados Unidos. "Sección política exterior", *El Universal*, 29 de mayo de 1855, t. XII, núm. 455, f. 2.

⁹⁹ Sólo en el año de 1868 hubo 25 menciones de la palabra pauperismo. A partir de entonces se dispara el número de apariciones porque su uso se popularizó.

Cuadro 1
Frecuencia de aparición de los términos pauperismo y pobreza (1820-1869)¹⁰⁰

Término	Años	Menciones
Pauperismo	1827	2
	1840-1849	30
	1850-1859	81
	1860-1869	84
	Total	198
Pobreza	1820-1829	220
	1830-1839	227
	1840-1849	1048
	1850-1859	1127
	1860-1869	1080
	Total	3702

Esta muestra permite advertir que el año de 1827 fue el primero en que la prensa utilizó el término pauperismo. Esencialmente, habría sido para referirse a una realidad ajena y distante a la condición nacional. Un hecho lógico si se toma en cuenta que el origen de la palabra era inglés y, por tanto, el contexto y las condiciones en torno a su creación no eran equiparables a México. Sin embargo, durante las primeras décadas del siglo XIX los editorialistas lo emplearon para cuestionar la supuesta relación entre la industrialización y el descenso de la pobreza y, sobre todo, para criticar las consecuencias de haber restado poder a las instituciones religiosas.

En 1827, *El Águila Mejicana*, defensor del federalismo, señaló que desde 1790 el imperio británico había duplicado el producto de sus manufacturas, triplicado su comercio exterior e interior y aumentado sus colonias alrededor del mundo. El periódico se cuestionaba si todos estos avances habían generado “prosperidad pública” y si el pauperismo, “tan degradante para la humanidad [y] el crimen tan asiduo compañero de la miseria” habían disminuido. Su análisis no era alentador. Mientras en 1819 se habían contabilizado 971 913 familias pobres, en 1824 se calculaba que existían un millón y medio sólo en Inglaterra. La lucha

¹⁰⁰ Cuadro elaborado con base en *El Sol*, *La Voz de la Religión*, *El Universal*, *La Sociedad*, *El Siglo Pintoresco*, *El Siglo XIX*, *el Semanario Artístico*, *El Republicano*, *La Razón de México*, *el Periódico Oficial del estado de Yucatán*, *El Pájaro Verde*, *La Orquesta*, *El Ómnibus*, *El Monitor Republicano*, *La Independencia*, *La Ilustración Mexicana*, *El Espectador de México*, *El Fénix*, *El Diario del Imperio*, *el Diario Oficial del Supremo Gobierno de la República Mexicana*, *el Diario de Avisos*, *La Cruz*, *La Cucarda* y *El Constitucional*.

contra el pauperismo no había tenido ninguna mejora y, por el contrario, se reflejaba en motines organizados por la “clase trabajadora”.¹⁰¹

A fines de la década de 1840 el discurso continuaba en esa misma línea. *La voz de la religión*, periódico conservador, señalaba al “apogeo de la industria agrícola y fabril” como causa del “más horrido, lamentable y amenazante pauperismo” de Francia e Inglaterra. En 1853, con una visión opuesta, *La Ilustración mexicana* –revista editada por Ignacio Cumplido, en colaboración con Francisco Zarco, José María Lafragua, Guillermo Prieto, José María Vigil, entre otros liberales–, dedicó un apartado a ensalzar las bondades de la libertad de comercio que, a su parecer, contribuían a disminuir el pauperismo. En la columna se relataba que las “gentes desvalidas” paulatinamente encontraban “trabajo en las fábricas” de Birmingham.¹⁰²

Aunque en estas publicaciones ya comenzaba a visualizarse una disparidad de percepciones acerca del origen del aumento de pobres en Europa, el uso del término pauperismo en México alcanzó popularidad en cuanto comenzaron a aplicarse las reformas más directas a la Iglesia católica. En su sección religiosa de noviembre de 1856, el *Diario de Avisos* incluyó un texto del conservador José Joaquín Pesado, quien escribía para *La Cruz* y *El Ómnibus*. En este, Pesado asoció el pauperismo al alza de contribuciones aplicadas a la agricultura e industria que se impusieron en países europeos luego de eliminarse el diezmo. Según el escritor, esta misma política se había introducido a México en perjuicio de los más pobres pues, al eliminarse la coacción civil en el cobro del diezmo (1833) y asignarse un impuesto a las fincas, la Iglesia había dejado de recibir ingresos obligando al pueblo a contribuir con sus pocas ganancias.¹⁰³

Dicha publicación formaba parte de una serie de discusiones que cobraron revuelo poco después de que Antonio López de Santa Anna renunciara a la

¹⁰¹ “Noticias extranjeras”, *Águila Mexicana*, 5 de noviembre de 1827, núm. 309, fs. 2 y 3.

¹⁰² La nota incluía una tabla con el número de pobres por año que sugería una baja de 39 430 indigentes en 1848, a 10 302 en 1853. “Apuntes”, *La voz de la religión*, 9 de septiembre de 1848, t. I, núm. 16, fo. 279; “El pauperismo en Birmingham”, *La Ilustración Mexicana*, 1 de enero de 1853, f. 120.

¹⁰³ “Sección religiosa. El registro civil y los derechos parroquiales”, *Diario de Avisos*, 27 de noviembre de 1856, t. I, año I, núm. 19, f. 1.

presidencia, en agosto de 1855. Mientras una parte de ellas arremetía contra el clero y exaltaba al republicanismo federal, la otra defendía a la religión católica y sus derechos parroquiales, al tiempo que atacaba al partido liberal acusándolo de fomentar el protestantismo.¹⁰⁴

La Cruz llegó a protagonizar algunos de estos debates con *El Siglo XIX*. A principios de enero de 1856 dio respuesta a las declaraciones de Juan Bautista Morales quien, en octubre de 1855, escribió para el periódico liberal que los países católicos eran “los más atrasados en todos los ramos”.¹⁰⁵ Colaboradores de *La Cruz* coincidieron en atribuir a los protestantes un mayor adelanto material, el cual era resultado de un manejo favorable de la economía política smithiana. No obstante, señalaron que el liberalismo había generado otros problemas:

Siendo el trabajo la fuente de la riqueza, el hombre se consideró como una máquina hasta el punto de no ver en él, sino carne y huesos puramente, como no se ve en las máquinas materiales sino madera y fierro: de aquí las enfermedades y la corrupción y los lastimosos padecimientos del sexo débil, de la niñez y la vejez. De las máquinas de carne se pasó a las de hierro; y la economía de brazos trajo el monopolio de los capitales y de la industria, y esto la horrible carcoma del pauperismo, que en el día se calcula en la Gran Bretaña la [sexta] parte de su población.¹⁰⁶

Para *La Cruz*, entonces, había más civilidad en los países católicos porque el trabajo no era un fin, sino un medio; porque existía un orden donde el pobre debía

¹⁰⁴ Una de las discusiones más importantes al respecto se dio entre Pesado y Juan Bautista Morales, quien escribía en *El Siglo XIX*. “Estado de la república”, *El Siglo XIX*, 6 de octubre de 1855, t. IX, núm. 2475, fs. 1-3; “Respuesta de Juan B. Morales a las preguntas del Sr. D. José J. Pesado”, *El Siglo XIX*, t. X núm. 2573, f. 1; “Ajuste de cuentas. A Don J.J Pesado y los editores del Ómnibus”, *El Siglo XIX*, 10 de marzo de 1856, t. X, núm. 2620, f 1; “Respuesta a Don J.J. Pesado”, *El Siglo XIX*, 24 de marzo de 1856, t. X, núm. 2634, f. 1; “La soberanía reside en la nación”, *El Siglo XIX*, 27 de marzo de 1856, t. X, núm. 3637, f. 1; “Tres proposiciones del señor don Juan Bautista Morales”, *La Cruz*, 17 de enero de 1856, t. I, núm. 12, f. 390; “Tres proposiciones del señor don Juan Bautista Morales”, *La Cruz*, 31 de enero de 1856, t. I, núm. 14, fs. 439 y 440; “Controversia. Tres proposiciones del señor don Juan Bautista Morales”, *La Cruz*, 14 de febrero de 1856, t. I, núm.16, fs.489-507; “Controversia. Nueva proposición del señor don Juan Bautista Morales”, *La Cruz*, 6 de marzo de 1856, t. I, núm. 19, fs. 592 y 593.

¹⁰⁵ “Estado de la república”, *El Siglo XIX*, 6 de octubre de 1855, t. IX, núm. 2475, fs. 1-3.

¹⁰⁶ “Los países católicos y los países protestantes”, *La Cruz*, 3 de enero de 1856, t. I, núm. 10, fs. 307-311.

“respetar al rico” y el “rico debía socorrer al pobre”; y porque la religión católica era la única con posibilidad de consolar al desgraciado y al desvalido.¹⁰⁷

La defensa a la religión católica y su relación con el auxilio a los pobres también se manifestó cuando el mismo periódico denunció la persecución iniciada por el gobierno de Piamonte contra las órdenes religiosas. Para ello, reprodujeron la carta del obispo de Annecy donde señalaba que la Iglesia católica no estaba en peligro, sino los “pobres jornaleros”, los “desgraciados indigentes” y los “hijos del pueblo que [llenaban] las calles de las grandes poblaciones padeciendo el frío y el hambre”. Era a ellos quienes se quería “humillar apartando del mundo” a los hermanos y hermanas que les ayudaban.¹⁰⁸ En palabras del obispo, cada vez había más mendigos. Y al estar afectados los poderes de la religión, “el azote del pauperismo [aumentaba y se extendía] en intensidad”, sin que el poder civil pudiera hacer algo para remediar el mal. Las leyes detenían “al hombre en el umbral de la mendiguez”, ordenándole trabajar como si se tratara de un holgazán o enviándolo a prisión sin importar sus enfermedades.¹⁰⁹

Como es notable, al tiempo en que el tema del pauperismo se utilizó para defender al culto religioso, también sirvió para exponer las consecuencias funestas de la industrialización y el liberalismo económico. Sin embargo, aunque los conservadores responsabilizaban al nuevo orden del aumento de la pobreza, muchas veces recurrían a discursos donde el individuo era culpabilizado y estigmatizado de la misma forma que lo hacían sus adversarios liberales. Así, si bien afirmaban que “la infancia, la senectud o las enfermedades corporales constituían el contingente ordinario de los pobres de otras épocas”, también consideraban que el vicio, “los hábitos dispendiosos, la necesidad de gozar, el amor a la ociosidad, [...] el libertinaje”, “el impulso general hacia los goces materiales” y “la degradación moral [habían multiplicado] el número de pobres

¹⁰⁷ *Ibíd.* pp. 311-313.

¹⁰⁸ “Carta pastoral”, *La Cruz*, 28 de agosto de 1856, t.III, núm. 4, fs. 109-112.

¹⁰⁹ *Ibíd.* f. 112.

[actuales]”, mismos que eran más en las ciudades y países donde no había órdenes religiosas.¹¹⁰

En el caso de la prensa liberal, una mayoría de publicaciones no negaba la existencia de plagas de mendigos en México. Según *La Independencia*, eran resultado de la caridad explotada y mal administrada, así como de la ociosidad reflejada en campos sin cultivar, “fábricas paralizadas y [un] servicio doméstico desatendido, por falta de brazos”. Por tanto, el reto consistía en instaurar “un gobierno vigilante que los [pusiera] en disposición de aprovechar sus fuerzas y su aptitud en el ejercicio de alguna industria útil”.¹¹¹ De igual forma, para *El Monitor Republicano* era alarmante su abundancia. Y al ser el “pauperismo [...] una de las más terribles llagas de [la] sociedad”, debía ser resuelto dando “ocupación a los brazos ociosos”. Expresión por demás curiosa cuando señalaba de “sepulcros blanqueados” a los periódicos más religiosos porque, así como defendían a la caridad también veían en los mendigos a una “mano puerca” que podía atacar al transeúnte.¹¹²

En todo caso, desde el punto de vista político esta interpretación del pobre y del pauperismo –asociada al vicio, inmoralidad, enfermedad, criminalidad, ignorancia y pereza– fue muy conveniente para las aspiraciones liberales. En especial porque procedía de una circunstancia particular; la del interés por restar poder a la Iglesia, las comunidades locales y otras corporaciones que, como en los países europeos, restaban superioridad al Estado e incluso se consideraban una amenaza para la estabilidad económica.

¹¹⁰ En este mismo texto, publicado por *La Cruz* y proveniente de Francia, el abad Clemente Grandcour mencionaba que los economistas perdían el tiempo buscando la solución a tres problemas de las sociedades modernas, el pauperismo, la organización del trabajo y el aumento demográfico. Según él, sus pesquisas serían “infructuosas” porque la principal causa era el “olvido de los principios religiosos” que podían “atenuar notablemente sus perniciosos efectos”. “Influencia de los órdenes religiosos en las sociedades”, *La Cruz*, 24 de julio de 1856, t. II, núm. 19, fs. 600 y 601.

¹¹¹ Contrario a esta visión, en el año de 1857 un periódico yucateco afirmó que en México se desconocía el pauperismo que “consumía a millones de individuos en las viejas naciones del otro lado del atlántico”. “Pauperismo”, *La Independencia*, 02 de mayo de 1861, t I, núm. 54, f. 1; “Las Garantías Sociales”, *Periódico oficial del estado de Yucatán*, 27 de noviembre de 1857, año 2, núm. 339, f. 3.

¹¹² “Mendigos”, *El Monitor Republicano*, 17 de junio de 1856, año XI, núm. 3206, f. 3.

De esta manera, los periódicos de línea conservadora y liberal hicieron uso del tema del pauperismo para defender al sistema político que respaldaban, ya fuese protegiendo los intereses de sus instituciones, poniendo en duda la capacidad del gobierno para controlar el crecimiento de pobres o culpando a la Iglesia de incentivar la mendicidad. En enero de 1861, después de tres años de guerra civil, el triunfo de las fuerzas liberales sobre las conservadoras abriría posibilidad de iniciar lo que sería, hasta entonces, el proyecto nacional de intervención estatal de auxilio a los pobres más ambicioso de la época.¹¹³

La desarticulación de los bienes de la Iglesia

Una de las mayores preocupaciones de la Iglesia católica mexicana, respecto a las reformas liberales dictadas entre 1855 y 1860, era que sus bienes empleados como hospitales, casas de educación y beneficencia fuesen confiscados en su calidad de bienes de manos muertas. Décadas atrás, la comunidad de religiosos había logrado protegerlos o eximirlos de leyes civiles que exigían su hipoteca como garantía para obtener un préstamo o su venta para recabar fondos. Sin embargo, el triunfo del gobierno juarista muy pronto cambió esta realidad.

Luego de consumarse la independencia hubo un par de intentos de subastar públicamente las llamadas “temporalidades”.¹¹⁴ Si bien ya eran de dominio civil, la opinión pública las defendió durante buena parte del siglo XIX y llegó a sugerir su restablecimiento. Aunque nunca pudo ser posible, sí lo fue su venta parcial en 1829. Más allá del interés de gobiernos liberales y conservadores por reafirmar su administración sobre los bienes nacionales y las temporalidades, Jan Bazant atribuyó su fracaso a que, sin importar el descuento ofrecido por autoridades liberales, los compradores se rehusaron a pagar altos porcentajes por cada

¹¹³ México iba a la vanguardia en las reformas que permitirían ponerlo en práctica, pues mientras en 1861 los liberales mexicanos ya estaban pensando en secularizar la beneficencia, en Portugal iniciaban los intentos de desamortizar y vender, mediante subastas públicas, los bienes de manos muertas propiedad de establecimientos piadosos a través de la ley del 4 de abril. En 1866, esta ley se hizo extensiva a “distritos, municipios, parroquias, misericordias, hospitales, hermandades, cofradías, casas de recogidos y cualquier establecimiento de piedad o beneficencia, nacionales o extranjeros”. “Noticias de Europa”, *La Sociedad*, 15 de septiembre de 1866, t. IV, núm. 1160, fo. 1; Espinha da Silveira, “La desamortización en Portugal”, 1993, p. 44.

¹¹⁴ Estos eran los fondos que el poder civil confiscó a la orden regular de los jesuitas y a las hospitalarias –como las órdenes de Belén, San Juan de Dios, San Hipólito y San Camilo– que dedicaban su vida al cuidado de enfermos y pobres. Mora, *México y sus revoluciones*, p. 393.

propiedad y a adquirir un inmueble eclesiástico que los convertiría en individuos reprobables ante la sociedad.¹¹⁵

Años después, las compras y adjudicaciones escandalosas no se hicieron esperar. Una de ellas fue el gran remate de bienes hospitalarios de 1842 el cual, según Lucas Alamán, significó repartir una gran cantidad entre los “favoritos del gobierno” de Antonio López de Santa Anna. No obstante, en general la clase política mantuvo una actitud más bien de respeto hacia las instituciones “de reconocida utilidad social” e incluso, en tiempos más críticos y de suma necesidad económica, los decretos de nacionalización hicieron excepciones importantes.¹¹⁶ En el decreto del 11 de enero de 1847, por ejemplo, Valentín Gómez Farías anunció una gran subasta de bienes eclesiásticos de la cual exceptuó “bienes de los hospitales, hospicios, casas de beneficencia, colegios y establecimientos de instrucción pública de ambos sexos, cuyos individuos no [estuvieran] ligados por voto alguno monástico [...]”.¹¹⁷ Pero estas prerrogativas muy pronto dejaron de ser comunes.

Tan sólo un par de años después, y a propósito de un llamado a “subvenir las urgencias del gobierno”, representantes de la Iglesia vieron peligrar su poderío con más claridad, no sólo tratándose de sus propiedades sino del ejercicio de la caridad cristiana. En 1851, *El Espectador* denunció a los “modernos políticos” de intentar desaparecer esta forma de ayuda y de querer destruir a la “rica mina de los socorros públicos”, es decir, los bienes del clero. Señalaba que con la excusa de eliminar al pauperismo, el poder civil había buscado en diversas ocasiones poner en circulación los bienes que “impropiamente” llamaban de “manos muertas”.¹¹⁸

¹¹⁵ Fue con la ley del 9 de febrero de 1831 que quedaron oficialmente a cargo del poder público. Bazant, *Los bienes de la Iglesia*, 2007, pp. 18-25.

¹¹⁶ *Ibíd.*, p. 24.

¹¹⁷ *Ibíd.*, p. 33.

¹¹⁸ La nota periodística contabilizó un total de cinco intentos de despojarlos de sus bienes, mismos que, supuestamente, serían repartidos a “manos vivas, industriales y productivas”. Estos habrían ocurrido entre 1767 y 1847. “Ocupación de los bienes eclesiásticos, causa de la miseria pública”, *El Espectador*, 26 de abril de 1851, t. II, núm. 1, fs. 6 y 7.

Como *El Espectador*, y otros tantos periódicos que responsabilizaron al gobierno inglés del ataque a las corporaciones religiosas, el *Ómnibus* también echó mano del contexto internacional para defender los intereses de la Iglesia. En enero 1856, antes de organizarse el congreso constituyente, la publicación conservadora aseguró que *El Independiente*, periódico francés vendido en la capital, estaba aconsejando nacionalizar los bienes del clero. Sus editores se escandalizaron señalando que eran el “verdadero banco de los pobres”.¹¹⁹

Aunque todavía faltarían un par de años para nacionalizar estos bienes, la ley del 25 de junio de 1856 sí produjo efectos sobre los establecimientos de beneficencia. Y es que si bien exceptuaba la enajenación de edificios exclusivos para el uso de corporaciones eclesiásticas y civiles, la ley afectó a espacios como el Hospicio de Pobres que, a diferencia de otras instituciones, no puso mayor resistencia a la venta de algunos terrenos que solía arrendar y que fueron adquiridos a precios muy bajos por un par de liberales mexicanos y algunos empresarios extranjeros.¹²⁰

Las críticas hacia la desamortización se acrecentaron durante el intervalo presidencial de Félix Zuloaga y Miguel Miramón, momento en que fue retomado el discurso sobre la supuesta crisis de Francia e Inglaterra.¹²¹ Sin embargo, como ha señalado Silvia Arrom, el gobierno de Zuloaga no hizo lo suficiente por evitar y desalentar la venta de propiedades útiles a la beneficencia. Y, de hecho, dichas operaciones, en conjunto con la guerra, provocaron la disminución de donaciones privadas.¹²² Poco después, el 1° de enero de 1861, Benito Juárez entró triunfante a la ciudad de México e inició con apremio los intentos de secularizar y centralizar la beneficencia.

¹¹⁹ “Remitido. Los bienes del clero”, *El Ómnibus*, 11 de enero de 1856, año VI; núm. 235, fo. 2.

¹²⁰ Arrom, *Para contener*, 2011, pp. 280-291.

¹²¹ “La espoliación del venerable clero”, *Diario Oficial del Supremo Gobierno*, 1° de agosto de 1859, vol. II, núm. 488, fs. 3 y 4; “La espoliación del venerable clero”, *Diario Oficial del Supremo Gobierno*, 9 de agosto de 1859, vol. II, núm. 496, fs. 2 y 3; “Parte oficial”, *Diario Oficial del Supremo Gobierno*, 3 de septiembre de 1859, vol. II, núm. 522, fo. 1.

¹²² Arrom, *Para contener*, 2011, pp. 291 y 293.

La centralización y secularización de la beneficencia

La clase política e intelectual de Inglaterra y Francia no siempre coincidió en las formas de adjudicar y restringir tareas al gobierno y los particulares. No obstante, su historia ejemplifica la importancia que tuvieron los debates en torno a la centralización. Estos no sólo promovieron la designación de más recursos a los servicios públicos, sino que contribuyeron a fortalecer al Estado como un “centro de iniciativa en una amplia gama de campos de políticas”, entre ellas, la vigilancia, la higiene y el auxilio a los pobres.¹²³

Aunque no es posible comprobar si estos debates tuvieron una influencia directa en México o si la experiencia de ambos países se utilizó como referencia, es indudable que la clase política mexicana participó activamente en estas discusiones guiada por su preocupación ante el aumento de pobres y por el interés de aumentar el poder del Estado. Desde luego, las características y circunstancias propias del país dieron una particularidad al proceso de centralización. Sin importar el sistema político de la época, el Estado mexicano sólo pudo aspirar a centralizar ciertos aspectos de la vida social a medida que avanzó su secularización. Ello fue así porque estaba sujeto al poder que la Iglesia ejercía sobre la sociedad y sus instituciones.

Este hecho permite explicar por qué los gobiernos centralistas no adoptaron una postura más firme sobre el tema. Aunque la idea de centralizar la administración pública surgió, como en Inglaterra, en la década de 1830, no sólo era mal visto dudar de la capacidad de la Iglesia para auxiliar a los pobres, sino que los debates más radicales sobre la centralización se desarrollaron hasta la década de 1850. Un contexto en el cual muchas naciones ya discutían sobre la injerencia del poder civil sobre la vida social, pero que los simpatizantes de ideas conservadoras consideraban una ofensa.¹²⁴

¹²³ Innes, “Changing Perceptions”, 2002, p. 112.

¹²⁴ Durante la década de 1850 circuló en México el primer tomo de la revista *Museo Ilustrado*, editada en París. En ella, el filósofo Víctor Cousin escribió acerca de las obligaciones del Estado con el bienestar social, indicando que “El Estado [debía,] a los ciudadanos postrados por la desgracia, ayuda y protección para la conservación y desarrollo de su vida física”. De ello derivaba “la utilidad y aun necesidad de las instituciones de beneficencia voluntarias, privadas o públicas”.

Pese a esto, conservadores y liberales debatieron acerca de los beneficios y perjuicios que traería el establecimiento de un gobierno central. Desde la visión liberal no era viable ni apropiado para los intereses locales. La federación debía conservarse, entre otras cosas, porque en el país reinaba una disparidad de aspiraciones y preocupaciones. Por tanto, sus defensores se preguntaban si los gobernadores se convertirían en “meros prefectos sin más misión que la de publicar y cumplir los decretos del gobierno general”. Se cuestionaban si el establecimiento de un gobierno central anularía las leyes locales relativas al ayuntamiento, “administración de justicia, caminos [e] instrucción pública”; o si el poder central resolvería hasta la más mínima “compostura de un camino” lo mismo en Yucatán, Sonora, Chiapas o Chihuahua. En resumen, les inquietaba cómo se resolverían “las necesidades locales de los pueblos” si la centralización había provocado inconvenientes hasta en Francia y España.¹²⁵

La prensa conservadora, en cambio, animaba los intentos de establecer un gobierno central. Para sus promotores era la posibilidad de enmendar los errores administrativos de José Joaquín Herrera y Mariano Arista. Afirmaban que sólo se superarían mediante la “centralización del poder”, a la cual asociaban con una “unidad política y administrativa” que tomaría decisiones “prudentes encaminadas a promover el bien general”, sin dejar de “atender debidamente a los intereses de las localidades”. En algunos sectores las ideas se radicalizaron poco a poco – proponiéndose centralizar la hacienda, el manejo del ejército o la administración de justicia–, pero no al grado de querer replicar el modelo de Francia, donde la

[...] o formadas con la intervención del Estado en ciertos límites que [era] imposible determinar”. Unos años después, en 1857, fue publicado en México el *Manual de administración*. El libro del español Francisco de Paula Madrazo, anunciado en la prensa, abordaba muchos temas considerados competencia del Estado; entre ellos: el significado de la unidad y la centralización. La primera era definida como “la igualdad de leyes y derechos”. La segunda como la facultad de resolver todas las cuestiones que pueden interesar a un país por el gobierno central”, incluida la beneficencia. “La justicia y la caridad”, *Museo Ilustrado*, 1° de enero de 1850, fs. 50-52, 82-84; Madrazo, *Manual de administración*, 1857, p. 19.

¹²⁵ “Editorial. Gobierno de los Estados”, *El Siglo XIX*, 3 de mayo de 1853, t. VII, núm. 1585, f. 1; “Editorial”, 29 de enero de 1853, t. VII, núm. 1492, f. 1, “Editorial”, 3 de julio de 1853, t. VII, núm. 1653, f. 1.

centralización “del poder y de la vida política [...] había llegado a [un muy] alto punto.”¹²⁶

Con esta última expresión quizá se referían a la intervención central en asuntos tradicionalmente competentes a la Iglesia y las autoridades locales, como la beneficencia. No obstante, el tema sí fue considerado por algunos personajes de la política nacional. A Ignacio Comonfort, por ejemplo, debe atribuírsele la iniciativa de sentar las bases para su centralización en el *Estatuto Orgánico Provisional de la República*. Un proyecto que, además de no prosperar, recibió críticas de las autoridades estatales, como se verá a continuación.

En junio de 1856, el gobernador de Oaxaca informó haber recibido noticias del *Estatuto* a través del cual se organizaría el país una vez establecido el interinato de Comonfort. La autoridad mostraba acuerdo en que si el Estado quería evitar la “disolución social” no debía “pretender el aislamiento [o] la independencia ilimitada de las localidades”. Compartía, por tanto, la necesidad de dar “uniformidad en ciertas bases” y centralizar “algunos puntos para conservar el orden en la administración y dar respetabilidad a México”. Sin embargo, como alguna vez lo habían exhortado los defensores de la república centralista, alegó que siempre debía existir un equilibrio entre los principios centrales y la libertad en el gobierno interior de los pueblos. Cuestión que no parecía respetar el artículo 199° del *Estatuto*.¹²⁷

De acuerdo con el gobernador, el decreto pretendía otorgar gran poder al gobierno central sobre asuntos de “secundaria importancia”. Algunos de ellos se referían a la creación de establecimientos de beneficencia y al cuidado de la salubridad pública. Temas que, si bien se dejaban a consideración de los gobernadores, no podían ser ejecutados sin previa autorización del “gobierno general”. En ese sentido, centralizarlos significaba impedir “su libre administración”

¹²⁶ “Una ojeada sobre el viejo continente. Reacción”, *El Universal*, 28 de enero de 1853, t. VIII, núm. 287, f. 1; “Gobierno central”, 5 de abril de 1853, t. VIII, núm. 354, f. 1; “Crónica interior”, 17 de abril de 1853, t. VIII, núm. 366, fs. 1y 2; “Instrucción pública”, 23 de junio de 1853, t. IX, núm. 432, f. 3.

¹²⁷ “Parte oficial”, *El Siglo XIX*, 8 de junio de 1856, t. X, núm. 2710, f. 2.

por las autoridades estatales y, por tanto, abría la posibilidad de sustraerlos del control eclesiástico y local.¹²⁸

Dado su carácter provisional, este estatuto fue revocado luego de aprobarse la Constitución de 1857. Al iniciar la Guerra de Reforma, el tema de la centralización no volvió a ser mencionado con el mismo esmero como sí lo fue la separación entre la Iglesia y el Estado. El 12 de julio de 1859 fue aprobada la ley de nacionalización de los bienes eclesiásticos que no sólo estipuló esta división, sino que suprimió las órdenes regulares y ordenó confiscar sus bienes para ser fraccionados y vendidos en subastas públicas.¹²⁹ Y aunque no los mencionaba con exactitud, la medida sí afectó a hospitales objeto de denuncia y preparó el camino para su secularización.¹³⁰

El año de 1861 marcó el surgimiento de un proyecto mucho más afinado en ese ámbito. Con este también se afianzarían las críticas al pauperismo y a la caridad religiosa como principal aliciente de la mendicidad.¹³¹ Al plantear una secularización de la beneficencia, el presidente Benito Juárez daba un revés a su decisión inicial de disponer que las casas de beneficencia continuaran bajo propiedad de sus ocupantes, “siempre [y cuando] les [fueran] necesarias”.¹³² La prensa no esperó mucho tiempo para respaldar al gobierno acusando al clero de

¹²⁸ “Gobierno de los estados y territorio”, arts. 117 y 118, *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, 1856*. Consultado en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1856.pdf> el 25 de septiembre de 2018.

¹²⁹ Las condenas a esta ley no se hicieron esperar. El 20 de enero de 1860 el arzobispo y obispos del país señalaron que el Estado era dependiente de Dios “aunque su objetivo [fuese] promover los intereses temporales del pueblo”. Un mes después, en la sección religiosa del *Diario de Avisos*, se apuntó que, “a pesar de los obstáculos que le [ponían] ciegos gobernantes”, las instituciones de beneficencia más prósperas eran las establecidas por la Iglesia que se hacían cargo de “la educación de los pobres, [el] alivio de los enfermos, [el] cuidado de los locos, [...] la redención de los cautivos, [y] la hospitalidad de los viajeros.” “Interior. Defensa”, *Diario de Avisos*, 20 de enero de 1860, año 9, núm. 17, fs. 1 y 2; “Sección religiosa”, 20 de febrero de 1860, año 9, núm. 43, f. 2; García Ugarte, “Reacción social”, 2012, pp. 376 y 377.

¹³⁰ El Estado defendió “la necesidad y la conveniencia de independier absolutamente los negocios espirituales de la Iglesia, de los asuntos civiles del Estado”, argumentando que la culpa del atraso de la nación era del clero que había malversado los tesoros entregados por la sociedad. De esta manera, al “hacer ingresar al tesoro público de la república los bienes que solo [servían] para mantener a los que la [destrozaban], se [alcanzaría] el importante bien de quitar a la reacción el fondo de que se [valía] para oprimir” y mantener la “perpetua guerra”. “Oficial. Gobierno general. Leyes de Reforma”, *La Reforma*, 28 de diciembre de 1860, t. I, núm. I, fs. 2 y 3.

¹³¹ “Pauperismo”, *La Independencia*, 2 de mayo de 1861, t. I, núm. 54, f. 1.

¹³² “Oficial”, *La Reforma*, 13 de enero de 1861, t. I, núm. 15, f. 2.

buscar enriquecerse, adquirir una forma de vida mundana y perderse en él la caridad. Por esta razón, al tiempo en que se exacerbaban las críticas a la Iglesia, también lo hicieron las medidas que pretendían restar su poder.¹³³

El decreto del 2 de febrero de 1861 significó un agravio para los espacios dedicados al cuidado del pobre y el enfermo, especialmente del Distrito Federal.¹³⁴ Fue mediante esta disposición que Benito Juárez ordenó la incautación de un gran número de hospitales, hospicios y casas de corrección que en adelante pretendían ser administrados, en la capital, por el gobierno federal, y en los estados, por sus respectivos gobernadores.¹³⁵ De esta manera, la secularización –entendida como el proceso que buscó dar fin a la injerencia de la Iglesia sobre el ámbito público– fue el medio para catapultar un proyecto de beneficencia en el cual la asistencia a los pobres se dirigiría exclusivamente por el Estado y no por las instituciones eclesiásticas, privadas y municipales.¹³⁶

El proyecto no era –como lo había visualizado Comonfort o lo impulsarían Maximiliano y Carlota– una búsqueda directa por centralizar decisiones y hacerlas efectivas en cada región. No obstante, sí pretendía dotar al Estado de capacidad para velar por la administración y cuidado de los establecimientos asistenciales, así como apartar de sus funciones a las corporaciones religiosas, autoridades locales y benefactores particulares. Desde luego, este ejercicio de intervención

¹³³ En Puebla se anunció la organización y reorganización de comisiones para supervisar asuntos que habían sido vigilados por el clero. Algunas de ellas fueron la junta de caridad, sanidad, la del hospicio y una tutelar para los colegios de niñas. “Editorial”, *La Reforma*, 3 de enero de 1861, t. I, núm. 6, f. 1; “Noticias nacionales”, *El Siglo XIX*, 27 de enero de 1861, t. I, núm. 13, f. 2.

¹³⁴ El caso de Puebla es de especial importancia porque sus autoridades se empeñaron en evitar que sus bienes de beneficencia fueran enajenados. “El hospicio de Puebla”, *El Monitor Republicano*, 5 de septiembre 1862, año XV, núm. 4408, f. 4

¹³⁵ Como el decreto indicaba, la secularización no implicaba un revés a las disposiciones de desamortización que ya habían afectado a estos espacios. Sin embargo, sí concedió que todos sus capitales, en forma de fincas particulares o adjudicadas, siguieran siendo reconocidos y sin obligación de redimirlos, a menos que fuesen directamente reclamados por los dueños a los directores de dichas instituciones.

¹³⁶ Antes de llevar a cabo esta reforma, Juárez comisionó a dos civiles, Luis Garrone y Juan Navarro, para que realizaran una visita a los hospitales del Divino Salvador y San Hipólito a fin de informarle sobre su estado, fondos y régimen. “Sección 3ª”, *La Reforma*, 26 de enero de 1861, t. I, núm. 26, f. 2.

pública, con el cual se buscó controlar las finanzas del ramo y evitar la influencia de dichos actores, tuvo varios matices.¹³⁷

Detrás de toda esta aparente rigidez, la ley otorgó autonomía a los estados de la federación disponiendo una “sujeción” de los gobiernos estatales al decreto, pero también otorgándoles margen de acción para inspeccionar el funcionamiento y administración financiera de sus establecimientos.¹³⁸ Era flexible al permitir que las Hermanas de la Caridad permanecieran en México para hacerse cargo de los enfermos y pobres, justificando la decisión en la necesidad de sus servicios y en su semejanza con sociedades de tipo civil más que religioso.¹³⁹

En ese mismo sentido, la disposición secularizadora no tuvo una respuesta homogénea en cada territorio de la federación. Aun cuando se aprobó a inicios de febrero de 1861, la ley continuaba discutiéndose a finales de julio del mismo año en lugares como Yucatán, donde no se consensuaba sobre la conveniencia de expulsar a las monjas del convento de la Purísima Concepción de Mérida, quienes cuidaban a mujeres ancianas y jóvenes pobres.¹⁴⁰ Por lo demás, aunque no es posible ahondar sobre los efectos que la disposición produjo en cada ayuntamiento, las autoridades municipales del Distrito Federal no permitieron que se entorpeciera una de sus funciones más importantes. De esta forma, el proceso según el cual la beneficencia pasó a ser un asunto exclusivo del Estado, de ninguna manera fue contundente y armonioso.

El ayuntamiento ante la Dirección General de Beneficencia Pública

Desde la ratificación de la Constitución de Cádiz en México, el ayuntamiento se había hecho cargo de garantizar la limpieza de las ciudades, prevenir enfermedades y controlar la administración de algunos establecimientos

¹³⁷ A la Iglesia le fue confiscada su jurisdicción sobre los hospitales de San Andrés, San Pablo, San Juan de Dios, San Hipólito y el Divino Salvador. A los particulares la Casa de Cuna y el Hospital de Jesús. Arrom, *Para contener*, 2011, p. 296; “Editorial”, *El Constitucional*, 17 de marzo de 1861, t. I, núm. 64, f. 1.

¹³⁸ Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. IX, pp. 32 y 33; “Fondos de beneficencia”, *El Constitucional*, 10 de febrero de 1862, t. II, núm. 393, f. 3.

¹³⁹ Arrom, *Para contener*, 2011, p. 324.

¹⁴⁰ “Secretaría de Estado y del despacho de gobernación”, *El Siglo XIX*, 27 de julio de 1861, t. II, núm. 190, f. 2.

asistenciales. Sin embargo, la fundación de la Dirección General de Beneficencia Pública, el 28 de febrero de 1861, generó problemas de jurisdicción en espacios que le fueron confiscados, como el Tecpam de Santiago, el Hospicio de Pobres, la Casa de Corrección y la de Niños Expósitos.

De acuerdo con su reglamento, una de las facultades de la Dirección sería “ejercer la inspección superior sobre los establecimientos de beneficencia”. Ello implicaba que la autoridad municipal seguiría cumpliendo funciones, pero sólo de carácter secundario. Su “buen orden, progreso y aumento”, la vigilancia de los empleados y, más importante aún, la administración de un presupuesto mensual para financiar los establecimientos –que implicaba un ejercicio de recaudación de donativos para ser utilizados en tiempos de “calamidad pública”–, correrían a cargo de la Dirección.¹⁴¹

El director general de la institución habría de “convocar y presidir cada seis meses una junta general [con] todos los funcionarios y empleados del ramo de beneficencia” para que le fuesen informados los progresos o atrasos de cada establecimiento, su arreglo económico y el cumplimiento de los estatutos para su correcto funcionamiento. En cuanto a las labores directamente relacionadas con los beneficiarios, se estipulaba que la Dirección debía garantizar la “vacunación de los niños pobres, [...] recoger los expósitos y desamparados, [...] conducir a los establecimientos de beneficencia a los que no [pudiesen] ser socorridos en sus propios domicilios, [...] recoger a los mendigos [para] proporcionarles trabajo y mejorar su condición.”¹⁴²

Como lo ha planteado Silvia Arrom, detrás de estas medidas progresistas hubo dos fallas en su administración. La primera, aumentar la burocracia de la Dirección al punto de utilizar gran cantidad de su presupuesto. Y, la segunda, absorber “los legados de cada establecimiento” para el pago de la guerra. Al

¹⁴¹ Archivo Histórico de la Secretaría de Salud, en adelante AHSS, fondo Beneficencia pública, serie Dirección, sección Dirección General, leg. 1, exp. 2, fs. 3-12.

¹⁴² Detrás del director general estarían los “directores facultativos” de cada hospital encargados de proveer informes detallados sobre el estado de cada institución. En la Dirección también habría un contador, un tesorero, un oficial de correspondencia, un visitador de hospitales, un recaudador general, un abogado defensor, cuatro escribientes, un archivero y un portero. *Ibid.*, fs. 11-15.

respecto, medios periodísticos de la época, como *El Constitucional*, señalaron que el organismo no estaba haciendo otra cosa que “gravar al erario” con el aumento de empleados. A su vez, acusaron al gobierno federal de abandonar al ayuntamiento que ya no tenía cómo auxiliar a la población. Las autoridades municipales presentaron la misma queja al denunciar que el supremo gobierno había otorgado una suma de 15 000 pesos anuales, así como “pingües rentas”, a los empleados de la nueva Dirección. Sin embargo, las demandas no sólo apuntaban a asuntos de dinero.¹⁴³

El 12 de abril de 1861, firme a su labor, el ayuntamiento manifestó no poder “ser indiferente a los ataques [...] de parte del supremo gobierno, que [invadía] sus facultades más naturales”. Sus autoridades se mostraron en desacuerdo con que el Estado intentara sustituir sus labores y dejara en bancarrota sus fondos. Se quejaban porque se les habían delegado tareas menores a pesar de haberse dedicado durante décadas a evitar los desórdenes de la ciudad. Algunas de estas tareas consistían en la “sobrevigilancia del orden y policía de dichos establecimientos”. Labor que consideraban “como un sarcasmo y [...] para disimular la suma injusticia con que [al ayuntamiento] se le imponía la obligación de hacer los gastos necesarios”.¹⁴⁴ Ante ello, el organismo exigió que se derogara la ley por la cual se creó la Dirección General, argumentando que con su fundación se había privado “al municipio de su incuestionable derecho de proveer a esas necesidades apremiantes de la población, a esas emergencias urgentes de la ciudad”.¹⁴⁵

¹⁴³ “Ayuntamiento de México”, *El Siglo XIX*, 1° de octubre de 1861, t. II, núm. 260, f. 2; “Editorial”, *El Constitucional*, 17 de marzo de 1861, t. I, núm. 64, f. 1.

¹⁴⁴ Estos gastos se trataban de las sumas que el gobernador del Distrito Federal, Miguel Blanco, ordenó seguir distribuyendo a los establecimientos para evitar su quiebra. Sin embargo, como fue señalado en otras ocasiones por autoridades locales, la injerencia del gobierno en la recaudación municipal imposibilitaba que pudieran suministrar las mismas cantidades. En diciembre de 1861, como consecuencia de la crisis, el ejecutivo dispuso que la Dirección y el ayuntamiento destinaran una parte cada uno. No obstante, en abril de 1862 el ayuntamiento volvió a manifestar los perjuicios que estaban generando los altos sueldos de la Dirección. Mismos que bien podían utilizarse para cuidar a enfermos del hospital de San Pablo. Archivo Histórico de la Ciudad de México, en adelante AHCM, ramo Ayuntamiento, sección Hospitales en general, vol. 2299, exp. 57, fs. 3-20; “El hospital de San Pablo”, *El Constitucional*, 27 de abril de 1862, t. III, núm. 468, f. 4.

¹⁴⁵ También mencionaron el haberles quitado competencia sobre la instrucción primaria, el remate del alumbrado y la recaudación de fondos para la cual se crearon más oficinas en perjuicio de las

Como apunta Silvia Arrom, es innegable que la Dirección General de Beneficencia Pública sólo tuvo una injerencia efímera y nada triunfalista sobre los establecimientos del Distrito Federal. No obstante, “la cronología de la centralización y sistematización de la asistencia en 1861” sí tuvo significado, por lo menos, para un par de entidades.¹⁴⁶ El Estado de México y San Luis Potosí fueron territorios donde sus gobernadores decidieron crear su propia oficina o dirección de beneficencia. Si bien es probable que tampoco tuvieran mayores consecuencias sobre el ejercicio asistencial, su creación era un claro indicio de cómo se pretendía centralizar y absorber las cuentas del erario a costa de otros trabajadores locales.¹⁴⁷

Más de un año después, el 30 de agosto de 1862, la bancarrota del erario y la amenaza de invasión extranjera llevaron al gobierno a abolir la Dirección que ya “no podía [...] sostenerse”. Al día siguiente, la prensa publicó un aviso donde se decretaba que los establecimientos volverían a ser “dirigidos y administrados por los ayuntamientos del Distrito”. Como única explicación se señalaba que los fondos de la beneficencia habían disminuido “considerablemente” debido a “las redenciones de capitales hechas por la imperiosísima necesidad de procurar recursos para los gastos de la guerra”.¹⁴⁸

Esta mirada sobre el proyecto liberal de la beneficencia permite concluir que las autoridades del ayuntamiento de la ciudad de México, lo mismo que otros funcionarios locales del occidente europeo, no actuaron de forma pasiva frente a

finanzas. En todo ello debe tomarse en cuenta que el ayuntamiento tenía otros motivos para quejarse, uno de ellos su desacuerdo con la manera en que el gobierno propuso elegir a sus futuros integrantes. “Ayuntamiento de México”, *El Siglo XIX*, 25 de septiembre de 1861, t. II, núm. 254, fs. 1 y 2.

¹⁴⁶ Arrom, *Para contener*, 2011, p. 201.

¹⁴⁷ *El Constitucional*, principal defensor del ayuntamiento, calificó la medida como “inútil y antidemocrática” debido a que las “direcciones especiales en los sistemas federativos [anunciaban la] centralización [y gravaban] al erario con la creación de una nueva planta”. Sin embargo, dada su anterior defensa a la centralización, este ataque parecía más bien darse en un contexto contra el gobierno liberal. Por otro lado, algunos diputados de San Luis Potosí recriminaron lo ostentoso de su oficina de beneficencia, la cual contrastaba mucho con la situación de los “guarda nocturnos”, trabajadores que solicitaban limosna de puerta en puerta. “Estado de México”, *El Siglo XIX*, 26 de octubre de 1861, t. II, núm. 284, f. 4; “Editorial”, *El Constitucional*, 22 de marzo de 1861, t. I, núm. 69, f. 1; “¿Cuál será nuestro porvenir?”, 5 de mayo de 1861, t. I, núm. 12, f. 1.

¹⁴⁸ “Beneficencia pública”, *El Siglo XIX*, 1° de septiembre de 1862, t. IV, núm. 595, f. 4: “El C. Benito Juárez, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed”, 2 de septiembre de 1862, t. IV, núm. 596, f. 2.

los intentos del gobierno federal de absorber sus tareas y recursos públicos. Sin disimulo, sus representantes exigieron al “soberano congreso [declarar] que ni la representación nacional ni el supremo gobierno [tenían] derecho a dirigir los negocios que siempre [habían] estado al cuidado del municipio.”¹⁴⁹ Con ello se apuntaron un triunfo que las órdenes religiosas sólo alcanzaron, de manera paulatina, con el apoyo de los laicos y defendiendo su lugar tradicional en el cuidado del pobre.

Juntas y sociedades de caridad y beneficencia

En palabras de Silvia Arrom, las asociaciones laicas establecidas en México, como las vicentinas, crearon un sistema de ayuda que se mantuvo firme ante el embate de la asistencia pública. Su organización les permitió construir una infraestructura para ayudar a los pobres de todo el territorio nacional y no sólo de la capital, donde el gobierno solía concentrar sus recursos. Sin embargo, como ella misma apunta, este ejercicio sólo pudo ser posible porque formaron parte de “redes transnacionales altamente estructuradas y burocratizadas”.¹⁵⁰ La estructura de la Sociedad de San Vicente de Paul permitió que, entre 1855 y 1861, este grupo de laicos lograra consolidarse institucionalmente. No obstante, para otros benefactores privados, como las juntas y sociedades de caridad y beneficencia locales, la experiencia de sobrevivir a los embates liberales fue más compleja.

Desde la aprobación de la Constitución de Cádiz, bajo la cual los establecimientos asistenciales quedaron a cargo del ayuntamiento, la autonomía de los benefactores fue condicionada a no incurrir en abusos.¹⁵¹ Al jurarse nuevamente las cortes, vigentes en México del 31 de mayo de 1820 al 24 de febrero de 1822, se aprobó en España un decreto que creó las primeras juntas

¹⁴⁹ “Ayuntamiento de México”, *El Siglo XIX*, 1° de octubre de 1861, t. II, núm. 260, f. 2

¹⁵⁰ Como sucedió con las Hermanas de la Caridad, la Sociedad de San Vicente de Paul pudo permanecer en el país debido a que defendían la libertad de asociación. En México, esta sociedad parisina de hombres se estableció en 1844. Fue hasta 1863 cuando se fundó la Asociación de Señoras de la Caridad de San Vicente de Paul. Arrom, *Volunteering for a cause*, 2016, pp. 2 y 6; “Las señoras de la caridad”, 2007, p. 445.

¹⁵¹ *Instrucción para el gobierno*, 1886.

municipales de beneficencia.¹⁵² Integradas por cuatro vecinos “ilustrados y caritativos”, su gestión sobre los espacios asistenciales recayó en las órdenes del ayuntamiento y el gobierno.¹⁵³ No así las “asociaciones de uno y otro sexo” a quienes recurrían para cuidar de niños expósitos, asistir a los enfermos y fomentar la caridad. Con el tiempo, también se buscaría controlarlas al disponer que todo establecimiento u obra fundada por particulares se sometiera “al orden de policía” y a “la inspección de [sus cuentas por] las juntas de beneficencia”.¹⁵⁴

Acostumbradas a realizar labores asistenciales bajo un halo religioso, las élites mexicanas incursionaron lenta y paulatinamente en las juntas de beneficencia. Aunque el clero y algunos laicos habían formado parte de sus filas desde mediados del siglo XVIII, los particulares actuaban con recelo frente a organizaciones que, se creía, agraviaban a las costumbres y al patronato religioso. Así, preferían unirse a otras donde se mantenía cierto grado de autonomía, como las cofradías.¹⁵⁵

Esta tendencia fue cambiando a medida que una variedad de juntas se instaló en conjunto con las de sanidad. Recibieron el nombre indistinto de juntas de caridad, vigilancias de caridad o juntas de beneficencia.¹⁵⁶ Durante las primeras

¹⁵² Su antecedente directo eran las juntas permanentes de sanidad municipal, cuyo origen se hallaba en organizaciones temporales fundadas por el virrey para combatir epidemias o hambrunas. A estas se les denominó juntas de vacunación, o juntas de vacunas. Fueron organizadas por la Corona durante “La Real Expedición Filantrópica de la Vacuna” (1803-1810), que pretendía distribuir una cura contra la viruela entre sus posesiones americanas. Otro antecedente fueron las “juntas de ciudadanos” creadas para superar las crisis de hambre en Nueva España. “Medicinas selectas”, *Gaceta de México*, 25 de noviembre de 1797, t. VIII, núm. 45, f. 369; Hernández Sáenz, “Un problema de equilibrio”, 2014, pp. 538-542; Sánchez, “La Real Expedición”, 2006, p. 206; Ramírez Martín, “El legado de la Real”, 2004, pp. 33, 34, 52-54; Horst Pietschmann, “Consideraciones en torno”, 1991, p. 174.

¹⁵³ También se formaban por un alcalde, un regidor, el cura párroco, un médico y un cirujano de gran reputación.

¹⁵⁴ En España, la ley se derogó en 1823 con el fin del trienio liberal. “Decreto XL”, 1821, fs. 115-118 y 135-137; “Noticias extranjeras. Madrid, 31 de febrero”, *Gaceta del Gobierno de México*, 7 de julio de 1821, t. XII, núm. 92, f. 708; “Sección de beneficencia”, *Gaceta imperial de México*, 10 de agosto de 1822, t. II, núm. 79, fs. 607 y 608.

¹⁵⁵ Durante el porfiriato, cuando la beneficencia pública se había fortalecido, todavía existían propuestas para integrar juntas civiles, denominadas “de socorros”, que eran remitidas para su aprobación no solo al ayuntamiento sino a representantes del clero. Ayala Flores, “La beneficencia pública”, 2011, p. 26 y 89; “Miscelánea. Donativos para los inundados del Bajío”, *La Voz de México*, 22 de septiembre de 1888, t. XIX, núm. 218, f. 3.

¹⁵⁶ En la España de 1833 se restablecieron las juntas de caridad que dieron gran protagonismo al clero. Un par de años después, al designarse un gobierno liberal, por la regente María Cristina,

décadas del siglo XIX todas ellas se diferenciaron de aquellas dedicadas a la salud. En adelante, enfocaron su atención al cuidado del pobre, las finanzas y los servicios prestados por las instituciones asistenciales.¹⁵⁷

Junto con el ayuntamiento, las juntas de caridad y beneficencia se encargaron de vigilar la administración de los establecimientos. Esta acción las facultaba para nombrar y remover empleados, resolver quejas de los asilados, llevar un registro de las actas y celebrar cesiones para discutir sobre el mejoramiento de los espacios asistenciales.¹⁵⁸ A través de este medio garantizaban la lactancia a niños expósitos, brindaban educación a niñas huérfanas (lectura, doctrina cristiana, bordado y costura); se reunían para dar socorro a familias pobres y desplazadas por la guerra civil; realizaban visitas a domicilio para auxiliar a los enfermos de cólera; y fomentaban la activación de los asilados mediante oficios de diverso tipo.¹⁵⁹

En 1830 se situaron en los ocho cuarteles del Distrito Federal todavía con el objetivo conjunto de ayudar a “la parte más menesterosa de los epidemiados de viruela”.¹⁶⁰ Más adelante, por disposición del decreto del 30 de diciembre de 1836, el gobierno centralista ordenó que las juntas departamentales se encargaran de velar por la “beneficencia pública”, previniendo de manera novedosa que su vigilancia por el ayuntamiento exentara las fundaciones particulares.¹⁶¹ Pero la

volvieron a denominarse juntas municipales de beneficencia. López Alonso, “La pobreza en el pensamiento”, 1992, p. 143. “Visita de S.M al hospital nacional de pobres incurables”, *La Hesperia*, 8 de agosto de 1840, núm. 39, f. 2.

¹⁵⁷ Ayala Flores, “La beneficencia pública”, 2011, p. 61; “Las juntas de caridad”, 2015, p. 191.

¹⁵⁸ Acerca de la integración de estas juntas en Perú, en el año de 1848 se decía que estaban organizadas en las capitales departamentales y que, “compuestas de los individuos más respetables y celosos de las poblaciones respectivas, [vigilaban] con cristiana emulación en la exactitud del servicio que se [prestaba] en estas casas de piedad”. “Del Perú”, *Daily American Star*, 1° de marzo de 1848, vol. 1, núm. 129, f. 4; “Reglamento de la casa de beneficencia”, *El Regenerador*, 31 de enero de 1855, año 3, núm. 303, f. 2.

¹⁵⁹ “Cuna o casa de espositos”, *La voz de la religión*, 16 de septiembre de 1848, t. I, núm. 44, f. 719; “Beneficencia”, *La voz de la religión*, 20 de septiembre de 1851, t. I, núm. 12, f. 382; “Beneficencia ilustrada”, *El Fénix*, 5 de septiembre de 1850, año III, núm. 134, f. 4; “Discurso”, *El Regenerador*, 22 de noviembre de 1854, año 2, núm. 273, f. 2.

¹⁶⁰ “Distrito Federal”, 29 de enero de 1830, *Sol*, suplemento al núm. 203, f. 851.

¹⁶¹ Estas disposiciones fueron ratificadas en la ley del 20 de marzo de 1837. Misma que, en su artículo 142, delegó a los ayuntamientos la función de nombrar juntas de caridad compuestas de un regidor o alcalde, un síndico, el “párroco más antiguo donde hubiere más de uno”, un facultativo y dos o más vecinos si el número de pobladores así lo ameritaba “Decreto que expide”, parte 6ª,

autonomía concedida a las fundaciones particulares muy pronto fue abolida por las *Bases Orgánicas* de 1843. De acuerdo con el decreto, su vigilancia quedó en manos de los gobernadores, quienes tenían entre sus facultades conceder permisos para la fundación de asociaciones de beneficencia siempre y cuando, al revisar sus reglamentos, no faltasen al orden público o aceptasen reformarse.¹⁶²

Una posible explicación a este revés puede hallarse en las críticas hechas por adeptos al federalismo. En 1838, la prensa refirió que la beneficencia pública había quedado en el abandono después de conceder su administración a las juntas departamentales. La nota señalaba el éxito de los gobernadores en su tarea de velar por las necesidades de los menesterosos. Lo habían logrado de forma seria y eficaz. Por el contrario, acusaban al sistema centralista de concentrar estas labores en el cabildo eclesiástico y otros religiosos, quienes debían mantener a la beneficencia ante los ojos de una sociedad acomodada que estaba más preocupada por financiar actos ceremoniales que por aportar a la “humanidad afligida”.¹⁶³

En la misma fecha, la junta departamental de Oaxaca criticó dificultades que el sistema centralista solo exhibía con mayor claridad. Según sus integrantes, aunque el ayuntamiento poseía facultades para socorrer a poblaciones en estado de emergencia, su ayuda dependía de la solicitud de recursos al gobierno central que derivaba en un funcionamiento selectivo de las juntas de caridad. Así, el abandono de los pueblos, donde no había ni agua para combatir las epidemias, exigía derogar las atribuciones que sobre ello tenía la ley del 20 de marzo de 1837.¹⁶⁴

Estos conflictos permiten explicar las dificultades que los benefactores privados debieron atravesar para organizarse al finalizar la república centralista e iniciar la segunda república federal. Aunado a ello, la popularización del término

art. 14, pp. 92-95; “Reglamento provisional”, arts. 45, 140 y 142, pp. 108, 117 y 118; “Morelia”, *El Cosmopolita*, 14 de febrero de 1838, t. III, núm. 20, f. 3.

¹⁶² *Colección de leyes*, tit. VII, arts. 134 y 142, pp. 148 y 150.

¹⁶³ “Morelia”, *El Cosmopolita*, 14 de febrero de 1838, t. III, núm. 20, f. 3.

¹⁶⁴ A pesar de dichas dificultades, su propuesta apuntaba al necesario debilitamiento del poder central para fortalecer la intervención de los gobernadores. “Interior”, *El Cosmopolita* 14 de abril de 1838, t. III, núm. 37, fo. 1.

beneficencia no sólo implicó un cambio de nombre para las organizaciones asistenciales, sino una lucha por defender su importancia en la vida social.

El uso indistinto de los términos caridad y beneficencia fue muy recurrente desde 1824.¹⁶⁵ Algunas publicaciones de la época muestran que las juntas dependientes del ayuntamiento eran denominadas juntas de beneficencia o de caridad.¹⁶⁶ Sin embargo, aunque sutil, la distinción entre ellas existió y fue importante para identificar a quienes no estaban dispuestos a ceder su control al poder civil.

Los comités de caridad, o juntas de particulares, administraban los establecimientos y veían con beneplácito la intervención gubernamental.¹⁶⁷ Las juntas de beneficencia, cuyo origen provenía de “organizaciones independientes”, fueron el tipo de corporaciones que convenían ser gestionadas por el gobierno con el propósito de fijar límites al poder de la Iglesia. Además, al secularizarlas se pretendía que el Estado actuara “como elemento central” al momento de “fijar límites a la intervención privada”.¹⁶⁸

¹⁶⁵ En su estudio sobre la junta del hospicio de pobres, Silvia Arrom encontró que el término junta de beneficencia ocupó el lugar de junta de caridad desde 1824. La historiadora explica que este cambio era propio de una moda, pero también una señal de la búsqueda por reemplazar el sistema tradicional asistencial para dar paso a un “sistema dirigido por el gobierno desde una oficina central”. Arrom, *Para contener*, 2011, p. 259.

¹⁶⁶ Entre los años de 1840 a 1849 había juntas de caridad en México, Yucatán y Veracruz. En 1851 los gobiernos de Durango y Chihuahua ordenaron que en cada partido se integraran juntas de beneficencia dependientes del ayuntamiento, con el objetivo de vigilar el precio y comercio del trigo, harina, maíz y frijol en beneficio de los pobres. “Interior”, *El Cosmopolita*, 22 de abril de 1840, t. IV, núm. 75, fs. 2 y 3; “Industria en los departamentos”, *Semanario de la Industria Mexicana*, 15 de junio de 1841, t. I, f. 81; “Crónica interior”, *El Universal*, 15 de octubre de 1849, t. II, núm. 334, f. 2; “Crónica interior”, *El Universal*, 19 de enero de 1849, t. I, núm. 65, f. 3; “Hospicio de Pobres”, *El Siglo XIX*, 18 de noviembre de 1843, año II, núm. 724, f. 2; “Puebla”, 25 de enero de 1845, año III, núm. 1184, f. 4; “Gobierno de los estados”, 4 de septiembre de 1851, t. V, núm. 980, f. 1; “Estado de Chihuahua”, 22 de noviembre de 1851, t. V, núm. 1060, f. 2; “Caridad pública”, *El Universal*, 12 de enero de 1852, t. VII, núm. 1153, f. 3.

¹⁶⁷ Dado que la caridad se asociaba a la asistencia de los necesitados con fines piadosos y vínculos religiosos, y la beneficencia a un ejercicio racional y secular, es natural que este enunciado resulte controversial. Sin embargo, aun cuando desde fines del siglo XVIII ambos términos se diferenciaron, a mediados del siglo XIX todavía eran confundidos, al punto de que en México se hablaba de una caridad pública. “Interior. El Economista”, *El Registro Oficial*, 18 de junio de 1847, t. VI, sem. 2, fs. 2 y 3; “Sección literaria”, *La Unidad Católica*, 30 de julio de 1861, año 1, núm. 61, f. 1.

¹⁶⁸ Una de estas juntas de beneficencia se formó en la ciudad de Guadalajara en 1850. A sus miembros se les elogió por su “humana y filantrópica conducta”. Guadarrama, “Tiempo,

En conjunto con las juntas se fundaron sociedades de beneficencia.¹⁶⁹ Estas eran asociaciones privadas de voluntarios que comenzaron a surgir en la década de 1840. Estaban formadas de mujeres y hombres, unidos por vínculos y reglas en común, cuyo interés principal era procurar el bien de sus socios en tiempos de adversidad.¹⁷⁰ Ejemplo de ello fueron las sociedades de beneficencia de origen belga, suizo, francés y español que lograron llegar a localidades donde no había otras formas de auxilio.¹⁷¹ Estas agrupaciones no deben ser confundidas con otro tipo de sociedades de beneficencia, cuyas funciones de socorro eran similares, pero centradas en el cuidado de individuos ajenos a su asociación –como lo hacía la Sociedad de San Vicente de Paúl–.¹⁷²

Durante los años en que se buscó subordinar las juntas a los gobernadores, *El Siglo XIX* resumió la labor de las sociedades señalando que:

Las reuniones que se forman con el nombre de sociedades de beneficencia tienen por objeto unir las virtudes y los esfuerzos particulares para hacerlos más útiles a la sociedad entera; su instituto las recomienda como utilísimas y su creación es debida a los pueblos cultos que han tenido el profundo convencimiento de que los miembros de una asociación política son los individuos de una gran familia en la que los recursos deben ser comunes si se quiere que la felicidad sea de todos. A medida que los pueblos vayan adelantando en la verdadera civilización las veremos formar

circunstancia”, 2006, pp. 10 y 11; “Junta de beneficencia”, *El Universal*, 26 de julio de 1850, t. III, núm. 618, f. 4.

¹⁶⁹ Como establece Arrom, a partir de la década de 1830 el uso del término beneficencia se relacionó con el de una “filantropía privada” bajo la cual, al renovarse la caridad, lograrían conseguirse donaciones sistemáticas de los más ricos. Conocido este contexto, no es casual que la aparición y presencia simultánea de juntas y sociedades de beneficencia sea confusa. A lo largo de su desarrollo, todas aquellas sujetas o no a la regulación del Estado interactuaban de forma muy parecida con el poder público, haciéndose difícil diferenciarlas. Arrom, *Para contener*, 2011, p. 259.

¹⁷⁰ “Cólera”, *La voz de la religión*, 22 de junio de 1850, t. IV, núm. 50, f. 800.

¹⁷¹ “Sociedades de beneficencia”, *La Hesperia*, 20 de febrero de 1841, núm. 95, f. 1; “Sociedad de beneficencia española”, *El Universal*, 3 de enero de 1849, t. I, núm. 49, f. 2; “La Sociedad de Jesús María”, *El Fénix*, 10 de julio de 1851, año IV, núm. 195, f. 4; “Sociedad francesa y suiza de beneficencia”, *El Universal*, 17 de junio de 1852, t. VIII, núm. 62, f. 3; “Casas de asilo”, *El Siglo XIX*, 26 de abril de 1852, núm. 1216, t. VII, f. 3; “Hospicio de pobres”, *El Universal*, 16 de mayo de 1853, t. VIII, núm. 334, f. 3; “Instrucción pública. Sociedad de beneficencia”, *El Universal*, 5 de enero de 1855, t. XII, núm. 311, f. 1; “Tacubaya-ferrocarril-casa de asilo”, *La Sociedad*, 18 de febrero de 1858, t. I, núm. 50, f. 2; “Cosas de Morelia”, *La Sociedad*, 13 de enero de 1859, t. III, núm. 377, f. 2; “Rasgo de beneficencia”, *La Sociedad*, 5 de septiembre de 1860, t. VI, núm. 977, f. 3; “El Colegio de abogados”, *La Unidad Católica*, 6 de junio de 1861, año 1, núm. 20, f. 2.

¹⁷² Si atendemos a sus diferencias jurídicas, las sociedades de beneficencia se sostenían por “cuotas aportadas de forma periódica por los asociados”, mientras que las organizaciones que también recibían este nombre, pero no ayudaban a sus propios socios, entraban en el carácter de fundaciones privadas de laicos, cuyo nacimiento se debía a un capital fundacional y a la colecta de donativos. Vid. Guadarrama y Riguzzi, “La trayectoria legislativa”, 2015, p. 25.

sociedades, por así decirlo, cosmopolitas, cuyos beneficios se dispensen a todos sin distinción de países, de gobiernos ni de religión; entonces las diferentes naciones que pueblan la tierra serán verdaderamente consideradas como miembros de una sola sociedad, como individuos de una inmensa familia, de la familia humana.¹⁷³

En 1849 *El Universal* también se refirió a su organización como un medio de “dulcificar las angustias” de la población que todavía no lograba desarrollarse en México, debido a las atrasadas ideas del “espíritu de asociación” que ya producía mucho bien en los “pueblos civilizados”, especialmente en cuanto al control de epidemias.¹⁷⁴ El trasfondo de ambas notas periodísticas es vital para comprender la importancia que tuvieron las sociedades de beneficencia durante las primeras décadas del siglo XIX y el grado de “civilización” con el que fueron relacionadas. Según la prensa, no eran un símbolo de atraso. Lo eran de ilustración, laicidad y cultura, en un contexto en el cual los gobiernos y la individualidad de los ciudadanos por sí solos no eran suficientes para alcanzar “grandes empresas, así en lo físico como en lo moral y lo político”.¹⁷⁵

Tiempo después, con motivo de la Guerra de Reforma, las juntas y sociedades tuvieron un repunte. Félix Zuloaga ordenó al ayuntamiento de México la conformación de una junta por cada cuartel de la ciudad para tratar de socorrer a familias de migrantes pobres que habían huido de la guerra civil. La mayoría se formó, como antaño, por un regidor, vecinos reconocidos, curas de la jurisdicción y miembros de sociedades laicas como la de San Vicente de Paul, lo cual indica que se estaban fortaleciendo y que incluso ya veían con buenos ojos la posibilidad de ayudar a un perfil más amplio de pobres que no pertenecía al conjunto tradicional.¹⁷⁶

¹⁷³ “Sociedades de beneficencia”, *El Siglo XIX*, 15 de agosto de 1848, año VII, núm. 76, f. 3.

¹⁷⁴ Una de las primeras agrupaciones con estas características fue la Sociedad de Beneficencia creada por la Junta de Fomento de Artesanos. “Fomento de las artes”, *Semanario Artístico*, 22 de junio de 1844, t. I, núm. 20, fs. 2-4; “Enfermedades epidémicas. Medidas de salubridad”, *El Universal*, 24 de mayo de 1849, t. I, núm. 190, f. 1; Arrom, *Para contener*, 2011, p. 268.

¹⁷⁵ “Sociedades de beneficencia”, *El Siglo XIX*, 15 de agosto de 1848, año VII, núm. 76, f. 3.

¹⁷⁶ “Junta de beneficencia”, *Diario Oficial del Supremo Gobierno*, 7 de septiembre de 1860, t. III, núm. 891, f. 3; “Más sobre la junta de beneficencia”, *Diario de Avisos*, 8 de septiembre de 1860, año 9, núm. 216, f. 3; “Juntas de beneficencia”, *La Sociedad*, 13 de septiembre de 1860, t. VI, núm. 985, f. 1.

Dos años después, la secularización de la beneficencia, decretada por el gobierno liberal, no sólo apartaría al ayuntamiento del cuidado de los establecimientos en el Distrito Federal, sino que decretaría la abolición de las corporaciones eclesiásticas y las juntas que estuvieran administrando espacios asistenciales con independencia del gobierno.¹⁷⁷ Aparentemente, la ley buscaba controlar al gran número de agrupaciones de hombres y mujeres que se habían unido, de manera voluntaria y con fines filantrópicos, para coleccionar donativos destinados a financiar diferentes causas. Entre ellas el auxilio al menesteroso.¹⁷⁸

Aunque estas organizaciones perseguían un fin de utilidad pública, realizaban prácticas de una beneficencia moderna (como el auxilio a domicilio) y en ocasiones tenían lazos con el ayuntamiento –que las dotaba de un carácter laico y civil–, muchas eran grupos independientes del gobierno que requerían ser reformados debido a que la Iglesia continuaba ejerciendo un rol directo en sus iniciativas. Por esta razón, no debe sorprender que el decreto con el cual se creó la Dirección General de Beneficencia Pública estipulara que una de sus tareas consistiría en “organizar juntas de caridad” con previa aprobación gubernamental.¹⁷⁹

Con seguridad, el gobierno reconocía la importancia de las agrupaciones gestionadas por iniciativas privadas y recursos particulares, pero la noción liberal de la filantropía requería asegurar que la dimensión religiosa no fuera más un eje articulador del auxilio a los pobres. Esto es identificable en la propia confusión que el encargado de la Dirección, Marcelino Castañeda, manifestó haber tenido respecto a sus funciones.

¹⁷⁷ Muriel, *Hospitales de la Nueva*, 1991, t. II, pp. 334 y 335.

¹⁷⁸ “Víctimas de Puebla”, *El Registro Oficial*, 23 de enero de 1845, t. IV, núm. 508, f. 4; “Junta de beneficencia de viudas”, *El Universal*, 12 de mayo de 1849, t. I, núm. 178, f. 2; “Junta de beneficencia”, *El Universal*, 26 de julio de 1850, t. III, núm. 618, f. 4.

¹⁷⁹ Mientras que en junio de 1862 el gobierno de Oaxaca reportó las actividades de su junta central de caridad, en marzo de 1863 las autoridades michoacanas restablecieron la junta de beneficencia pública, obedeciendo al decreto del 21 de febrero de 1861. Muriel, *Hospitales de la Nueva*, 1991, t. II, p. 366; “Junta central de caridad”, *El Siglo XIX*, 15 de julio de 1862, t. IV, núm. 547, f. 4; “Gobierno de los estados”, *El Siglo XIX*, 5 de marzo de 1863, t. V, núm. 780, f. 1; “Junta central de caridad”, *El Monitor Republicano*, 6 de abril de 1862, año XV, núm. 4256, f. 3.

Tan sólo unos meses después de aprobarse la ley, Castañeda señaló que Francisco Zarco le había aclarado que su atribución para nombrar juntas de caridad no implicaba de ninguna manera un “desprecio” del supremo gobierno hacia estas organizaciones. Sin embargo, en la práctica sólo se respetaría a sociedades laicas que no se ocuparan de asuntos políticos y cuya caridad católica fuese “terreno neutral”. Es decir, agrupaciones pacíficas y afines a la tolerancia de cultos que supuestamente no afectarían al orden público.¹⁸⁰

Aunque se requieren estudios que profundicen sobre las consecuencias que la disposición generó entre los particulares, no es difícil imaginar la reacción provocada en las organizaciones con menos recursos y un claro vínculo religioso. De hecho, en mayo de 1861 Francisco Zarco respondió a los rumores de una posible expulsión de la sociedad de San Vicente de Paul que evidenciaban una desconfianza a la ley.

En tal ocasión, el entonces ministro de gobernación manifestó que un deber de la autoridad pública era “ayudar y secundar los esfuerzos de los particulares en las obras de beneficencia”. Por ello, ofrecería “amparo y protección” a los vicentinos. Destacó también que una acción contraria infringiría la constitución, pues en ella se garantizaba el derecho de todos los habitantes a “asociarse o reunirse pacíficamente” con fines lícitos. A nombre del presidente exigió desmentir “los absurdos rumores propagados con perversos fines, de que la reforma pretendía extinguir las asociaciones que [socorrían] a los pobres y a los infelices que [padecían]”. Argumentó que los hechos daban cuenta de lo contrario, pues al crear la Dirección y “reformular los hospitales”, el objetivo había sido “conservar y mejorar” las instituciones de beneficencia, lo mismo que propagar las asociaciones que promovían el bien. De igual forma, defendió al gobierno de quienes pretendían acusarlo de buscar una “centralización” pues, afirmaba, “no podía pretender centralizar lo que [debía] ser más disperso y más difundido [...] en la sociedad, es

¹⁸⁰ Un mes antes, la cofradía a cargo del Colegio de Niñas de San Ignacio, en el Distrito Federal, se abolió para sustituirla con una junta nombrada por el gobierno. “Oficial”, *La Reforma*, 13 de enero de 1861, t. I, núm. 15, f. 2; “Editorial”, *La Unidad Católica*, 15 de junio de 1861, año 1, núm. 23, fs. 1 y 2.

decir, la virtud, la filantropía, la compasión [y] la caridad” ofrecida a los enfermos, pobres y ancianos.¹⁸¹

Aunque la vigencia del decreto fue menor a los dos años, estas declaraciones brindan una idea del ánimo que generó entre las juntas. Así como el ayuntamiento criticó a la Dirección por aumentar la burocracia y los gastos del erario, los particulares condenaron la creación de juntas oficiales que realizarían colectas bajo supervisión del gobierno. De igual forma, defendieron su derecho a realizar las funciones que les correspondían en cada establecimiento y que fueron absorbidas temporalmente por la Dirección General, generando molestia por un supuesto mal manejo de las finanzas y del cuidado de los espacios asistenciales. No obstante, la breve vigencia del decreto no llevó a abolir las juntas como Joaquín García Icazbalceta señaló en su informe de 1864.¹⁸²

Una vez publicados los decretos liberales, Margarita Maza promocionó las labores de la comisión de caridad de Orizaba. Desde luego, la junta dependía directamente del ayuntamiento y, en ese sentido, sus integrantes estaban obligados a entregarle todo donativo a favor del hospital de sangre del ejército de oriente.¹⁸³ No obstante, en el fondo no había muchos elementos para diferenciar estas juntas de caridad de aquellas independientes del gobierno. De hecho, en agosto de 1862, antes y después de desaparecer la Dirección, las juntas de caridad y beneficencia seguían presentes en diferentes localidades y anunciaban sus actividades en la prensa.¹⁸⁴

Como sucedió en otras circunstancias, los estados tomaron sus propias decisiones. En la capital duranguense, lejos de prescindir de la ayuda del

¹⁸¹ “Dirección General de los Fondos de Beneficencia Pública”, *El Siglo XIX*, 31 de mayo de 1861, t. I, núm. 137, f. 2.

¹⁸² En este informe, García Icazbalceta festejó que Benito Juárez hubiese abolido las juntas que, según él, se reunían con poca regularidad y descuidaban a los establecimientos de beneficencia. García Icazbalceta, *Informe sobre los establecimientos*, 1907, pp. 93-95; AHSS, fondo Beneficencia pública, serie Dirección, sección Dirección General, leg. 1, exp. 6, fs. 1 y 4.

¹⁸³ “Noticias nacionales”, *El Siglo XIX*, 28 de enero de 1862, t. III, núm. 379, f. 3; “Donativos para los hospitales militares”, 26 de abril de 1862, t. III, núm. 467, f. 4.

¹⁸⁴ “Jalapa”, *El Constitucional*, 22 de enero de 1862, t. II, núm. 374, f. 3; “Noticias nacionales”, *El Siglo XIX*, 21 de enero de 1862, t. III, núm. 372, f. 3; “Huatusco”, *El Siglo XIX*, 10 de febrero de 1862, t. III, núm. 392, f. 3; “Remitido”, *El Siglo XIX*, 27 de abril de 1862, t. III, núm. 468, f. 4; “Diversiones públicas”, 30 de abril de 1862, t. III, núm. 471, f. 4.

ayuntamiento, se nombró una junta de beneficencia presidida por su alcalde municipal y a la cual se le dio autonomía para formar su propio reglamento y administrar sus fondos. En el caso de Tampico, las autoridades se valieron de particulares para establecer una junta de beneficencia que ayudaría de manera semanal a los mendigos.¹⁸⁵

De la misma forma, el proyecto para reformar las corporaciones civiles no obstaculizó el desarrollo de sociedades de beneficencia. En octubre de 1861, a meses de secularizarse los establecimientos asistenciales, la prensa se congratuló con el permiso que el gobierno otorgó a las Hermanas de la Caridad y la Sociedad de San Vicente de Paul para continuar sus servicios a los pobres. Además, anunció la creación de nuevas sociedades. Una de ellas –la Sociedad Universal– era una iniciativa de Sebastián Lerdo de Tejada, Manuel Romero Rubio y Leopoldo Río de la Loza. Su propósito era repartir “capitales cortos a las personas pobres y trabajadoras” que quisieran “establecer algún giro o industria”, poniendo como condición que la asociación no eligiera a sus beneficiarios conforme a opiniones políticas y religiosas.¹⁸⁶

Ello permite confirmar que durante la primera mitad del siglo XIX las juntas y sociedades de caridad y beneficencia movilizaron recursos económicos y sociales para llevar a cabo sus labores filantrópicas. Para ello, debieron sortear las transformaciones iniciadas por gobiernos que buscaban cambiar y controlar su gestión, especialmente tratándose de aquellas ajenas al control de la autoridad federal y con influencia de la Iglesia. En ese tránsito, las limitaciones económicas del gobierno federal y de los ayuntamientos hicieron fracasar los intentos de “dar mayor orden a las donaciones espontáneas e irregulares de la comunidad”.¹⁸⁷

¹⁸⁵ “Gobierno de los estados”, *El Siglo XIX*, 2 de mayo de 1862, t. III, núm. 473, f. 2; “Durango”, 19 de junio de 1862, t. III, núm. 521, f. 4, “Tamaulipas”, 25 de junio de 1861, t. II, núm. 162, f. 2.

¹⁸⁶ Entre los logros de estas sociedades estuvo la fundación de asilos, la colecta de víveres en tiempo de inundaciones y hambrunas, así como la educación a niños menesterosos. “Tacubaya, ferrocarril, casa de asilo”, *La Sociedad*, 18 de febrero de 1858, t. I, núm. 50, f. 2; “Sociedad de beneficencia”, *La Unidad Católica*, 17 de agosto de 1861, año 1, núm. 77, f. 2; “Prensa de la capital”, *La Unidad Católica*, 20 de agosto de 1861, año 1, núm. 79, f. 2; “Prensa de la capital”, *La Unidad Católica*, 21 de agosto de 1861, año 1, núm. 80, f. 2.

¹⁸⁷ Sánchez Uriarte, “El ayuntamiento de la ciudad”, 2015, p. 171.

A cambio, las juntas y sociedades de beneficencia ofrecieron ayuda a un grupo distinto al de los pobres tradicionales. Para ello, utilizaron criterios propios para elegir a quienes cumplieran con el perfil que ellos mismos construían, siendo este el de familias de migrantes que huían de la guerra o “personas trabajadoras de ambos sexos”, cuyo empleo no les diera lo suficiente para vivir y pudieran demostrar las “circunstancias agravantes de su pobreza”. Aspectos, todos, que fueron recuperados por los benefactores particulares en años posteriores.¹⁸⁸

Como afirma Hubonor Ayala, es claro que las juntas de caridad y beneficencia tuvieron una fuerte presencia organizando y administrando el ramo durante los siglos XVIII y XIX, lo que no significa que siempre hayan influido en todo el territorio nacional.¹⁸⁹ No obstante, tampoco puede negarse que muchos de los fondos utilizados para patrocinar las obras de caridad fueron patrimonio de particulares, de modo que la iniciativa que buscó destituirlos de esta labor no fue tan exitosa como se ha planteado.

Conclusiones

No cabe duda que los sistemas de ayuda al pobre siguieron un camino institucional distinto en el norte y sur de Europa. Dentro de sus variaciones, la más importante es que mientras las prácticas caritativas de los estados protestantes tuvieron la particularidad de regirse por iniciativas comunitarias y locales, relativamente centralizadas, los estados católicos se inclinaron por fomentar la labor de religiosos y laicos en el cuidado de los pobres, así como a fortalecer instituciones confesionales asistenciales. A pesar de estas diferencias, al finalizar el siglo XVII la actitud intolerante hacia el desvalido ya se había esparcido por gran parte del continente y, con ello, una variedad de políticas, prácticas y espacios creados ex profeso para atender a los pobres.

¹⁸⁸ En su estudio sobre Madrid, Rubén Pallol demostró que la ley liberal de beneficencia de 1849, una de las más importantes en España, permitió que el ayuntamiento y las élites locales, organizadas en juntas municipales y parroquiales de beneficencia, pudieran auxiliar a un tipo de pobre asociado al crecimiento urbano y a la desamortización. Con ello se abrió camino a una asistencia menos apegada a la tradición. “Sociedad de Beneficencia Universal”, *El Siglo XIX*, 15 de julio de 1862, t. IV, núm. 547, f. 4; “Juntas de beneficencia”, *La Sociedad*, 13 de septiembre de 1860, t. VI, núm. 985, f. 1; Pallol Trigueros, “La ciudad frente”, 2008, pp. 512 y 520.

¹⁸⁹ Ayala Flores, “Las juntas de caridad”, 2015, p. 192.

A mediados del siglo XVIII, la visión de la pobreza atravesó por una nueva transformación resultado del miedo a los amotinamientos, el incremento demográfico, la disputa contra la Iglesia por el control del poder político-económico, el reordenamiento del espacio público, los reajustes económicos y una revolución en el pensamiento. Estado, autoridades locales y benefactores particulares fueron los principales protagonistas, pero también dos nuevos conceptos, filantropía y beneficencia, que no sólo renovarían a la caridad, sino darían pauta a la participación más activa de estos actores en el auxilio a los pobres.

Ya durante el siglo XIX, el proceso de centralización implicó el diseño de prácticas administrativas que pretendían ordenar, regular y uniformar determinados aspectos de la vida pública y privada. El tema del auxilio al pobre fue retomado con gran interés no sólo ante el peligro de que el pauperismo llevara a transgredir el orden social y económico, sino porque el Estado vio en su administración una posibilidad de intervenir públicamente en aras de fortalecer su poderío.

La historia de tres naciones tan distintas –Francia, México e Inglaterra–, permite comprobar que la centralización no implicó, como planteaba Tocqueville, un control absoluto del gobierno central sobre el gobierno local. Desde luego, el interés de los gobiernos que la evocaban era intervenir e influir en muchos aspectos de la vida social. En el caso de la beneficencia, aspiraban a dirigir su administración y finanzas con miras a debilitar el poder local y religioso. No obstante, ante su incapacidad para controlar diversas variables, el poder central terminó por ceder y negociar con el resto de los actores locales e institucionales.

En el contexto mexicano, la historiografía ha señalado que con las reformas liberales el “bienestar público suplantó a la Iglesia y a la filantropía privada”. Al mismo tiempo, suele defender la hipótesis de que el progreso alcanzado en la época fue proporcional a la secularización de la sociedad y que, por tanto, los religiosos y benefactores particulares fueron “obstáculos a la modernización y

[también] remanentes de una época anterior”.¹⁹⁰ Pero, como se intentó demostrar en este capítulo, ambos grupos lograron encontrar la manera de resistir a los intereses del poder estatal y fueron parte fundamental del proceso que llevaría a modernizar a la beneficencia.

La centralización, entonces, no era una “expresión de la omnipotencia del centro”. O, como lo refiere E.C. Midwinter, no implicaba el “exceso de gobierno”. Era una manera de negociar y adaptar el fenómeno burocrático al sistema político provincial.¹⁹¹ En esa dinámica, lo local era una “parte constitutiva y dinámica del panorama administrativo de la modernidad”, como también lo eran los diferentes actores que participaban en este ejercicio.¹⁹²

En el siguiente capítulo se verá cómo fue que Maximiliano y Carlota iniciaron su propio camino para intervenir en la beneficencia en un momento en el cual también requerían fortalecer su gobierno y ganar legitimidad.

¹⁹⁰ Arrom, *Volunteering for a cause*, 2016, p. 4.

¹⁹¹ Legay, *Les états provinciaux*, 2001, pp. 8 y 128; Midwinter, “State Intervention”, 1967, p. 112.

¹⁹² Crook, *Governing Systems*, 2016, pp. 288-291.

Capítulo II

La pobreza y la beneficencia desde la visión imperial

Introducción

A Maximiliano de Habsburgo se le ha vinculado ideológicamente con los liberales Adam Smith, John Stuart Mill y David Ricardo; con el “liberal-socialista” Adolph Wagner; los socialistas Robert Owen y Víctor Considerant; así como con el movimiento ilustrado. Pocas veces, en cambio, se habla sobre su posible vínculo con el cameralismo y las ideas, vinculadas a este, del estadista social Lorenz von Stein, cuyas obras, según Konrad Ratz, pudo haber conocido el emperador a través de Johann Perthaler (1816-1862), padre de la primera constitución liberal de Austria.¹⁹³

Aunque Ratz nunca pudo comprobar esta hipótesis, algunos datos biográficos acerca de Lorenz von Stein brindan pistas significativas sobre su posible acercamiento con Maximiliano. Stein, quien era filósofo y jurista, trabajó como corresponsal en Francia del periódico alemán “Deutsche Allgemeine Zeitung”, cuya labor lo vinculó con los socialistas franceses Louis Blanc y Victor Considérant. Además fue nombrado profesor de la Universidad de Kiel en 1846, así como de la Universidad de Viena en 1855, lugar donde enseñó economía política durante tres décadas.¹⁹⁴

Si bien esta información no es suficiente para comprobar su vínculo con los Habsburgo, considero que su labor docente en Austria es una pista importante que podría fortalecerse mediante el análisis comparativo de sus postulados con los escritos de Maximiliano. Un factor a considerarse es que Stein hizo una

¹⁹³ Jean Meyer menciona la importancia del cameralismo en la evolución agrícola de Austria, así como la influencia que pudo tener en la reorganización de la propiedad comunal y en la regulación del peonaje que Maximiliano inició una vez establecido en México. Ratz, *Correspondencia inédita*, 2003, p. 8, Meyer, “La Junta Protectora”, 1993, pp. 330 y 331.

¹⁹⁴ Además de *Movimientos sociales y monarquía*, que se tomará como referencia en este capítulo, otras de sus obras son *El nuevo diseño de las condiciones monetarias en Austria* (1855); *El sistema de la ciencia del Estado*; el *Tratado de Economía financiera*; la colección de *La ciencia de la Administración* que reúne cerca de 6 volúmenes escritos entre 1865 y 1868; la *Teoría de la administración* que fue su obra magna y cuyo primer tomo se publicó en 1864; y el *Manual de Ciencia de la Administración y de Derecho administrativo* de 1870. Stein, *Movimientos sociales*, 1957, pp. 11-14, 22 y 23.

“refundación de la ancestral ciencia de la policía” –es decir, una de las tres ciencias camerales que integraron al cameralismo–, “bajo la forma alemana de ciencia de la administración”, centrando “su desarrollo en las funciones sociales del Estado”.¹⁹⁵

Por tal motivo, uno de los objetivos de este capítulo es identificar cuáles fueron los preceptos del cameralismo, y en específico de la ciencia de la policía, que tanto Lorenz von Stein como Maximiliano adoptaron en su obra y gobierno, respectivamente. De la misma forma, se busca analizar las similitudes ideológicas halladas entre ambos personajes con miras a identificar la influencia que el estadista social tuvo en el archiduque.

La hipótesis principal es que la obra de Stein, *Movimientos y Monarquía*, en conjunto con los postulados de la ciencia de la policía tuvieron una repercusión directa en la visión de bienestar, buen gobierno, pobreza y beneficencia que Maximiliano enarboló y difundió durante su administración en México. Estas concepciones se habrían reflejado en la creación de la Junta Protectora de las Clases Menesterosas y en la organización de un sistema de beneficencia. La primera, lejos de constituirse como un organismo asistencial, tuvo el propósito de mediar demandas y conciliar intereses –entre las comunidades indígenas y el Estado– que permitieran establecer una sociedad de pequeños propietarios. Cuestión que aconsejaban los cameralistas y el estadista alemán. Así, este organismo habría sido ejemplo de la convicción del emperador por ejercer lo que él consideraba un buen gobierno que garantizara el bienestar y la justicia social, a través del otorgamiento de libertad para acceder a la propiedad.

Aunque la beneficencia no era ajena a la búsqueda de bienestar, felicidad y justicia social que llevarían a generar un equilibrio económico entre las clases y una armonización social –fundamental para fortalecer al Estado–, este mecanismo

¹⁹⁵ “El desenvolvimiento de la teoría de la administración como una ciencia independiente es propio del siglo XIX, pero sólo a partir de sus disciplinas precursoras, las ciencias camerales y especialmente la policía”, la cual, “entre el segundo y tercer cuarto [de ese siglo] se transformó poco a poco en la ciencia de la administración”, siendo Stein, junto con Charles-Jean Bonnin, uno de sus precursores y principales estudiosos. Guerrero, “Estudio introductorio”, 2016, pp. 11, 73, 74, 81 y 83.

de auxilio a los pobres tuvo una dinámica centrada en la protección, la benevolencia y la búsqueda de legitimidad.

Del contacto de Maximiliano con la ciencia de la policía se propone que pudo darse a través de dos vías. La primera por el nexo de los Habsburgo con dos cameralistas sobresalientes del movimiento: Johann Heinrich Gottlob von Justi (1720-1771) y Joseph von Sonnenfels (1732-1817). Ambos profesores de la Ritterakademie Teresiana, en Viena, y cuyos textos, especialmente los de Sonnenfels, se publicaron todavía en el siglo XIX. La segunda vía habría sido a través de Lorenz von Stein pues, gracias a su labor en la universidad de Viena y a la gran difusión de su obra, pudo haberse convertido en referencia directa del emperador con las ciencias camerales.

Para adentrarnos al tema, en este capítulo expondré algunas de las características del cameralismo, las ciencias camerales y, dentro de estas, la ciencia de la policía. Señalaré la interpretación que Justi y Sonnenfels dieron al papel del Estado como garante del bien común y el auxilio a los pobres. Mencionaré las principales contribuciones de Lorenz von Stein al estudio de la relación Estado-sociedad, imprescindibles para comprender su relación con el cameralismo. Expondré los elementos que permiten vincular a Maximiliano con Stein y la ciencia de la policía. Y, finalmente, analizaré qué entendió el emperador por pobreza y beneficencia y cuál fue la importancia que tanto él como la emperatriz dieron a este rubro durante su mandato.

Estado, sociedad y bienestar: los bastiones del cameralismo

El Cameralismo

El cameralismo se desarrolló en los principados alemanes y austriacos entre los siglos XVI y XVIII. A grandes rasgos, la también llamada ciencia de la administración fue un movimiento político e intelectual desarrollado por funcionarios públicos de los Estados absolutistas germánicos quienes, a través de la cátedra, buscaron diseñar y enseñar las vías más eficaces para que los

soberanos administraran las tierras, los bosques, las manufacturas y en general todos los bienes de los cuales el Estado dependía para obtener ingresos. Ello ya no como una forma de control del monarca hacia su patrimonio sino, sobre todo, como una manera de generar la felicidad, la prosperidad y el bienestar de sus súbditos.¹⁹⁶

En ese sentido, a mediados del siglo XVIII los cameralistas consolidaron una nueva idea del Estado en la cual “lo prevaleciente no fue más la persona del príncipe, sino [el] ideal que él representaba”.¹⁹⁷ Así, el monarca ya no sólo debía ser un excelente administrador del patrimonio estatal, sino promotor de la educación de su pueblo, la formación de funcionarios públicos, la mejora de la recaudación fiscal y, en general, un instaurador de todas las prácticas necesarias para fomentar el desarrollo. Con este objetivo, el cameralismo cultivó dentro de su seno a la cameralística, la ciencia económica y la ciencia de la policía para que ayudaran a gobernar al príncipe.

Según el *Diccionario político* de Bobbio, Matteucci y Pasquino, el cameralismo se dividió en dos fases. La primera se desarrolló durante la edad media tardía y fue esencialmente protagonizada por los consejeros de príncipes que ofrecían recomendaciones acerca del “arte de gobernar”. A esta fase se le denomina “movimiento cameralista” y es vital para entender la formación del cameralismo porque los consejeros, convertidos en cameralistas durante el siglo XVII, comenzaron a intervenir en la integración de los principados germánicos “como reinos efectivamente independientes”.¹⁹⁸ La segunda correspondió al

¹⁹⁶ La palabra cameralismo proviene del latín *Camerālis* y *Camer(a)*, cuyo equivalente en alemán fue el vocablo *Kammer*. Dichas palabras se traducen como la cámara o habitación. Durante la edad media, este espacio fue el lugar donde se guardaban los ingresos del reino y se discutían temas del gobierno. Es decir, una tesorería conformada por oficinas administrativas a cargo de funcionarios –a quienes desde mediados del siglo XVII se les denominó cameralistas–, que despachaban los asuntos ahí consensuados. Uno de estos funcionarios, el camerarius o *kammerer*, fungía como el titular de la Cámara y administrador de las finanzas de los principados semiautónomos germánicos –destacando Sajonia, Bavaria, Brandeburgo, Prusia y el archiducado de Austria–, donde los intereses geográficos y políticos permitieron su consolidación. Guerrero, *Las ciencias de la administración*, 1996, pp. 2, 5, 6 y 59, Justi, *Ciencia del Estado*, 1996, p. XXVI; Magalón, “La ciencia de la policía”, 2004, p. 176.

¹⁹⁷ Guerrero, “Estudio introductorio”, 2016, p. 59.

¹⁹⁸ Aunque los distintos principados germánicos no buscaron unificarse en un solo reino o imperio –en especial por sus diferencias religiosas–, ello no impidió que absorbieran territorios menos

surgimiento de las ciencias camerales en el siglo XVIII y refieren que su objetivo consistió en mantener a flote el Estado absolutista en Prusia y Austria.

De ambas fases, me interesa analizar la segunda por su relación con esta tesis. Sin embargo, es conveniente apuntar que durante la etapa del movimiento cameralista los consejeros de príncipes adquirieron importancia gracias a que, en el siglo XVII, pasaron de establecer reuniones secretas con el monarca – buscando informarle acerca de la situación del reino y recomendarle las formas más eficaces de obtener recursos para financiar la guerra–, a sugerirle medidas que aseguraran el bienestar de su pueblo.¹⁹⁹

En esta transformación, el papel del consejero de príncipes Veit Ludwig von Seckendorff fue clave porque en su obra *Teutscher Fürstenstaat* (1655) –conocida en español como *Principado alemán*– destacó que al príncipe le correspondía

fuerzas, o que los príncipes adquirieran facultades con las cuales se volvieron sumamente poderosos. Para lograr sus objetivos fue necesario adoptar una nueva forma de organización política capaz de centralizar y racionalizar el poder, como ya lo hacia el absolutismo de occidente. Es en este tránsito cuando la Guerra de los Treinta Años, acaecida en el siglo XVII, permitió modificar la estructura política y administrativa medieval, así como dar forma a un modelo absolutista propio del oriente europeo, el cual acompañó el desarrollo del cameralismo, y viceversa, como su propia ideología de Estado. Así, al finalizar la guerra y firmarse la Paz de Westfalia (1648), el empobrecimiento de la nobleza de menor rango y la decadencia de las ciudades “eliminaron todo contrapeso al poder de los electores y los príncipes”. Como resultado, apunta Wakefield, el tratado “reconoció a más de trescientos territorios soberanos que variaban ampliamente en tamaño, riqueza y poder.” Fue entonces cuando los cameralistas adquirieron su nombre, pero también cuando sus conocimientos, funciones y “atributos” comenzaron a ser reconocidos, pues cada gobernante deseó beneficiarse de los “recursos naturales y humanos” de sus tierras. Small, *The Cameralists*, 2001, pp. 65-67; Guerrero, *Las ciencias de la administración*, 1996, pp. 9, 10 y 56; Anderson, *El Estado absolutista*, 1998, pp. 196-200, 202, 206-208, 210-213; Wakefield, “Cameralism: a German”, 2014, p. 135.

¹⁹⁹ Los cameralistas fueron servidores públicos que dedicaron su vida profesional a buscar las maneras más efectivas de procurar el bienestar del Estado. Pero, así como el cameralismo tuvo dos principales fases de desarrollo, puede decirse que, a lo largo de tres siglos, ellos también modificaron paulatinamente las formas en que cumplían sus deberes hacia con el Estado absolutista –recordando que los soberanos fueron los principales interesados en alentar sus servicios–. En un inicio, los cameralistas se desempeñaron como funcionarios encargados de despachar los asuntos de la Cámara –guerra, hacienda y justicia–. Después, ampliaron su rango de influencia a las labores de fomento realizadas al interior de oficinas de gobierno; etapa del siglo XVII en que oficialmente se les llamó cameralistas. Fue en este momento cuando los secretos de la cámara comenzaron a ser revelados en libros, cual “arma de publicidad literaria”, y cuando los cameralistas advirtieron a los monarcas la necesidad de conocer sus dominios para lograr el bienestar común y administrar la justicia. Más tarde, hacia el siglo XVIII, se convirtieron en servidores públicos de carrera porque se les formó dentro de universidades, con cátedras específicas y a través de textos pedagógicos. Por esa razón, Small los llamó “cameralistas de los libros”, aunque cameralistas “académicos” parece más pertinente. Small, *The Cameralists*, 2001, pp. 21, 22, 62 y 70; Schumpeter, *Historia del análisis*, 1971, p. 167; Guerrero, *Las Ciencias de la administración*, 1996, pp. 10, 11 y 92; Kraus, “Del Cameralismo”, 2011, p. 107.

procurar la justicia, pero también garantizar al pueblo lo necesario para vivir. Además, exhortó a que los gobernantes no sólo se preocuparan por mejorar sus ingresos, sino por involucrarse en temas como el abasto de alimentos, la limpieza, la salud, etc., inquietudes, todas, adoptadas por el pensamiento cameral. Para lograr este cometido, el consejero proporcionó una descripción de los elementos físicos, poblacionales y gubernamentales que harían operar la maquinaria del estado alemán y que fueron retomados fielmente por los cameralistas. Así, destacó la importancia de conocer la geografía y topografía del territorio –tipos de suelo, divisiones naturales y judiciales e infraestructura en forma de calles, puentes y pasos–, las características de los habitantes y las cualidades del soberano y sus tareas más apremiantes en el gobierno.²⁰⁰

En ese sentido, la gran contribución de Seckendorff al cameralismo consistió en replantear la manera en que los consejeros habían brindado recomendaciones a los príncipes sobre el arte de gobernar y en formular nuevas instrucciones que todo buen gobernante debía seguir en beneficio moral y material de sus súbditos.

Del movimiento cameralista a las ciencias camerales

La formación de los estados absolutistas germánicos no fue sólo un acontecimiento coincidente con la aparición del cameralismo, pues ambos procesos se acompañaron en su desarrollo. A partir de la década de 1720 los príncipes dejaron de contentarse con revisar manuales en los que atendían recomendaciones de sus consejeros. Desde entonces, y hasta fines del siglo XVIII, el gobierno de Prusia requirió perfeccionar su maquinaria administrativa formando y capacitando servidores públicos que se especializaran en labores de la Cámara.

La exigencia no fue un asunto casual. Los consejeros de príncipes habían advertido a sus gobernantes la importancia de administrar de manera eficaz sus dominios en las ciudades y pueblos, por lo cual la función de los primeros cameralistas del siglo XVII debía completarse con la de funcionarios exclusivamente capacitados para ello. Fue entonces cuando los mismos

²⁰⁰ Small, *The Cameralists*, 2001, pp. 62-70.

cameralistas se esmeraron en profesionalizar las labores administrativas y no tardaron en mostrar su iniciativa de sistematizar y divulgar los asuntos secretos de la Cámara, para dar forma a un cuerpo de administradores estatales.²⁰¹

Sistematizar significó pasar de sesionar en privado, dentro de la corte, a convertirse en profesores de cursos regulares y escritores de libros de texto que permitirían transmitir su conocimiento a los estudiantes. Además, implicó exhortar a que los jóvenes funcionarios dejaran de aprender en la práctica, dentro de una finca u oficina, para capacitarse académicamente. Por lo mismo, a esta fase del movimiento se le conoce como “académica o científica”. Y se caracterizó porque el cameralismo dejó de ser sólo un instrumento al servicio de los príncipes para convertirse en una ciencia formada por un conjunto de disciplinas encargadas de administrar al Estado y promover el bienestar general. Es decir, las ciencias camerales.²⁰²

Por lo general, a las ciencias camerales se les denomina ciencias de la administración del Estado porque se enfocaron en aumentar el poder y la prosperidad estatal a través de sus propios bienes y recursos humanos. Adquirieron un sentido científico a partir de su incorporación como objeto de enseñanza universitaria donde tradicionalmente se educaba a los teólogos o abogados. El momento cumbre de este esfuerzo educativo se llevó a cabo cuando las universidades alemanas de Halle y Frankfurt der Oder, hacia el año de 1727, introdujeron las ciencias camerales.²⁰³ Muchos años después, la Academia

²⁰¹ Tribe, *Governing Economy*, 1988, p. 34.

²⁰² Los cameralistas académicos lograron permanecer en la escena política durante al menos 60 años, hasta su decadencia a fines del siglo XVIII. Para algunos de sus estudiosos esta última fase puede ser considerada la cúspide del movimiento porque si bien no logró una “tradición ininterrumpida”, desde sus orígenes en el siglo XVI, sí pudo materializarse en un discurso unificado mediante su enseñanza universitaria. Ello mismo habría permitido a sus exponentes influir en territorios más allá de los principados germánicos donde convirtieron al cameralismo en la ciencia del Estado. Esta generación se puede clasificar en dos. La primera conformada por Simon Peter Gasser (1676-1745), Justus Christoph Dithmar (1677-1737), Johann Peter von Ludewig (1668-1743), Christian Friedrich Stisser, Johann Hermann Fürstenau y Georg Heinrich Zincke. A la segunda pertenecieron Daniel Schreber (1709-1777) Joachim Georg Darjes (1714-1791), Anders Berch, así como los máximos exponentes de las ciencias camerales, Johann Heinrich Gottlob von Justi (1720-1771) y Joseph von Sonnenfels (1732-1817). Magnusson, “Was Cameralism”, 2016, p. 66; Tribe, *Governing Economy*, 1988, p. 36.

²⁰³ Si bien la formación académica de los cameralistas se concentró en estas universidades, las ciencias camerales también se enseñaron en Jena, Riltten, Leipzig y Uppsala, siendo algunos de

Teresiana, por iniciativa de María Teresa de Austria, siguió el ejemplo prusiano al establecer su cátedra en 1752. Ello con miras a enfrentar al bloque conservador austriaco.²⁰⁴

Dentro de las cátedras en Halle, Frankfurt der Oder y la Academia Teresiana se ofrecieron los primeros cursos de esta profesión, a la cual se denominó *Professionen in Oekonomie, Polizei und Cammersachen* en honor a las tres disciplinas que conformaron a las ciencias camerales: economía, policía y cameralística o *cameralia*. El objetivo no fue otra cosa que convertir la “gestión de la casa real [en] una forma de economía estatal”, mediante su enseñanza universitaria, a cargo de profesores hábiles en la teoría y práctica de la agricultura, el comercio y la industria, principalmente.²⁰⁵ Pero, ¿en qué consistió cada una de las ciencias que conformaron la última etapa del cameralismo?

Las ciencias camerales (Cammerralwissenschaft)

Si se pudiese brindar una definición de cada una de las ciencias camerales ninguna las explicaría a cabalidad. Y es que, aún cuando sus exponentes coincidieron en aspectos de fondo, también es cierto que los límites de su campo de estudio eran muy difusos y no se entendía lo mismo de cada una de ellas. Por

sus representantes Christian Friedrich Stisser (1689-1739), Johann Hermann Fürstenau (1688-1756), Georg Heinrich Zincke (1692-1769) y Anders Berch (1711-1774), respectivamente. De igual forma, tuvo recepción en Rusia, Portugal y Dinamarca, demostrando que diversos gobiernos se interesaron en poner en práctica sus ideas. Guerrero, *Las ciencias*, 1996, p. 106-108; Tribe, *Governing Economy*, 1988, p. 57. Para el análisis de casos concretos, vid., Magnusson, “Comparing Cameralisms”, 2017, pp. 17-38; Tribe, “Baltic Cameralism?”, 2017, pp. 39-64, Bartlett, “Cameralism in Russia”, 2017, pp. 65-89, Mendes, “Administrative centralisation”, 2017, pp. 155-178, Rydén, “Balancing the Divine”, 2017, pp. 179-201, Markkussen, “Johan Ludvig”, 2017, pp. 203-220.

²⁰⁴ Los cameralistas fueron fieles a los gobiernos protestantes a quienes brindaron sus servicios, especialmente tratándose de Federico Guillermo I y Federico II el Grande. Sin embargo, su vínculo hacia el protestantismo no fue una condición *sine qua non*. La Viena católica fue el espacio donde el cameralismo académico alcanzó su auge gracias a las inclinaciones reformistas de su monarca, quien incorporó la enseñanza de las ciencias camerales como una suerte de contrapeso al conservadurismo que la Iglesia católica ejercía en su territorio. Tribe, *Governing Economy*, 1988, p. 55.

²⁰⁵ Andre Wakefield ha referido que detrás de la intención de perfeccionar las labores administrativas de sus funcionarios, a quienes se obligó a adquirir conocimientos sobre manufactura, minería, química o contabilidad, Federico Guillermo pretendía fomentar “más obediencia, menos disputa y más economía” entre quienes le asesoraban, lo cual no es casual viniendo de un promotor del absolutismo. Tribe, *Governing Economy*, 1988, p. 34; Wakefield, “Cameralism: a German”, 2014, p. 137.

ello, sólo se puede brindar una idea muy general de los aspectos que atendieron, en su objetivo conjunto de gestionar los asuntos del Estado, administrar sus riquezas y aplicarlas en beneficio de la población.

La ciencia económica, u *Oekonomie*, ordenaba toda actividad productiva, pues debía velar por los mecanismos que permitieran producir, dentro de las ciudades y el campo, los recursos necesarios para generar riqueza y, con ello, la felicidad de la población.²⁰⁶ La cameralística o cameralia, la cual se confunde erróneamente con el cameralismo y las ciencias camerales, fue la ciencia encargada de administrar, aumentar y usar apropiadamente el patrimonio estatal. Mismo que se componía de los dominios y las cuotas (*regalien*) del gobernante –provenientes, a su vez, de la caza, la silvicultura, las minas, las salinas, los peajes, las tierras de cultivo y ganado, los bosques y la acuñación de monedas–, de las contribuciones directas de los sujetos y dueños de fábricas, así como de otros impuestos.²⁰⁷

En el caso de la policía, esta fue la única de las ciencias camerales con un origen previo al del cameralismo. Proveniente de la raíz griega *polis* –ciudad o estado–, la palabra después derivó en *politeia*, y su variación latina *politia*, para hacer referencia al orden y la forma de gobierno u organización que asume la ciudad. Este significado se mantuvo con el paso del tiempo. A inicios del siglo XVI, cuando el término se popularizó, seguía aludiendo al buen orden y la convivencia social urbana. Pero fue también durante este siglo que su impulso adquirió dos

²⁰⁶ La felicidad era entendida por los cameralistas como “la libertad, fuerza interna, buenas condiciones y seguridad” de los individuos y el Estado. Small, *The Cameralists*, 2001, p. 347.

²⁰⁷ La ciencia económica nunca se entendió y practicó desde una concepción general, sino a partir de dos perspectivas. La de una economía rural o doméstica (*Wirtschaft*) y la de una economía política, esta última menos habitual. Su dualidad fue importante para los cameralistas porque si se deseaba el desarrollo de los dominios estatales en conjunto, era imprescindible enseñar a producir, organizar y ordenar los medios de subsistencia temporales y materiales provenientes de actividades como la agricultura, la manufactura o el comercio local. Así, por un lado, se trataba de prestar atención a la economía local porque las ciudades y los pueblos tenían igual importancia que el Estado en su tarea de generar prosperidad. Además, resultaba elemental que el hombre común pudiese explotar todos sus recursos y contribuyera a estimular el consumo de bienes producidos por alguien más. Por otro lado, la economía política se encargaría de vigilar que esos bienes fueran bien administrados en el hogar, las ciudades y el reino en su totalidad. Tribe, *Strategies of Economic*, 1995, pp. 14-16; *Governing Economy*, 1988, pp. 52 y 62.

sentidos estrechamente vinculados a la situación política de los territorios en que se cultivó.²⁰⁸

Si bien la policía se extendió en gran parte de Europa, fue en el ducado francés de Borgoña y los principados alemanes donde su uso tomó caminos que definieron dos formas peculiares de entenderla y aprovecharla. En ambos casos, adquirió una importancia operativa al servicio de los gobernantes y sus intereses políticos. La *police* francesa conservó el sentido original, pero adoptó un carácter jurídico diseñado para garantizar la seguridad y la tranquilidad de los súbditos y el príncipe. En los principados germánicos, por su parte, la *polizei* tuvo una evolución distinta.²⁰⁹

Los príncipes germánicos adoptaron a la policía y la concentraron al interior de la Cámara con el mismo objetivo de imponer su autoridad a fuerzas políticas tradicionales, imperiales, pero con miras a centralizar su poderío territorial. Al mismo tiempo, este instrumento les permitió crear “nuevos campos de intervención y presencia política”, así como justificar “históricamente” sus pretensiones.²¹⁰ Así, aunque la policía ya existía cuando surgió el cameralismo, ambos alcanzaron un desarrollo conjunto en el siglo XVII hasta que, a inicios del XVIII, fue incorporada de manera autónoma a las ciencias camerales, como ciencia de la policía.²¹¹

²⁰⁸ Bobbio, *Diccionario de política*, 2005, pp. 556 y 557.

²⁰⁹ Como se ha visto, los príncipes alemanes requerían hacer frente al Sacro Imperio y a los poderes feudales para ganar su autonomía. Mientras tanto, en Francia era necesario que el monarca contara con un elemento técnico defensivo capaz de equilibrar y contener a las elites locales que lo acechaban en un intento por recuperar sus privilegios. Bobbio, *Diccionario de política*, 2005, pp. 557; Guerrero, *Las ciencias de la administración*, 1996, p. 47.

²¹⁰ Los consejeros del siglo XVI también debatieron teóricamente sobre la policía. No sería casual, entonces, que su adopción por parte de los príncipes germánicos hubiera sido resultado de la influencia directa de personajes como Melchior von Osse o el mismo Seckendorff. Guerrero, *Las ciencias de la administración*, 1996, pp. 26, 27 y 52.

²¹¹ Para entender este proceso debe advertirse que en el siglo XVI, a diferencia del caso francés, el emperador del Sacro Imperio incorporó la policía a su gobierno y delegó a los príncipes territoriales la capacidad de implementar ordenanzas que homogeneizaran el orden imperial. Al contrario de lo planeado, dicha facultad fortaleció políticamente a los principados que no se limitaron a obedecer las instrucciones del emperador, sino que crearon sus propias ordenanzas de policía. A la larga, ello derivó en el inevitable resquebrajamiento de la estructura imperial. La *polizei*, en ese sentido, fue posicionándose como el instrumento con el cual los príncipes lograron “centralizar política y administrativamente” al Estado. Bobbio, *Diccionario de política*, 2005, p. 558; Citado en Guerrero, *Las ciencias de la administración*, 1996, p. 48.

Antes de ser ciencia, la policía fue un conjunto de disposiciones, técnicas y prácticas de gobierno orientadas a mantener la armonía y el orden social. Se encargaba de embellecer las calles y cuidar la pureza del aire, proteger los campos de cultivo y controlar los pesos y medidas, regular las festividades y el consumo de bebidas, suministrar alimentos y abastecer los mercados, prevenir las inundaciones e incendios, cuidar a los enfermos y evitar la pobreza, la ignorancia, la superstición y la inmoralidad, ofrecer “una respuesta en tiempo de necesidad a cada indigente, víctima o persona necesitada” y, finalmente, garantizar la seguridad y tranquilidad en las ciudades y el campo.²¹²

Cuando se convirtió en una ciencia, la policía siguió atendiendo estas medidas “preventivas y correctivas”. También continuó siendo parte de una “intervención reguladora indiscriminada en la vida de los súbditos”, en tanto el Estado absolutista la utilizó como instrumento de poder racionalizado para conocer e intervenir en todo campo social –lo cual Michel Foucault bautizó como “tecnología administrativa”–, incluidos los nacimientos, la higiene, el orden del territorio, el trabajo, la producción, el esparcimiento, la desocupación, la beneficencia, la regulación de precios y el abastecimiento de alimentos. No obstante, su enseñanza en las universidades la posicionó como un conjunto de principios a través de los cuales se expandiría el poder del Estado, se mantendría el orden interno y se garantizaría la felicidad y el bien común de los súbditos, es decir, lo que los escolásticos entendían como la satisfacción de las necesidades económicas o materiales del cuerpo social.²¹³

El Cameralismo austriaco: Justi y Sonnenfels

En Austria, la incorporación de los cameralistas Johann Heinrich Gottlob von Justi y Joseph von Sonnenfels al claustro de la Ritterakademie Teresiana marcó la

²¹² Keith Tribe ha propuesto que las tareas para promover el buen orden y la seguridad se calculaban por adelantado, debido a la idea de que se podían “sopesar y regular”, Tribe, *Strategies of Economic*, 1995, pp. 20 y 21; Guerrero, *Las ciencias de la administración*, 1996, pp. 77 y 78.

²¹³ “Hacia el siglo XVIII la voz *polizei* se había convertido en sinónimo de Wohlfahrt (Estado de bienestar), lo que involucró las regulaciones legislativas y administrativas de la vida pública y privada de la comunidad civil con la finalidad de establecer el buen orden y la seguridad en pro del bien común.” Guerrero, “Estudio introductorio”, 2016, p. 57; Guerrero, *Las ciencias de la administración*, 1996, p. 28; Bobbio, *Diccionario de política*, 2005, p. 55; Schumpeter, *Historia del análisis*, 1971, pp. 104-107.

evolución administrativa de la dinastía de los Habsburgo, en especial durante el gobierno de María Teresa y José II.²¹⁴ Pese a su importancia, este no es asunto del que ahora haya que ocuparse. En cambio, en esta sección se ahondará sobre las ideas que ambos intelectuales tuvieron acerca del Estado, la ciencia de la policía y el bienestar. A partir de ello, trataré de rastrear la influencia que dichas concepciones pudieron tener en las prácticas ejecutadas por Maximiliano para disminuir la pobreza. Este acercamiento lo haré a través de la obra de Justi, *Grundsätze der Policey-Wissenschaft (Elementos Generales de Policía)*, escrita en 1756,²¹⁵ y de una aproximación a los aportes de Sonnenfels, mediante el libro de Albion Small, *The Cameralists*, que reúne varias citas de sus escritos.²¹⁶

A decir de Omar Guerrero, “la ciencia de la administración en el siglo XIX” no puede entenderse sin estudiar a Johann Heinrich Gottlob von Justi. Fue él quien otorgó un rol decisivo a la policía y además delineó sus fronteras cognoscitivas respecto a la cameralística y la economía. La fascinación de Justi por la ciencia de la policía y la manera en que esta influyó en el modelo absolutista, a través del Estado de policía (*polizeistaat*), son evidentes en su obra *Elementos Generales de Policía*. El Estado de policía fue la forma de “organización que asumió el Estado absolutista” relativa al ordenamiento y administración de lo público y privado, en aras de fortalecer su poderío interno y asegurar el bienestar de los individuos a quienes se gobernaba. Para lo cual se auxilió de la economía y el uso pertinente de los fondos públicos.²¹⁷

²¹⁴ Johann Heinrich Gottlob von Justi y Joseph von Sonnenfels fueron dos alemanes que llegaron a Austria en un momento clave de su conformación como Estado. Justi estudió leyes en Wittenberg. Tuvo su acercamiento a las ciencias camerales en Viena. Entre 1750 y 1752 se convirtió en profesor de las mismas en la recién inaugurada Ritterakademie Teresiana, universidad donde se formaba personal militar y civil especializado en asuntos del interior y exterior. Años después volvió a Prusia y trabajó para Federico el Grande hasta que se le acusó de malversación de fondos. Por su parte, Sonnenfels llegó a Viena desde muy niño y fue ahí donde estudió derecho. Más adelante, en 1763, impartió por primera vez la cátedra de Policía y Finanzas “*Polizei und Finanzwissenschaft*”. Klemme y Kuehn, *The Bloomsbury Dictionary*, 2016, p. 399.

²¹⁵ En 1784 fue traducida al español por Antonio Francisco Puig y Gelabert, lo cual brinda una idea de la importancia de sus ideas en toda Europa.

²¹⁶ Esto debido a que no se pudo tener acceso a la versión original de su obra *Grundsätze der Policey, Handlung und Finanz (Tratado de policía, comercio y finanzas)*, escrita en 1765. La versión utilizada es una reedición elaborada por Omar Guerrero.

²¹⁷ El desarrollo del concepto *polizeistaat* se dio a después del año 1500 “cuando la palabra *polizei* comenzó a usarse [por Carlos V] para designar la regulación legislativa y administrativa de la vida

Los *Elementos* se dividieron en tres libros con temas acordes a las ciencias camerales, pero especialmente a la ciencia de la policía donde Justi señaló todos aquellos medios que permitirían garantizar la felicidad y mejoramiento del Estado. En tal apartado incluyó capítulos dedicados a aconsejar las formas más adecuadas de aumentar la población; fomentar la productividad de la tierra y repartirla en propiedades para subsistencia de los súbditos; eliminar la servidumbre feudal; conocer la naturaleza del territorio gobernado y abrir vías de comunicación, como caminos y canales navegables; prevenir las enfermedades y epidemias; evitar el hambre y garantizar el abasto de alimentos; contribuir al desarrollo del comercio y las manufacturas; así como prevenir el orden y disciplina social que implicaba vigilar las costumbres, la educación y la utilidad de los súbditos.²¹⁸

De entre todos estos elementos, Justi estaba convencido de que la población y, más importante aún, la población útil y trabajadora, era clave para fortalecer al Estado. Idea que resumía con la frase:

Lo que más contribuye al poder de un Estado es la industria y talentos de los diferentes miembros que la componen [para lo cual] se debe obligar a los súbditos a adquirir los talentos y conocimientos necesarios para los diferentes empleos a que pueda destinárseles, mantener entre sí el orden y la disciplina que mira al bien general de la sociedad.²¹⁹

En esa lógica, si bien la policía debía velar por la seguridad interior en calles y caminos –controlando las sediciones, motines y robos–, su tarea también era vigilar las costumbres y conducta de los súbditos, castigando a quienes contravinieran a los mandatos. Por su parte, la tarea del gobierno consistía en dirigir la conducta de los súbditos al fomentar su educación, limitar el lujo y erradicar la mendicidad y otros vicios.²²⁰

civil interna, orientada a promover el bienestar general". Justi, *Ciencia del Estado*, 1996, p. XVII, 21 y 22; Stein, *Tratado de la administración*, 2016, pp. 55 y 56.

²¹⁸ Justi, *Ciencia del Estado*, 1996, pp. 27-31, 51, 54-56, 63.

²¹⁹ *Ibíd.* p. 24.

²²⁰ *Ibíd.* 24 y 25.

Inspirado en estas ideas, el profesor Joseph von Sonnenfels también llegó a considerar que sólo una población numerosa sería garantía para conservar el poder, seguridad y riqueza del Estado. Pero, dado que esta no debía abandonarse a las tendencias caprichosas del mercado, era necesario que el Estado garantizara su alimentación y bienestar, así como el control del alza de los precios.²²¹ En ese sentido, tanto Justi como Sonnenfels vieron en la agricultura y el comercio nacional a las actividades que atraerían más beneficios sociales y económicos. Ello no sólo porque serían lucrativas para los súbditos –al tiempo que permitían aportar ingresos al gobernante encargado de administrar sus aportaciones en beneficio general–, sino porque eran fundamentales para el abasto de alimentos. Por tal motivo, se opusieron a la servidumbre o peonaje que era un impedimento para su desarrollo.²²²

Además, para proteger la tierra y a sus dueños, los cameralistas propusieron métodos para fertilizar terrenos y medidas preventivas contra inundaciones o incendios. Establecieron prácticas que el Estado podía implementar para ayudar al cultivador desprovisto de los medios necesarios, de las cuales Sonnenfels resaltó el reparto de “madera, materiales de construcción, implementos agrícolas [y semillas gratuitas]”.²²³

Acerca del comercio, Sonnenfels argumentaba que al Estado le correspondía destruir todo obstáculo que entorpeciera el desarrollo industrial, como los monopolios, los privilegios dados por el príncipe o los gravámenes “desproporcionados”. Desde esa perspectiva, el impulso a las manufacturas no sólo ayudaría al dueño de la fábrica. El Estado también brindaría empleo a

²²¹ Bérenger, *El imperio de los Habsburgo*, 1993, p. 411.

²²² El interés de ambos cameralistas en la agricultura se refleja en la publicación que Justi hizo del periódico *Göttingische Policey-Amts-Nachrichten*, dedicado a brindar consejos sobre “economía doméstica y agrícola”. En el caso de Sonnenfels, él estaba en contra de los abusos de la sociedad tradicional, entre los que estaban la permanencia del sistema feudal que originaba la desigualdad social y que, a su vez, debilitaba el patriotismo. De esta forma, el cameralista invitaba a poner en marcha la única forma concebible de gobierno en Austria es decir, una monarquía ilustrada que garantizara el desarrollo social. Klemme y Kuehn, *The Bloomsbury Dictionary*, 2016, pp. 399-400; Bérenger, *El imperio de los Habsburgo*, 1993, pp. 338, 339.

²²³ Se promovería todo aquello que evitara que el “propietario individual demasiado pobre” pusiera en peligro una tierra cultivable y la ganancia de cuotas indispensables para el funcionamiento estatal. Small, *The Cameralists*, 2001, pp. 462-465.

personas temporalmente inactivas en las labores del campo. Y es que, cabe mencionarlo, para los cameralistas era sumamente importante que la población nunca fuese sustituida por las máquinas, pues su trabajo era necesario para mantener un equilibrio y no perjudicar a la comunidad. Lo mismo aplicaba para la agricultura, ya que la población rural era valiosa para un Estado y no se podían permitir su desaparición con la introducción de maquinaria agrícola.²²⁴

En lo que respecta al tema de la pobreza, ya se ha señalado que entre los siglos XVI al XVIII Europa tuvo un problema con el aumento de pobres en el campo y las ciudades. También se ha destacado que funcionarios estatales, intelectuales, filántropos, representantes de las Iglesias, etc., estuvieron muy interesados en presentar y discutir iniciativas que permitieran aminorar su número y mejorar sus condiciones de vida. Pues bien, esta preocupación no fue ajena a los gobiernos de Prusia y Austria. Por ello, no sorprende que los cameralistas hayan dedicado unas líneas de sus libros a reflexionar sobre la mendicidad, la ociosidad y, en general, el bienestar de la población.

Aunque estas propuestas serán analizadas más adelante, es importante señalar que para los cameralistas el “bienestar de las partes [era] el bienestar de la totalidad [y], al mismo tiempo, el bienestar de todo provenía únicamente del bienestar de las partes”.²²⁵ Esto era como decir que el éxito del poder supremo sólo podía lograrse si la comunidad se realizaba económicamente. Por tanto, el soberano debía fomentar actividades en las que mejor se aprovechase la energía de los individuos.

Visto lo anterior, la aportación de los cameralistas –quienes también recibieron influencia de escolásticos como Santo Tomás y, sus herederos, los filósofos del derecho natural moderno, Samuel Pufendorf (1632-1694) y Christian Wolff (1679-1754)– consistió en que el Estado dejó de ser una entidad artificial para convertirse en un organismo con poder para servir al hombre y conducir al bienestar de la comunidad. Al mismo tiempo, la sociedad fue vista como parte

²²⁴ *Ibid.* pp. 444, 152, 471, 475 y 478.

²²⁵ *Ibid.* p. 413.

fundamental en la construcción de los Estados.²²⁶ Gracias a tales preceptos, los cameralistas lograron influir en la formación del Estado absolutista y los gobiernos del siglo XVIII. No obstante, a fines de esa centuria sus ideas empezaron a ser obsoletas. Las consignas de la revolución francesa, lo mismo que la introducción de las nociones smithianas de la economía poco a poco ocuparon su lugar académico y político.

No es que el Cameralismo haya desaparecido de un día para otro. Algunos profesores continuaron reflexionando sobre la utilidad de las ciencias camerales e incluso uno de los textos de Joseph von Sonnenfels, *Tratado de policía, comercio y finanzas* –publicado entre 1765 y 1767–, se reeditó en 1819 y se tradujo al italiano en 1832.²²⁷ Lo que sucedió fue que la mayoría de los tratados cameralistas, con estudios sobre las minas, los bosques, la química, etc., dejaron de tener relevancia para los tiempos que se avecinaban y fueron reemplazados por nuevas doctrinas. En estas, según Keith Tribe, Estado y sociedad dejaron de ser sinónimo, el énfasis en capacitar funcionarios ya no era ninguna novedad y la policía se convirtió en un aparato estatal que ninguna relación tenía con el bienestar y la felicidad.²²⁸

²²⁶ Aunque hubo diferencias entre los escolásticos, todos pueden ser considerados teólogos, formados en las universidades cristianas medievales, que incorporaron la filosofía a sus reflexiones y procuraron fundamentar con la razón todo lo previamente aceptado por la fe. Antes de su aparición, los pensadores de la Iglesia empleaban la fe para explicar lo que era o debía ser el Estado que, desde su perspectiva, estaba subordinado al poder espiritual. Los escolásticos trastocaron esta visión. Para ellos, el poder político fue constituido por el derecho natural, aunque viniese dado por Dios. Sin embargo, los escolásticos neoplatónicos argumentaron que, como ser social, el individuo debía obedecer políticamente a los gobernantes, a quienes Dios investía con su poder divino para ser sus representantes en la tierra y poner orden a la convivencia entre los hombres. Raynaud y Rials, *Diccionario Akal*, 2001, pp. 249, 641-643, 821-824, 867 y 868; Guerrero, *Las ciencias de la administración*, 1996, pp. 82-84; Horn, *Absolutism and the Eighteenth*, 2002, pp. 112 y 113; Covarrubias, *En busca del hombre*, 2005, pp. 138-139, 146, 147, 150-153. Schumpeter, *Historia del análisis*, 1971, pp. 114-119; Abbagnano, *Diccionario de filosofía*, 1963, p. 293.

²²⁷ Guerrero, "Estudio introductorio", 2016, p. 64.

²²⁸ Wakefiel, "Cameralism: a German", 2014, pp. 144, 145 y 147; Tribe, *Strategies of Economy*, 1995, p. 29.

El proyecto de monarquía social

El Estado y la sociedad para Lorenz von Stein

A mediados del siglo XIX, preocupado por los procesos revolucionarios en la Francia de 1789 y 1848 –que generaron tensiones sociales nunca antes vistas–, el filósofo y jurista alemán Lorenz von Stein (1815-1890) abordó el estudio de las relaciones Estado-sociedad que lo llevarían a convertirse en uno de los precursores y principales exponentes de la ciencia de la administración.²²⁹ Antes de que en 1870 publicara su obra cumbre *Die Verwaltungslehre (La teoría de la administración)*, Stein fue reconocido por su estudio sobre los movimientos sociales en Francia. Mismo que, después de dos versiones previas, se reeditó en 1850 como *Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage (Historia de los movimientos sociales en Francia, 1789-1850)*.²³⁰

Especialistas coinciden en establecer que *Geschichte der sozialen*, cuya publicación en español se tradujo como *Movimientos sociales y monarquía*,²³¹ es la obra donde comenzaron a notarse las ideas hegelianas que nutrieron su propuesta, así como la influencia de la ciencia de la policía.²³² En este, como en

²²⁹ De ideas hegelianas, Lorenz von Stein ha sido reconocido como el “primero en tratar de definir el concepto de sociedad como un concepto en sí mismo”, al igual que de intentar hacer de la sociología “una ciencia autónoma y emancipada de otras disciplinas”, enfatizando la importancia de la administración en la solución de problemas sociales. Waszek, “Lorenz von Stein”, 2002, pp. 10 y 38; Mengelberg, “Lorenz von Stein”, 1961, p. 267.

²³⁰ Según Mengelberg, “es uno de los primeros estudios cuidadosos y detallados de un periodo histórico que analiza los eventos como determinados por las relaciones sociales y no por la acción política y militar”. Guerrero, “Estudio introductorio”, 2016, pp. 17 y 21; Mengelberg, “Lorenz von Stein”, 1961, p. 268.

²³¹ En 1957, Enrique Tierno Galván realizó esta traducción parcial que hasta hace un par de años era el único trabajo de Stein traducido al español. Una de las obras más importantes del estadista, *Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechtes mit Vergleichung der Literatur und Gesetzgebung vorí Frankreich, England und Deutschland (1870)*, fue publicada en 2016 por Omar Guerrero bajo el título de *Tratado de teoría de la administración y derecho administrativo. Con un estudio comparativo de la bibliografía y la legislación de Francia, Inglaterra y Alemania*.

²³² Más tarde, cuando publicó su *Teoría*, él mismo señalaría su deseo de separarse de la policía por considerarla confusa y una “disciplina del pasado” que debía sustituirse por un concepto mucho más claro: el de administración. No obstante, como señala Guerrero, su idea de la administración fue “paradójicamente [...] si no idéntica, sí extraordinariamente similar” a la de policía, con lo cual se podría hablar de su transformación en forma de administración interna, más que de la creación de una nueva ciencia. Stein definía a la administración interna como “el conjunto de todas aquellas actividades del Estado que le brindan al individuo las condiciones de su desarrollo individual, y que él mismo no puede alcanzar por su propia fuerza y esfuerzo”. Su límite estaba “determinado por el

otros escritos suyos, el Estado ya no fue visto más como una entidad que dirige un orden naturalmente dado. Como postulaban los cameralistas, era un Estado racional cuya función era servir al hombre; era un “organismo de la voluntad general”.²³³

Con referencia al Estado y la sociedad, dos pilares de los cameralistas, el estadista propuso la existencia de una conexión o relación dialéctica entre ambas entidades. Dentro de ella, Stein consideraba que la sociedad tenía “sus propios impulsos y leyes”, pero que no estaba por encima del Estado. Este, además, tenía como principio garantizar el supremo desarrollo de los individuos que lo integraban. Es decir, para que “el Estado [desarrollara] su propia personalidad [había] de desarrollar al mismo tiempo la de todos los individuos que lo [componían]” y quienes, por cierto, aspiraban a participar en la vida política-administrativa, pero no siempre lo lograban debido a la desigualdad.²³⁴

En esa lógica, la división de la sociedad en dos clases dependientes –los propietarios y el proletariado– era una circunstancia propia de la humanidad, un derecho consuetudinario que sostenía el poder de los económicamente más fuertes sobre los más débiles. Una condición inevitable derivada de la limitación individual –es decir, de la falta de oportunidades para tener acceso a la educación o al trabajo– y la falta de bienes suficientes para todos. Situación que se había recrudecido con la industrialización. Por tal motivo, si bien el Estado no podía desaparecer las clases sociales, pues cada individuo ocupaba un lugar en la estructura productiva, sí podía atenuarlas para equilibrar el orden social y evitar sus perjuicios.²³⁵

Visto de esa forma, para Stein la vida jurídica del Estado no se contradecía por la existencia de una “clase próspera” en la sociedad. En cambio, sí se oponía

hecho de que la comunidad jamás debe brindar al individuo lo que éste puede conseguir por su propio esfuerzo”. Guerrero, “Estudio introductorio”, 2016, pp. 85-88 y 97.

²³³ Mengelberg, “Lorenz von Stein”, 1961, p. 269.

²³⁴ García-Pelayo, “La teoría de la sociedad”, 1949, pp. 53, 54, 61 y 62.

²³⁵ En 1790, el presidente del Comité de Mendicidad de la Asamblea Constituyente de Francia hizo una lectura parecida. Según él, la mendicidad no podía ser erradicada, pues era parte del “cuerpo social”. De esta manera, el reto consistía en aliviar sus necesidades y equilibrar la miseria para mantener una desigualdad mínima. Procacci, *Gouverner la misère*, 1993, p. Stein, *Movimientos*, 1957, pp. 22-24, 26, 56, 94 y 97.

a ella el aumento de la clase dependiente y pobre, ya que la fortaleza y riqueza del Estado se basaba en el bienestar de los individuos. En ese sentido, el primer principio del Estado se alteraba cuanto “mayor [era] el número y miseria de aquellos que [desatendía]. [Y alcanzaba] la perfección en la medida en que [era] más capaz de ofrecer todos los medios para el desarrollo de la personalidad”.²³⁶

Dadas las condiciones sociales y políticas de la época, el Estado sólo podía contrarrestar las injusticias y mantener el orden social mediante una administración eficiente de recursos –llamada *administración social reformista*– que protegiera a los más perjudicados económicamente.²³⁷ La vía para lograrlo sería a través de la aplicación de una *reforma social*. Es decir, un proceso que elevaría la condición social de los más desprotegidos a través de impuestos progresivos, leyes y salarios que posibilitaran la adquisición de propiedades y el acceso a la instrucción o educación.

Esta *reforma*, vital para mantener el orden social, lograría realizarse en la medida en que se estableciera un *Estado social* cuyo impulso derivase en un modelo ideal de *monarquía social*.²³⁸ Un Estado con estas características actuaba en función de la voluntad general, procuraba el progreso de todos los individuos – en especial de la clase trabajadora– y permitía conciliar intereses entre las clases porque no quitaba privilegios a los poseedores, pero tampoco dejaba indefensos a los pobres. Así, su objetivo era mejorar la situación de pobreza, mantener el orden social, evitar las revoluciones y garantizar el progreso del Estado.²³⁹

La manera más idónea de alcanzar un *Estado social* sería a través de la instauración de una monarquía constitucional, pues el dominio ejercido por los

²³⁶ Dado que no todos los individuos podían valerse por sus propias fuerzas, Stein consideraba que la finalidad del Estado consistía en “crear las condiciones materiales previas que el individuo ya no [podía] procurarse por su propia fuerza en el ordenamiento social dado para ascender de la clase inferior a la superior”. Como “representante de la suma armonía de los intereses de todos” el Estado debía trabajar “en el espíritu de esta armonía” para evitar irse a “pique por carecer de esta capacidad.” Stein, *Tratado de teoría*, 2016, p. 571; García-Pelayo, “La teoría de la sociedad”, 1949, pp. 63, 70 y 84; Stein, *Movimientos sociales*, 1957, pp. 37 y 38.

²³⁷ Stein, *Movimientos sociales*, 1957, pp. 45-47.

²³⁸ García-Pelayo, “La teoría de la sociedad”, 1949, pp. 83 y 84

²³⁹ En 1870, Stein escribió que “cuando el Estado no [era] capaz de cumplir su suprema función social [al] resolver armoniosamente [los] conflictos [entre unos y otros]”, [...] la guerra civil [aniquilaba], junto con el bienestar de todos, también al Estado mismo”. Stein, *Tratado de teoría*, 2016, pp. 571 y 572; Stein, *Movimientos*, 1949, pp. 22 y 23.

monarcas, pero sustentado en una constitución, permitiría otorgar representatividad a todas las clases al dotarlas de libertad. Es decir, de capacidad y oportunidad para desarrollarse en el mundo espiritual y material, de manera que se generara un equilibrio base para el Estado social.²⁴⁰

El proyecto de monarquía social de Maximiliano de Habsburgo

Lorenz von Stein recibió una educación basada en la ciencia del Estado, de tradición cameralista. La historiografía refiere que fue un “monárquico convencido”, dedicado lo mismo a la docencia que al ejercicio de la administración pública y al asesoramiento de ministros. Además, el estadista de ideas conservadoras no sólo fue nombrado parte de la aristocracia hereditaria de Austria, en 1868, sino que también fue miembro de la Academia Imperial de Ciencia en Viena.²⁴¹

Aunque parece no haber duda en que Lorenz von Stein mantuvo un acercamiento con los Habsburgo, sólo un análisis comparativo de su discurso ofrecería mayores indicios sobre su influencia sobre Maximiliano. Hace un par de años realicé un primer análisis de su obra, *Movimientos sociales y monarquía*, que me permitió ofrecer mayores indicios acerca de ello.²⁴² En este apartado no sólo recupero algunas de las enunciaciones que denotan la similitud de ideas entre el estadista y el emperador, sino que profundizo en algunas otras que refuerzan esta hipótesis.

El ejercicio comparativo busca probar que Maximiliano construyó su visión de la pobreza y del papel que el Estado debía cumplir para su reducción, a partir de las ideas del estadista Lorenz von Stein que, considero, estaban influidas por el

²⁴⁰ Mengelberg, “Lorenz von Stein”, 1961, p. 270.

²⁴¹ Después de haber estado en Francia y Alemania, Lorenz von Stein –quien era contemporáneo de Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865), Mijaíl Bakunin (1814-1876), Friedrich Engels (1820-1895) y Karl Marx (1818-1883) – viajó a Viena en el verano de 1854. El éxito de su estadía se debió, entre otras cosas, al patrocinio de Leo Graf Thun-Hohenstein, o Leo von Thun, quien fungió como ministro de educación durante el gobierno del emperador Francisco José entre 1849 y 1860. Durante largas décadas, Stein se desempeñó como docente, “consejero y escritor político” al servicio de los Austria, labores que le fueron reconocidas públicamente cuando fue nombrado noble caballero en 1868. Waszek, “Lorenz von Stein”, 2002. pp. 12-17, 33 y 34.

²⁴² El contraste de ideas se realizó a partir de la obra *Movimientos sociales y monarquía*, así como de dos textos del emperador. El primero es *Recuerdos de mi vida. Memorias de Maximiliano*. El segundo es *Alocuciones. Cartas oficiales e instrucciones del emperador Maximiliano durante los años de 1864, 1865 y 1866*. León, *El proyecto de monarquía*, 2017.

pensamiento cameralista. Para ello, nuevamente recurriré a la obra de Stein *Movimientos sociales y monarquía*, así como a del emperador, *Recuerdos de mi vida. Memorias de Maximiliano y Alocuciones. Cartas oficiales e instrucciones del emperador Maximiliano durante los años de 1864, 1865 y 1866*.

Los *Recuerdos* son significativos no sólo porque el emperador inició su escritura menos de una década después de que se publicara la obra de Stein, sino porque Maximiliano escribió su obra con la intención de dejar huella en la historia, como lo habían hecho sus antepasados. En ese sentido, mientras que en sus *Recuerdos* exhibió sus aspiraciones políticas y condenó a los gobiernos despóticos e incapaces de colocarse al frente de una nación, en *Alocuciones* quiso dejar constancia de sus intenciones “genuinas” por gobernar México.

Recuerdos fue publicada después de su muerte en 1867.²⁴³ Era fruto de la recopilación que el entonces archiduque hizo de su diario de viaje por el continente europeo, africano y americano.²⁴⁴ La colección completa se formó por siete volúmenes. Seis de ellos parecen haberse divulgado en forma de manuscritos desde 1854. Sin embargo, no fue sino hasta 1862 cuando fueron difundidos por una editorial en Viena. En aquella ocasión, el archiduque distribuyó un total de 50 ejemplares entre su familia, la realeza extranjera y sus amigos, bajo el nombre de *Reiseskizzen (Bosquejos de viajes)*. En 1863, a raíz de su nombramiento como emperador de México, Maximiliano buscó reeditar su obra en Leipzig con el objetivo de darse publicidad. Sin embargo, su deseo se aplazó cuando en 1866 inició una revisión de sus escritos con el fin de modificar algunos apartados.²⁴⁵

²⁴³ La versión empleada para este análisis es la edición impresa en Francia y traducida al español, en 1869, por José Linares y Luis Méndez bajo el título *Recuerdos de mi vida. Memorias de Maximiliano*, en cuyo prólogo se aseveró que la publicación reproducía lo concerniente al “espíritu e imaginación del autor”. Esta sólo contiene dos de los siete volúmenes originales que sus editores consideraron más llamativas para el pueblo francés.

²⁴⁴ La habilidad de Maximiliano para navegar –como oficial de la marina, teniente de fragata, capitán de corbeta o contralmirante y comandante de la armada austriaca– lo llevó a conocer diversos territorios en el continente europeo y africano. Más tarde, en 1860, su interés por viajar alrededor del mundo lo trajo hasta América donde visitó a su primo, el emperador Pedro II de Brasil. Ratz, *Tras las huellas*, 2008, p. 10.

²⁴⁵ Su muerte evitó que se concretara la tan anhelada reedición, pero la noticia de su fusilamiento fue pretexto para que el emperador Francisco José ordenara su inmediata publicación con el título

Ya como emperador, sus *Alocuciones* pretendieron ser algo más que un documento con mandatos dirigidos a sus funcionarios. Fueron un medio para dejar constancia sobre su interés por gobernar por la vía constitucional, conciliar intereses entre las diferentes facciones, establecer instituciones liberales, proteger “el bien público”, “estudiar las necesidades” de la población, promover la prosperidad y bienestar, así como “hacer prevalecer la equidad en la justicia”.²⁴⁶ Es con estas reflexiones que enlazaré el pensamiento del emperador con las propuestas del estadista social.

Es importante destacar que ambos fueron asiduos defensores de la monarquía y críticos de las revoluciones. Sin embargo, aunque Stein consideraba al monárquico como el sistema de gobierno más compatible con su proyecto ideal de reforma social, también fue un crítico de los regímenes despóticos e indiferentes al bienestar de sus súbditos.²⁴⁷ Acerca de ello, Maximiliano advirtió que los monarcas debían ser muy cuidadosos al creer que podían “hacer cuanto [les] plazca”. Su despotismo “era el verdadero tropiezo del principio monarquista”, pues los pueblos no podían tolerar por mucho tiempo su “tenacidad de fierro”. Y, en ese sentido, las leyes debían servir para “proteger contra la opresión de arriba y contra la revolución de abajo”.²⁴⁸

El entonces archiduque tomó una postura muy crítica hacia los soberanos que sólo le rendían cuentas a Dios y en 1861 escribió que “la situación de los

Aus Meinem Leben: Reiseskizzen, Aphorismen, Gedichte [Recuerdos de mi vida. Bosquejos de viajes. Aforismos. Poesías]. En el prólogo de la edición en francés se llegó a señalar que Maximiliano realizó “correcciones, adiciones y especialmente supresiones” a su obra con la intención de retirar apartados de carácter político que podían resultar incómodos por el contexto que se vivía. Y es que se ha llegado a inferir que algunos de estos pasajes tenían relación con sus críticas a la nación francesa. Asunto que habría resultado inconveniente dado el apoyo que Napoleón III brindaba a su gobierno. No obstante, es difícil conocer hasta qué punto sus deseos se cumplieron a cabalidad, especialmente porque un par de comentarios contra los franceses se mantuvieron a lo largo del texto. Maximiliano, *Recuerdos de mi vida*, t. I, 1869, pp. V-XI.

²⁴⁶ Maximiliano, *Alocuciones. Cartas*, 1867, p. 3-37.

²⁴⁷ Stein reconoció la dificultad de llevar a cabo una *monarquía de reforma social* porque los acontecimientos históricos, entre ellos las revoluciones de 1848, develaban su posible derrocamiento. Por ello, en sus siguientes trabajos, y en menor medida en *Movimientos sociales y monarquía*, propuso la necesidad de adaptar sus principios a una república.

²⁴⁸ El mismo von Justi señalaba la imprudencia de quien gobernara en beneficio de su propio interés. De ahí su frase: “His final purpose can be no other than to guide the ruled to their best good, to promote their welfare by wise measures—in a word, to make them happy”. Small, *The Cameralists*, 2001, p. 351; Maximiliano, *Recuerdos de mi vida*, 1869, t. II, pp. 87, 207 y 218.

soberanos y de los príncipes no [debía] descansar únicamente en la tradición; [sino] ser el resultado de sus esfuerzos y trabajos personales”. El monarca, por tanto, no debía “mostrarse modesto respecto de su propia situación”, ni mucho menos de sus talentos y méritos porque ello generaría consecuencias funestas para su pueblo.²⁴⁹

En esta lógica, Stein y Maximiliano vieron en el monarca a la entidad política capaz de hacer cumplir la máxima función del Estado, es decir, generar el mayor bien para el mayor número, mediando intereses entre las clases.²⁵⁰ Ello explica que Stein haya visto en esta figura al representante del Estado que garantizaría el bienestar, riqueza y felicidad de sus súbditos al escuchar sus demandas, mantener la armonía entre los individuos y otorgar libertades para su desarrollo. Maximiliano incorporó estas ideas desde que en 1859 criticó los gobiernos indiferentes a los “derechos del hombre” mientras que, ya en 1861, declaraba que “los pueblos no [habían] sido creados para los soberanos, sino los soberanos para los pueblos”.²⁵¹

Por esos mismos años, el archiduque escribió más de un par de aforismos en donde expresó su visión sobre las características de un buen gobernante. En uno de los más significativos señalaba que “un gobierno que ni [quería] ni [podía] oír la voz de sus gobernados, [era] un gobierno carcomido que se precipitaba a su próxima ruina”. El soberano, entonces, debía ser un servidor atento a las necesidades de su pueblo y previsor de “sus deseos, satisfaciéndoselos por sorpresa [incluso] antes de que los expresara”.²⁵²

El sentido de esa premisa estaba basado en lo que Stein consideraba una relación de dependencia. Como se expuso, para el estadista la función esencial del Estado y la sociedad consistía en promover la realización personal –espiritual y

²⁴⁹ Maximiliano, *Recuerdos de mi vida*, t. II, 1869. pp. 87, 206 y 220.

²⁵⁰ A propósito de ello, una frase de José II de Austria resumía muy bien esta función y la relación entre los monarcas y sus pueblos: “El Estado significa el mayor bien para el mayor número [...]. Mi dolor es no poder hacer a todo el mundo feliz [...]. Mis guardias son mis súbditos, mi seguridad es su amor.” *Apud.* Touchard, *Historia de las ideas*, 1979, p. 327.

²⁵¹ Maximiliano, *Recuerdos de mi vida*, t. II, 1869, pp. 87 y 224.

²⁵² *Ibíd.* pp. 208 y 217.

económica– del individuo quien, a su vez, estaba integrado a estos elementos.²⁵³ Ya se ha visto que, en esa lógica, el monarca alcanzaba su designio al satisfacer las demandas de su pueblo mediante el uso administrado de todos los recursos del Estado. No obstante, la sociedad era al mismo tiempo base del poder del monarca, lo cual Stein sintetizaba con la frase: “está comprobado que la monarquía nunca es tan poderosa como cuando tiene de su parte al pueblo en el sentido estricto de la palabra. Y el soberano que [actúe consecuentemente] encontrará por este camino, sin grandes esfuerzos, un poder que será tanto más próspero y apreciado cuanto mayor se haga”.²⁵⁴

Lorenz von Stein iba más allá al apuntar que los más vulnerables de la sociedad “siempre” acudían al Estado en busca de ayuda y guiados bajo un “sentimiento instintivo” de que serían atendidos y auxiliados.²⁵⁵

[Con certero instinto] el pueblo [sabe apreciar] perfectamente la sublime grandeza de los espíritus que, aun hallándose situados en el grado más alto de las cosas humanas, encuentran su mayor satisfacción [...] en la felicidad de aquellos que, sin su cooperación, habrían de vivir siempre abandonados y sin esperanza. [...] Respondiendo en su pueblo a su destino verdaderamente divino, la monarquía llevará así una doble corona, [adquiriendo], fuera de su poder puramente político, un poder social infinitamente grande.²⁵⁶

Maximiliano asumió ambas ideas al afirmar que quien “[supiera] comprender y satisfacer el instinto de los pueblos, se [vería] llevado y sostenido por ellos”. Y reiteraba la importancia que la sociedad tenía para el monarca con la frase: “el pueblo en masa no tiene inteligencia, pero sí instinto” –que si los gobernantes “saben [dirigir] hacia un desarrollo gradual y libre, [cosecharán] la paz y la prosperidad”–.²⁵⁷

²⁵³ Mengelberg, “Lorenz von Stein”, 1961, p. 269.

²⁵⁴ Décadas antes, el propio von Justi apuntaba esta idea al exponer: “when a ruler in this manner makes his subjects and at the same time himself happy, something grand is before him in their eyes. That is the honor, which accompanies all his ways and the glory which attends the footsteps of all his actions. How beautiful, how lordly, how glorious, how commendable is it to govern men, when one makes them happy! That is the greatest, the most exalted of all human activities, to which a reasoning being can attain, and other kinds of human honor and glory are not to be compared with it.” Small, *The Cameralists*, 2001, p. 351; Stein, *Movimientos sociales*, 1957, p. 311.

²⁵⁵ Stein, *Movimientos sociales*, 1957, pp. 41, 44 y 309.

²⁵⁶ *Ibíd.* pp. 309 y 310.

²⁵⁷ Maximiliano, *Recuerdos de mi vida*, t. II, 1869, pp. 206 y 207.

En el fondo, el consejo de Stein versaba en atender las demandas sociales para que el soberano lograra inspirar gratitud y “amor fiel y abnegado” entre sus gobernados. Eran ellos quienes sostendrían su legitimidad:

En casi todas partes [la monarquía] se ha erigido sobre las necesidades de los sectores oprimidos de los pueblos; en todas partes, merced al natural apoyo de estos últimos, ha acrecentado el desarrollo de su poder, y en todas partes ha existido más segura donde ha utilizado su poder en el sentido de aquella idea del Estado. Su riesgo, su hundimiento sobrevienen cuando abandona este camino: su pasado se apoya sobre aquel principio y sobre él se apoyará su futuro.²⁵⁸

En enero de 1862, Maximiliano condensó esta premisa afirmando que “la indiferencia pública [era] el primer síntoma de decadencia de una grandeza que [declinaba]”.²⁵⁹ La atención dada a los súbditos era elemental para que el príncipe conservara su “superioridad [sin abandonar] las riendas del gobierno”. El crimen de los gobernantes era su “avaricia”, y su misión era fungir como “máquinas para hacer circular la riqueza”; era evitar las revoluciones.²⁶⁰

Pero si se deseaba recibir el apoyo y defensa entusiasta del pueblo debía implementarse una política de buen gobierno que velara “siempre [por] el interés público”.²⁶¹ Maximiliano ratificó esta idea cuando en 1864, al aceptar el trono de México, expresó la necesidad de establecer un Estado moderno. Atendiendo a los cameralistas y a Lorenz von Stein, este no sólo habría de garantizar la justicia y la igualdad sino:

[...] el camino abierto a cada uno para toda carrera y posición social, la completa libertad bien comprendida, reasumiendo con ella la protección al individuo y de la propiedad, el fomento de la riqueza nacional, las mejoras de la agricultura, de la minería y de la industria, el establecimiento de vías de comunicación para un comercio extenso; y en fin, el libre desarrollo de la inteligencia en todas sus relaciones con el interés público.²⁶²

²⁵⁸ Stein, *Movimientos sociales*, 1957, pp. 41, 44, 45, 47 y 309.

²⁵⁹ Maximiliano, *Recuerdos de mi vida*, t. II, 1869, p 226.

²⁶⁰ *Ibíd.* pp. 210 y 217,

²⁶¹ *Ibíd.* p. 219.

²⁶² Maximiliano, *Alocuciones. Cartas*, 1867, p. 12.

Como puede entreverse en cada uno de los fragmentos citados, tanto Stein como Maximiliano dieron gran importancia a la función que todo buen gobernante debía cumplir para garantizar el “bienestar” de la sociedad y, dentro de esta, a los más pobres. Al mismo tiempo, sus ideas tenían gran similitud con los principios fundamentales del cameralismo. De ello se infieren dos premisas.

La primera es que Maximiliano vio en los pobres y en las prácticas para reducir su miseria un instrumento para legitimar su gobierno y fortalecer su figura como autoridad. La segunda plantea la posibilidad de que el emperador se hubiera preocupado genuinamente por intervenir en un problema considerado como amenaza común para todas las naciones occidentales, en especial por los altos niveles de pobreza de la época.

Por tanto, atendiendo a las recomendaciones de Stein y los cameralistas, el emperador se habría fijado el objetivo de promover el bienestar general o bien común, al buscar contrarrestar las diferencias económicas entre sus súbditos y garantizar así la armonía y felicidad del Estado. Pero, ¿qué entendía Maximiliano por pobreza? ¿Cuál fue la explicación que dio sobre su origen? Y ¿qué papel otorgó a la beneficencia para su combate?

La gestión de la pobreza y la beneficencia

La pobreza

La creación del Consejo General de Beneficencia (1865) y de la Dirección General de Beneficencia (1861) deben ser entendidas como la manifestación de un fenómeno global. Es decir, el de una preocupación por controlar el número de pobres que rápidamente crecía en todas las naciones occidentales y que requería ser regulado a través de la intervención pública.

Como se ha visto a lo largo de esta tesis, ningún país de la época logró que el Estado controlase plenamente el cuidado de los pobres. Aunque en Francia, Alemania y Austria hubo una amplia intervención estatal, esta fue limitada por otros actores involucrados en la causa asistencial. De esta manera, los

organismos públicos locales –entre ellos, ayuntamientos y prefecturas– se encargaron de asumir el control.

Como ocurrió en esos territorios, en México se firmaron leyes *ex profeso* encaminadas a desamortizar bienes de la Iglesia, secularizar las instituciones y obras caritativas, restar poder a las autoridades locales e incrementar la injerencia del Estado en la organización de la vida y orden social. La resistencia local, la falta de presupuesto y la fortaleza de las organizaciones laicas y religiosas fueron grandes impedimentos para alcanzar esta aspiración. No obstante, a pesar de este aparente fracaso, a inicios del siglo XIX el incremento de la pobreza fue uno de los problemas que recibió gran atención.

Los debates al respecto se vincularon con el surgimiento del Estado liberal y la pérdida de poder de la Iglesia Católica, pues en 1855, cuando iniciaron las pugnas entre ambas potestades, se desató una disputa por el control de los pobres.²⁶³ En este contexto, la pobreza se llegó a explicar como resultado de la caridad discrecional, la falta de trabajo y utilidad, así como del aumento de vicios. Ante ello, los liberales buscaron articular un sistema de asistencia pública capaz de regular los establecimientos benéficos y de convertirlos en instrumentos de trabajo y reconversión de individuos inactivos, a quienes se debía incluir a la fuerza laboral.²⁶⁴

Aunque este objetivo no se logró, sí moldeó la representación que se tenía de los pobres y de las prácticas oficiales diseñadas para su cuidado. En respuesta, las asociaciones laicas y benefactores privados pugnaron contra dicho discurso y promovieron la ayuda a individuos ajenos al modelo ideal del pobre. Por lo cual, a pesar de la ofensiva liberal, entre 1857 y 1862 el movimiento de los vicentinos y otras juntas y sociedades de beneficencia lograron aumentar su número de voluntarios y actividades a favor de los pobres.²⁶⁵

²⁶³ Arrom, *Volunteering for a Cause*, 2016, p. 21.

²⁶⁴ De acuerdo con Giovanna Procacci, mientras en la Francia anterior a 1848 la pobreza se asociaba a la falta de trabajo, la ocupación era vista como su principal tratamiento. Décadas después, la pobreza se entendió más como un fenómeno social que requería resolverse mediante políticas sociales. Procacci, *Gouverner la misère*, 1993.

²⁶⁵ Arrom, *Volunteering for a Cause*, 2016, pp. 42-52.

En lo que respecta a la perspectiva conservadora, entre 1855 y 1862 sus principales periódicos negaron que en México hubiera pauperismo. Argumentaron que el crecimiento exponencial de pobres sólo ocurría en países donde se despreciaba al hombre del campo y se privilegiaba “la economía de brazos en las fábricas”, donde habían disminuido las instituciones religiosas y se habían confiscado sus bienes, donde el catolicismo había perdido fuerza frente al protestantismo y donde el Estado y las autoridades civiles habían aumentado su injerencia dejando que los obreros y otras clases trabajadoras se desmoralizaran al interior de talleres.²⁶⁶ Como se ha visto, para sus editorialistas la apuesta no sólo consistía en frenar la secularización y desamortización de hospitales y hospicios de la Iglesia, sino en combatir el anticlericalismo y defender el voluntariado del que formaban parte. Pero ¿qué tanto del discurso conservador y liberal fue promovido por la administración imperial? ¿Los emperadores dieron otra explicación al aumento de la pobreza?

Según Torcuato Luca de Tena, en su libro *Ciudad de México en tiempos de Maximiliano*, desde la llegada de los emperadores a Veracruz, en mayo de 1864, a ambos les impactó el gran número de indios empobrecidos que encontraron a lo largo de su trayecto hacia la capital del país.²⁶⁷ Un año más tarde, en aquél 10 de abril de 1865 cuando se fundó el Consejo General de Beneficencia, Maximiliano declaró estar comprometido con mejorar la situación de las clases menesterosas. Término que él mismo había recuperado para referirse a sectores de la población urbana y rural que no contaban con suficientes recursos para sobrevivir.²⁶⁸

En esa misma fecha, Maximiliano declaró que la pobreza era consecuencia de la guerra civil que había desolado al país, la falta de inversión de capitales y las escasas oportunidades de trabajo. Todo ello acrecentaba la “orfandad y extrema

²⁶⁶ “Sección religiosa”, *Diario de avisos*, 27 de noviembre de 1856, núm. 19, año I, t. I, f. 1; “Examen de los apuntamientos”, *La Cruz*, 15 de julio de 1858, t. VII, núm. 22, f. 702; “Parte oficial”, *Diario Oficial del Supremo Gobierno*, 23 de agosto de 1859, vol. II, núm. 501, f. 1; “Editorial”, *La Sociedad*, 12 de abril de 1860, t. V, núm. 830, f. 1.

²⁶⁷ Según la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, de los 8 629 982 habitantes que había en México en el año de 1864, 2 570 830 eran indígenas. Pimentel, *Obras completas*, t. III, 1903, p. 120; Luca de Tena, *Ciudad de México*, 1990, pp. 38 y 54.

²⁶⁸ El término clases o gentes menesterosas fue utilizado desde inicios del siglo XIX. En los periódicos consultados aparece mencionado por primera vez en el año de 1824.

miseria” y, en consecuencia, el aumento diario en la cifra de indigentes. Para hacerle frente, el emperador refirió que si bien algunos grupos de la población eran “pensionistas del Estado”, otro porcentaje demandaba la atención del gobierno porque su subsistencia dependía de la “filantropía” y de los esfuerzos de particulares que eran “insuficientes por carecer de los elementos de acción y medios” para extender su influencia en el país.²⁶⁹

Aunque corto, el comunicado de Maximiliano daba un revés al discurso de los liberales y conservadores mexicanos. No atribuía la pobreza a una decisión individual ni a los hábitos personales de los menesterosos, pero tampoco al ataque frontal a la Iglesia. Su causa eran factores estructurales y, por ello, “los males del pauperismo” se debían atenuar con mecanismos administrados por el Consejo General y mediante diversas prácticas encaminadas a aliviar las necesidades de los pobres.²⁷⁰ Si se atiende a la hipótesis principal de este capítulo, su concepción tenía un parecido con el enfoque de Lorenz von Stein.

El estadista diferenciaba puntualmente la pobreza de la situación del proletariado. La primera se generaba ante la falta de empleo o cuando el trabajo no era “capaz de satisfacer las necesidades naturales y humanas”. En su opinión, iba en aumento debido a las innovaciones industriales y las crisis comerciales. Era “el compañero inevitable y el mal constante o perenne de la sociedad industrial”.²⁷¹ El proletariado, en cambio, era una comunidad consciente de que su trabajo y esfuerzo no le permitirían obtener suficiente capital, ante lo cual buscaba la igualdad desafiando el orden social.²⁷² En ambos casos, la responsabilidad del monarca era resolver sus carencias y promover el bienestar general, pues la libertad política-jurídica era insuficiente para la realización del individuo y su libre movilización social. Según Stein, dependía también de las condiciones materiales

²⁶⁹ “Parte oficial. Maximiliano, emperador de México”, *La Sociedad*, 11 de abril de 1865, t. IV, núm. 659, f. 3.

²⁷⁰ *Idem.*

²⁷¹ Traducido de la cita original: “l’inévitable compagne, et le mal constant ou pérennisant de la société industrielle”. *Apud.*, Waszek, “Lorenz von Stein”, 2002, p. 52.

²⁷² En 1848 la clase trabajadora francesa exigió el reconocimiento de su “derecho al trabajo”. Como no se les otorgó, la Asamblea Nacional de París se atuvo a proclamar el deber moral de la sociedad de ayudar a sus miembros. Stein, *Movimientos sociales*, 1957, pp. 189 y 190; Procacci, *Gouverner la misère*, 1993, p. 317.

y sociales que permitirían convertir a los pobres y trabajadores en individuos libres. Todo ello, gracias al acceso a “bienes materiales y espirituales”.²⁷³ Pero ¿cuáles fueron los mecanismos que Maximiliano y Carlota propusieron para ello?

Justicia social y “bien común”

La creación de la Junta Protectora de las Clases Menesterosas y del Consejo General de Beneficencia revela mucho acerca de la transformación que se dio en torno a la visión de la pobreza y sus medios para reducirla. No obstante, su estudio también ha generado una confusión sobre lo que Maximiliano y Carlota entendieron por beneficencia. Esto no es para menos. El emperador defendió la fundación de ambas instituciones auspiciando que atenderían a la población más vulnerable y pobre del país sin que se diferenciaron del todo sus funciones o los mecanismos empleados para su operación.

Algunos estudios historiográficos proponen que la Junta se encaminó a prestar ayuda a sectores desprotegidos como cualquier otra institución asistencial. Otros consideran que su tarea fue integrar al indígena a la vida económica del país. Y unos más refieren que su creación respondió a los ideales de justicia y buen gobierno que Maximiliano recuperó para proteger a las clases más vulnerables.²⁷⁴ Las tres interpretaciones son significativas porque brindan una lectura distinta sobre lo que los emperadores entendieron por beneficencia. No obstante, el primer enfoque es el que se presta a discusión.

Silvia Arrom ha sugerido que, al centrarse en recibir “quejas de los mexicanos más pobres” y distribuir “tierras públicas a campesinos desposeídos”, la Junta formó parte de las iniciativas de asistencia social promovidas por el emperador.²⁷⁵ El jurista Jaime del Arenal coincide con ello al afirmar que su

²⁷³ García-Pelayo, “La teoría de la sociedad”, 1949, pp. 75 y 76.

²⁷⁴ González y González, “El indigenismo de Maximiliano”, 1965, pp. 103-110; Arrom, *Para contener*, 2011; Arenal, “La protección del indígena”, 1991, pp. 193-237; Meyer, “La Junta Protectora”, 1993, pp. 329-364; Granados, “Comunidad indígena”, 1998, pp. 45-74; Pani, “¿Verdaderas figuras”, 1998, pp. 571-604; Marino, “Ahora que Dios”, 2006, pp. 1353-1410.

²⁷⁵ Arrom, *Para contener al pueblo*, 2011, p. 332.

establecimiento fue signo del “filantropismo” de Maximiliano, dirigido a un segmento de “la sociedad profundamente desigual” y de “miseria ancestral”.²⁷⁶

Es claro que al proponer medidas para mejorar la situación moral y material de las clases menesterosas y al recibir sus quejas, la Junta posibilitó que los más pobres solicitaran ayuda económica en tiempos de necesidad temporal o permanente. Sin embargo, las fuentes no brindan información suficiente para demostrarlo. Su reglamento no hacía ninguna referencia explícita a su carácter asistencialista y son pocos los casos en que viudas, ancianos y otros desvalidos acudieron a ella con este objetivo.²⁷⁷ En ese sentido, la Junta no era un organismo asistencial porque sus actividades, mecanismos de operación y demandas se distinguieron del sistema bajo el cual se atendió a grupos tradicionalmente auxiliados por la beneficencia.

Desde luego, su reglamento tampoco aludía a la búsqueda por integrar a las comunidades indígenas al sector productivo. No obstante, es mucho más probable que con sus disposiciones –encaminadas a procurar la multiplicación de escuelas, la creación de pueblos, la colonización de territorios al norte del país o la distribución de terrenos baldíos– los integrantes de la Junta buscaran proteger y activar económicamente a las comunidades indígenas, lo cual era reflejo de una política indigenista.²⁷⁸

A la Junta se le comisionó resolver las “necesidades y sufrimientos” del pueblo más vulnerable que era “objeto de [la] especial solicitud” de los emperadores y al cual llamaron “clases menesterosas”.²⁷⁹ El comunicado oficial

²⁷⁶ Arenal, “La protección del indígena”, pp. 200 y 236.

²⁷⁷ Si bien muchos solicitantes recurrieron a un discurso que los representaba como pobres, desvalidos, oprimidos, menesterosos o desgraciados, la mayoría de los actores que acudieron al auxilio de este organismo no le dieron este uso ni significado. Sin embargo, el estudio de la Junta Protectora sí permite reconstruir “el retrato de la figura del menesteroso”. Gloria Camacho, por ejemplo, utiliza el término “marginados rurales” para referirse a los pueblos que, ante el despojo de su tierra, quedaban desamparados, sin hogar, alimento y seguridad, lo cual los orillaba a la proletarización, el crimen o la migración. Camacho, “El retrato del menesteroso”, 2015, pp. 36-39; “Maximiliano, emperador de México”, *El Diario del Imperio*, 10 de abril de 1865, t. 1, núm. 83, foja f. 341; “Sección oficial”, *La Sociedad*, 11 de abril de 1865, t. IV, núm. 659, f. 3.

²⁷⁸ Marino, “Ahora que Dios”, 2006, p. 1400.

²⁷⁹ “Maximiliano, emperador de México”, *El Diario del Imperio*, 10 de abril de 1865, t. 1, núm. 83, foja f. 341.

sobre su fundación apuntaba a los campesinos y comunidades indígenas como principales receptoras del organismo consultivo.²⁸⁰ De acuerdo con ello, su creación habría sido resultado de la orden que dio el emperador para que un comité presidido por Francisco Villanueva elaborara un proyecto de ley encaminado a “promover la educación, instrucción y mejora social de los pueblos de indígenas y conocer de sus quejas y litigios sobre tierras”.²⁸¹

Esta información ha llevado a señalar a la Junta como una institución representativa de la política indigenista imperial, nacida del interés de Maximiliano por resolver las necesidades de un grupo al que había conocido cercanamente durante sus viajes al interior del imperio. Daniela Marino, por ejemplo, señala que la institución se concentró en atender quejas y problemas de los pueblos indígenas. Su estudio, basado en las peticiones hechas a la Junta, permite concluir que estos actores se centraron en demandar el reparto de tierras y aguas y en defender su derecho a la propiedad, amenazado por el despojo particular y la desamortización.²⁸² Pero ¿Qué motivó el trato dado a las comunidades indígenas? ¿Por qué fueron estas quejas y no otras las que predominaron? Y ¿Cómo se relacionó esto con la visión imperial de la pobreza y la beneficencia?

El apartado sobre las garantías individuales del *Estatuto Provisional del Imperio* hacía énfasis en disposiciones garantizadas a “todos los habitantes del imperio” sin marcar diferencia con el indígena o cualquier otra raza.²⁸³ Como lo reconocía la legislación liberal, el indígena era un ciudadano más, con derechos y obligaciones. No obstante, el contacto directo de los emperadores con las poblaciones indígenas del centro del país y con su situación de desventaja frente al resto de la población –pues no estaban garantizados sus derechos de libertad, igualdad y propiedad– motivó que se les concediera parte del estatus especial que tenían antes de la independencia y las Leyes de Reforma.

²⁸⁰ Así también lo refiere Andrés Lira. Lira, *Comunidades indígenas*, 1983, p. 270.

²⁸¹ El proyecto de ley de Organización y Atribuciones del Consejo Administrativo proponía llevar educación a los pueblos de indios con el objetivo de erradicar la ignorancia y superstición de las comunidades. Además, demandó legislar el sistema de trabajo y propiedad de la tierra, aspectos sin los cuales este sector no podría progresar. Camacho, “El retrato del menesteroso”, 2015, pp. 30 y 31; Cruz, “Las clases menesterosas”, 2020, pp. 83, 84, 90 y 91.

²⁸² Marino, “Ahora que Dios”, 2006, pp. 1370-1374.

²⁸³ *Estatuto Provisional*, 1865, pp. 8 y 9.

Algunas propuestas historiográficas señalan que ello se relacionó con la recuperación del “imaginario monárquico”, característico del régimen colonial, y la aplicación de prácticas que contribuyeron a forjar un vínculo patriarcal entre los emperadores y los pueblos de indios. A través de este, las comunidades habrían legitimado reclamos de diversa índole, al tiempo en que Maximiliano buscaba hacerles justicia. De igual forma, proponen que tal disposición tuvo su origen en el interés del emperador por integrar al indígena a la vida económica del imperio.²⁸⁴

Aunque esto no se ha demostrado a cabalidad, los defensores de esta hipótesis refieren que el emperador no renunció a la iniciativa liberal de convertir la propiedad comunal en propiedad privada, debido a su deseo de formar una nación de pequeños propietarios a quienes se integraría a la actividad productiva. En ese sentido, la contribución de la Junta habría consistido en regularizar y proteger la propiedad comunal exclusiva para uso de los pueblos –como terrenos, aguas y montes–, al tiempo que presentaba propuestas de ley cuyo fin era individualizar la propiedad; entre ellas, la del 26 de junio de 1866 o *ley sobre terrenos de comunidad y de repartimiento*.²⁸⁵

En efecto, si bien Maximiliano reconoció legalmente la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y dotó de fundo legal y ejidos a los pueblos que carecían de ellos, la visión de los liberales reformistas fue incorporada a su gobierno cuando ordenó que: “las tierras de comunidad se [dividieran] en fracciones y se [adjudicaran] en propiedad a los vecinos de los pueblos a que pertenezcan, y tengan derecho a ellas, prefiriéndose los pobres sobre los ricos, los casados a los solteros y los que tienen familia a los que no la tienen”.²⁸⁶

¿Cómo entender esta aparente disparidad? La clave es no perder de vista el papel que las comunidades campesinas tuvieron en la historia agraria de Austria. La importancia que los cameralistas dieron a este grupo durante el gobierno de María Teresa y José II, respectivamente, fue vital para que ambos monarcas ensalzaran y promovieran la figura del “campesino pequeño propietario y

²⁸⁴ Granados, “Comunidad indígena”, 1998, pp. 45-74; y Pani, “¿'Verdaderas figuras”, 1998, pp. 571-604.

²⁸⁵ Meyer, “La Junta Protectora”, 1993, pp. 343-348.

²⁸⁶ “Sección oficial”, *La Sociedad*, 28 de junio de 1866, t. VI, núm. 1098, f. 2.

agricultor”, a quien le concedieron libertades respecto al señor feudal. El objetivo no sólo era dar mayor poder al Estado, sino proteger a la “clase más numerosa” para hacerse de su apoyo. Muchas décadas después, Francisco José adoptó la misma estrategia al abolir, entre 1848 y 1853, la servidumbre campesina y repartir propiedad privada sin dejar de reconocer los ejidos colectivos. Con ello, el emperador se apostó “el valioso apoyo prestado por los campesinos contra las noblezas nacionalistas”.²⁸⁷

Al mismo tiempo, debe notarse que cuando Maximiliano ordenó la adjudicación de propiedad privada entre los pueblos de México, su mandato también parecía atender al consejo de Lorenz von Stein. El estadista señalaba que mientras la pobreza se podía resolver “protegiendo”, las aspiraciones del proletariado, como colectivo consciente, se equilibrarían dando oportunidad a que los individuos ejercieran su libertad para adquirir bienes materiales y espirituales a través de la educación y la propiedad.²⁸⁸

Como sostiene Erika Pani, “Maximiliano se [vio] a sí mismo como padre solícito de los indígenas, promotor de su bienestar y protector de sus labores agrícolas”. Por ello, ordenó que se identificaran sus necesidades y se pusieran en marcha políticas de carácter social, educativo, laboral y agrario para protegerlas.²⁸⁹ Se reconocía, entonces, que su deterioro físico y material, resultado de décadas de pobreza, guerra civil, abusos en las haciendas y perjuicios por la desamortización, requería medidas para remediar su situación.

²⁸⁷ Un ejemplo de la situación deplorable en que se encontraban los campesinos del imperio austrohúngaro se vivió después de una catástrofe climática. Entre 1768 y 1769 dos de las peores cosechas llevaron al alza de los precios y a una crisis de subsistencia. A raíz de ello, “los mendigos, como antaño, [acudieron] a las ciudades” para ser beneficiados con la caridad privada de los nobles y comerciantes que distribuyeron trigo y harina, al mismo tiempo que el Estado importaba cereales de Hungría y Trieste. Meyer, “La Junta Protectora”, 1993, pp. 330-332; Bérenger, *El imperio de los Habsburgo*, 1993, pp. 338, 339.

²⁸⁸ Desde luego los pueblos indígenas no eran parte del proletariado, pero al estar integrados a una comunidad compartían una identidad e intereses en común, mismos que defendían. Para acceder a la propiedad, Stein proponía que se considerara la laboriosidad pero, sobre todo, que el sistema y sus instituciones económicas se encargaran de posibilitar su distribución eliminando “el estamento señorial del trabajo”. García-Pelayo, “La teoría de la sociedad”, 1949, pp. 75 y 76. Stein, *Movimientos sociales*, 1957, pp. 189 y 190.

²⁸⁹ Pani, “¿Verdaderas figuras”, 1998, p. 576.

La estrategia implementada fue la repartición de propiedad privada a las comunidades indígenas del centro de México quienes, paradójicamente, llevaban décadas luchando para no ser perjudicadas por la legislación desamortizadora que amenazaba con destruir su forma de propiedad y vida comunitaria. Parte de ese “proyecto indigenista” se centró también en dictaminar litigios iniciados por los pueblos, resolver querellas entre estos y los hacendados o latifundistas, así como en conciliar intereses entre las comunidades y un Estado que requería formar “ciudadanos modernos y de preferencia pequeños propietarios”.²⁹⁰

Para algunas comunidades indígenas esta política nuevamente significó hacer frente a un gobierno que aspiraba a transformar el régimen comunitario en uno de pequeños propietarios. No obstante, de acuerdo con Jean Meyer y Jaime del Arenal, a diferencia de los gobiernos anteriores, Maximiliano utilizó una “política de asimilación lenta y prudente”, así como vías más conciliadoras para integrar a los indígenas al sistema productivo.²⁹¹ Sobre ello, Erika Pani destaca que al reconocerse la personalidad jurídica de los pueblos, pero aprobarse la *ley sobre terrenos de comunidad y de repartimiento* la apuesta no era “reproducir un sistema de derechos y privilegios especiales para las comunidades indígenas”, sino mostrar flexibilidad en las disposiciones y transformaciones que suponían construir una “sociedad liberal”.²⁹²

En ese mismo sentido, a pesar de que el *Decreto sobre la libertad del trabajo en la clase de jornaleros*, del 1° de noviembre de 1865, pretendió proteger al indígena –al liberarlo, como trabajador del campo, de la servidumbre o peonaje–, la ley hizo extensiva la regulación de la jornada laboral en panaderías, tocinerías y fábricas de jabón que se encontraban en las ciudades. Es decir, no era una legislación especial para los indígenas, sino para grupos desfavorecidos.²⁹³

²⁹⁰ *Ibíd.* p. 591.

²⁹¹ Granados, “Comunidad indígena”, 1998, pp. 47, 48, 53; Arenal, “La protección del indígena”, 1991, p. 208.

²⁹² Pani, “¿‘Verdaderas figuras’”, 1998, p. 581.

²⁹³ *Boletín de las Leyes*, 1866, pp. 471 y 472; Marino, “Ahora que Dios”, 2006, p. 1374; Arenal, “La protección del indígena”, 1991, pp. 214 y 215.

Desde la visión de las comunidades indígenas y campesinas, parece lógico suponer que ellas vieron en la Junta Protectora una oportunidad para frenar los intentos desamortizadores, mediar sus pugnas por tierras y aguas con otros pueblos y ser beneficiadas por las adjudicaciones de tierras como cualquier otro ciudadano. Ello indica que, en la práctica, las comunidades se acercaron a la Junta con el propósito muy específico de dirimir sus litigios y exigir su derecho de propiedad sobre la tierra.

Como muestra, Daniela Marino refiere que de un universo de 188 casos resguardados en el Archivo General de la Nación, sólo 25 fueron promovidos mediante una demanda individual. Esto quiere decir que, a pesar de que la Junta extendió su campo de protección a toda persona víctima de algún tipo de injusticia, los actores colectivos impusieron sus demandas sobre los actores individuales, generando que sólo una minoría de ellas se vincularan con la recabación de dinero para los pobres, la solicitud de una pensión o a la petición de ayuda al Consejo General de Beneficencia.

Así, pese al interés de la Junta por defender a campesinos, jornaleros, trabajadores de los obrajes y talleres, “madereros, leñadores y carboneros”, su carácter consultivo se diferenció del tipo de ayuda que el Consejo General de Beneficencia y los establecimientos asistenciales sí ofrecían a los pobres merecedores, como se verá más adelante. Por tal motivo, parece lógico suponer que las políticas orientadas a este segmento de las clases menesterosas estuvieron centradas en mediar sus demandas y conciliar sus intereses con el Estado, buscando sacarlos de la “abyección desastrosa” en la cual, según Carlota, habían quedado después de la independencia.²⁹⁴

Así, no es casual que Jaime del Arenal y Jean Meyer sostengan que la Junta Protectora se convirtió en “la medida más importante” del gobierno imperial dirigida a “contrarrestar de alguna forma los devastadores efectos” producidos por la desamortización, así como para hacer menos injusto “el tránsito del antiguo

²⁹⁴ Arenal, “La protección”, 1991, pp. 214 y 215.



régimen al nuevo orden social y económico” que demandaba la individualización de la tierra.²⁹⁵

La necesidad de incluir a este sector social al proyecto económico y político del Imperio llevó a Maximiliano a aplicar mecanismos de justicia social y bien común –como la eliminación del peonaje o la repartición tierras que acaparaban los especuladores–, para evitar que se mantuvieran como un grupo marginado.²⁹⁶ De este modo, aun cuando la Junta “sirvió para mitigar y canalizar el descontento de las agredidas comunidades de indios [...]”, los actos de beneficencia no estuvieron implícitos en su funcionamiento, lo cual no implicó que algunos individuos provenientes de comunidades indígenas y campesinas sí solicitaran y recibieran auxilio asistencial.²⁹⁷ Pero, ¿qué sí consideraban los emperadores como beneficencia?

La beneficencia imperial

En el capítulo anterior se observó que durante la primera fase de la revolución francesa (1789-1791) se introdujo por vez primera la noción de beneficencia como un deber y virtud cívica, secular independiente y contraria a la caridad de inspiración religiosa. También se expuso que algunos años antes, al desarrollarse el movimiento ilustrado, surgió una “ideología de bienestar público que incluso llevó a algunos déspotas ilustrados a proclamarse los primeros servidores del Estado”.²⁹⁸ Ambos procesos estaban íntimamente relacionados pues, como expresa Aída Valero, en la misma España de mediados del siglo XVIII el concepto

²⁹⁵ Meyer, “La Junta Protectora”, 1993, p. 330.

²⁹⁶ La iniciativa de repartir tierras en propiedad a los pueblos se debió a que se observó que las comunidades solían perderlas cuando se les arrendaban. Camacho, “El retrato del menesteroso”, 2015, pp. 31 y 32.

²⁹⁷ Las quejas y demandas de los pueblos eran tan importantes que no sólo fueron canalizadas a juntas auxiliares, sino al ministerio de gobernación que las supervisaba. Arenal, “La protección del indígena”, 1991, p. 237.

²⁹⁸ Como “primer servidor del Estado”; José II de Austria declaró que protegería a los campesinos en quienes veía a unos “seres indefensos, pobres por ignorancia, tímidos por miseria y maltratados por su timidez” a los que convertiría en “aparceros hereditarios más felices y con mejores medios para afrontar los impuestos. Capra, “The Functionary”, 1997, p. 318; Bérenger, *El imperio de los Habsburgo*, 1993, pp. 338, 339.

de beneficencia se asoció con “la idea de un organismo central que dirigiera la acción social en el país bajo la égida del monarca”.²⁹⁹

El cameralismo austro-alemán, por su parte, fue uno de los primeros movimientos político-intelectuales en proponer que la felicidad y bienestar de la población dependía de la ejecución de prácticas económicas por parte del monarca. Así, una de las principales propuestas de Joseph von Sonnenfels y Johann Heinrich von Justi consistió en racionalizar las políticas implementadas por el Estado para generar un equilibrio entre el bien público y las necesidades de los individuos que, a la larga, derivarían en la legitimidad y fortaleza del soberano.

En este contexto, Justi llegó a hacer referencia a la humanidad que obligaba a “socorrer a los necesitados”, así como a la obligación del soberano de “tener cuidado de los que la vejez, la desgracia y las enfermedades [ponían] fuera de estado de subsistir”, al tiempo que se ejercía una vigilancia en diversos aspectos de la vida social de los súbditos. En sus escritos, por tanto, se refería a la idea generalizada de beneficencia, así como a la ideología del bienestar general que tanto él como Sonnenfels recuperaron en sus libros en forma de diversas recomendaciones.³⁰⁰

No obstante, si bien a fines del siglo XVIII la beneficencia denotaba la obligación de la comunidad y el gobierno de velar por los menos favorecidos,³⁰¹ durante la época del Directorio francés (1795-1799) se redujo considerablemente la potestad del Estado para encargarse del auxilio a los pobres. Además, al tiempo en que los cameralistas perdieron terreno político, las ideas liberales de Adam Smith cobraron importancia. De a poco se extendieron las críticas a los Estados que intervenían en esta tarea, argumentando lo pernicioso que sería ayudar al individuo afectado por su pereza e imprevisión y no a quien demostrara su deterioro por el orden social. Y es que para Smith la disminución de la pobreza

²⁹⁹ Valero, *De la caridad*, 2012, p. 119.

³⁰⁰ Justi, *Ciencia del Estado*, 1996, p. 131.

³⁰¹ “La nación, sin embargo, sólo proveería a aquellos que no pudieran mantenerse por sí mismos”. Ramsey, “Before l’État-Providence”, 2014, pp. 51-53.

dependía de la productividad y del trabajo con su justa remuneración salarial y no de la regulación del bien general por parte del Estado.³⁰²

A inicios del siglo XIX, por tanto, el Estado no tenía ninguna obligación legal de conocer y ocuparse de las necesidades de los menesterosos. Al avanzar la centuria, los gobiernos retomaron la lucha por el control de los pobres. En México, la disputa estuvo acompañada, entre 1855 y 1862, de un proceso reformador y de intervención pública orientado a restar la influencia que el poder eclesiástico ejercía sobre la vida social. Sin embargo, las aspiraciones del presidente Benito Juárez dieron un giro cuando debió hacer frente a la intervención francesa y la instauración del segundo imperio.³⁰³

Como ya se ha visto, muchos de los contemporáneos al imperio, entre ellos el mismo Benito Juárez, llegaron a utilizar indistintamente los términos caridad y beneficencia. El caso de Maximiliano y Carlota no fue una excepción, pues replicaron el uso ocasional de ambas expresiones en un mismo discurso. La acción no era casual tratándose de un concepto en plena construcción. Sin embargo, al tiempo en que los emperadores defendían y promovían ideas y prácticas que dotaban al Estado de un rol esencial en el auxilio a los pobres, también parecían advertir el distintivo entre caridad, filantropía y beneficencia.

El discurso de creación del Consejo General de Beneficencia, citado páginas atrás, es un ejemplo de ello. Si el emperador ya no señalaba a la Iglesia y a los individuos como únicos responsables de aminorar la pobreza, e identificaba el papel de la caridad tradicional y la filantropía es porque muy probablemente estaba familiarizado con el significado de la beneficencia. Es decir, con lo que sus promotores entendían como un sistema público, moderno y secular de ayuda a los pobres que debía ser sostenido por el Estado y que además ofrecía una explicación económica y no religiosa de la pobreza.

En ese sentido, Silvia Arrom ha propuesto que el régimen imperial recuperó mucho de esta noción moderna sobre la beneficencia. Según ella, aunque

³⁰² *Ibíd.* p. 56.

³⁰³ León, "México en contexto", 2020, pp. 69-75.

Maximiliano y Carlota mezclaron lo tradicional y moderno en su discurso, ninguno promovió un retorno a la caridad. Así, el restablecimiento de las relaciones con la Iglesia, el apoyo otorgado por los benefactores privados y la ejecución de prácticas condenadas en la época –como el reparto de limosnas–, no habrían impedido que importaran “ideas modernas acerca de la asistencia social”.³⁰⁴

Aunque coincido con esta interpretación, es importante volver a señalar que en el fondo ningún gobierno de la época fue tan poderoso como para hacer funcionar un sistema de beneficencia sostenido exclusivamente por el Estado. Las intenciones estaban dadas, pero no las condiciones. En México, el ejemplo más claro de ello fue la lucha iniciada por el gobierno juarista para establecer una atención a los pobres como la imaginaban los ilustrados y otros pensadores del siglo XVIII. Sin embargo, imperios tan poderosos como el francés también fallaron en la hazaña.

Una de las razones de este aparente fracaso es que la beneficencia era un ideal. Unas veces más y otras menos, los gobiernos sólo pudieron aspirar a desarrollar algunas de sus características. Probablemente a sabiendas de ello los emperadores optaron por crear un sistema asistencial cuyo principal distintivo es que fuera organizado y tutelado a nivel nacional por el Estado, pero que en vez de prescindir de otros actores involucrados en la causa –atendiendo a la dificultad de financiar y custodiar por sí solo el auxilio a los pobres–, llamara a su unión y colaboración.

Desde esta perspectiva, la beneficencia imperial buscó ser un sistema de auxilio a los pobres enfocado en mejorar su condición de vulnerabilidad a través de dos vías: la conformación de diferentes establecimientos –distribuidos en todo el territorio– encargados de atender sus necesidades más apremiantes. Y la ejecución de prácticas que velaran por su bienestar. El Estado fungiría como principal organizador y vigía de su gestión y financiamiento, mientras que el Consejo General de Beneficencia funcionaría como institución rectora. Ambos, sin embargo, no serían los únicos protagonistas, pues la beneficencia operaría con la

³⁰⁴ Arrom, *Para contener*, 2011, p. 350.

participación de la Iglesia católica, benefactores privados y autoridades civiles, mismas cuya labor sería coordinada por los emperadores.

En este contexto, la carta que Maximiliano dirigió a Carlota para agradecer su informe sobre las actividades del Consejo General revela mucho de esta lectura.³⁰⁵ Y es que, según él, la beneficencia era una misión que podía contribuir a “curar los males que [aquejaban] a [la] sociedad” de manera mucho más eficaz que “las más acertadas medidas políticas”. Además, era símbolo de la fraternidad y de la asociación que podía darse entre diversos sectores para ayudar al más necesitado.³⁰⁶

Aunque detrás del reconocimiento a las actividades del Consejo estaba el interés de evitar los males del pauperismo –como las sublevaciones, motines y revoluciones– y garantizar la armonización social aconsejada por los cameralistas y Lorenz von Stein, otra parte obedecía al deseo de los emperadores de obtener apoyo social, económico y político en el territorio. De este modo, si la grandeza de la nación dependía del control que el Estado ejercía sobre cualquier esfera social, del bienestar general y de la unión de todos los partidos y opiniones en un mismo fin, la beneficencia era el camino para alcanzar este objetivo.³⁰⁷

De acuerdo con Robert Duncan, el interés de los monarcas por socorrer a los más desvalidos se debía a una “mezcla de verdadera benevolencia e interés propagandístico”. Las contribuciones públicas y privadas de Napoleón III y la emperatriz Eugenia hacia “los pobres, desempleados y víctimas de desastres naturales” eran ejemplo de ello. Y la temprana inclinación de Maximiliano y Carlota

³⁰⁵ El mensaje fue enviado a propósito del informe que Carlota rindió sobre las operaciones del Consejo General. En este, Maximiliano agradeció a los miembros del Consejo por su “caritativa asociación” y afirmó que la beneficencia era una “misión augusta y sagrada”. Es decir, hacía uso de un discurso piadoso. “Parte oficial”, *Diario del Imperio*, 20 de junio de 1866, t. III, núm. 387, fo.

³⁰⁶ “Parte oficial”, *Diario del Imperio*, 20 de junio de 1866, t. III, núm. 387, f. 1.

³⁰⁷ En alusión a la frase del emperador: “Las simpatías o las antipatías personales no tienen los gobiernos el derecho de tomarlas en cuenta: cada cual puede guardarlas en su interior, pero no es debido subordinar la masa de los ciudadanos a esos sentimientos privados.” Maximiliano, *Alocuciones. Cartas*, 1867, p. 36.

por hacer donaciones a las poblaciones que visitaron antes de su llegada a la capital, en junio de 1864, no era la excepción.³⁰⁸

La correspondencia que Maximiliano envió a Carlota, el 16 de mayo de 1865, brinda pistas sobre ello. A propósito de los últimos movimientos hechos por la emperatriz al gabinete del Consejo General, el emperador escribió que la beneficencia era un “medio” muy “importante” con el cual “[ganarían] terreno” y alcanzarían su “meta final”. Misma que, en sus palabras, consistiría en aumentar sus seguidores para fortalecer el poderío del imperio.³⁰⁹

Si bien no es posible saber cuánta benevolencia o búsqueda de legitimidad entrañaba la beneficencia diseñada por los emperadores, es viable dar cuenta de la importancia que dieron a su organización y ejecución. El presupuesto asignado al ramo y el estudio que Carlota emprendió sobre los sistemas de beneficencia aplicados en otras latitudes pueden dar luz sobre ello. Aunque la base financiera del sistema asistencial imperial provino de los préstamos proporcionados por Napoleón III, también es útil recordar que otra buena parte fue subsidiada mediante donaciones de benefactores privados, cuentas del erario y el salario de los emperadores. Los dos últimos rubros merecen especial atención en este apartado porque dan cuenta del porcentaje de recursos de la caja central que se destinó al auxilio de los pobres.

Debe tenerse en cuenta que la historiografía ha sido muy clara al revelar que “los años entre 1861 y 1867 [fueron] los más difíciles para la Hacienda del México independiente” y, dentro de estos, aquellos coincidentes con la existencia de dos gobiernos simultáneos, el imperial y el republicano.³¹⁰ Es en ese sentido que resulta inquietante conocer de dónde provenían los recursos destinados por Maximiliano y Carlota a la beneficencia. Llama la atención porque, aunado a la fragilidad histórica del sistema fiscal, el gobierno imperial tuvo que cubrir gastos de

³⁰⁸ Duncan, “Political Legitimation”, 1996, pp. 63 y 64.

³⁰⁹ Ratz, *Correspondencia inédita*, 2003, p. 200.

³¹⁰ Pani, “Presentación”, 2002, t. II, p. 7

guerra y la deuda externa e interna que, en conjunto, absorbían una buena cantidad de las arcas nacionales.³¹¹

La más reciente historiografía ha propuesto que lejos de no haber hecho esfuerzos por mejorar las finanzas públicas, como lo sostenían los liberales de la época, el gabinete detrás del sistema tributario imperial, de la mano de Maximiliano, diseñó un “plan hacendario propio que [buscaba responder] a las necesidades particulares del nuevo régimen monárquico”. El modelo buscaba derogar prácticas heredadas de la república –poco eficientes en su recaudación–, aplicar nuevas contribuciones regulares y equitativas –en especial de tipo comercial– y operar bajo principios del derecho administrativo en boga.³¹²

A pesar de sus grandes aciertos, el proyecto no se llevó a cabo, entre otras cosas porque no se consideraba que las condiciones bélicas fueran del todo favorables para imponer nuevos impuestos a la población, en especial a las elites económicas. Por tanto, si bien hubo cambios en la administración, el imperio conservó gran parte de la estructura tributaria republicana que rindió grandes frutos al emperador, pero no suficientes para costear los gastos públicos.³¹³

En 1864, antes de que el proyecto siquiera se estudiara, el imperio llegó a recaudar 19 716 277.58 pesos, provenientes de 15 de las 17 aduanas marítimas (ubicadas en el Golfo y el océano Pacífico) y fronterizas (que dividían México con Estado Unidos), así como del ingreso de 29 departamentos también controlados por el ejército intervencionista. Aun cuando la recaudación aduanal era intermitente –pues las 15 aduanas no siempre quedaban bajo las órdenes del imperio–, esta generó buenos números (6 465 790.88 pesos que representaban el 32.79%), al igual que los ingresos aportados por cada departamento (5 877 021.39

³¹¹ Para comprender el caos que prevalecía al interior de la Hacienda imperial, basta con señalar que entre 1864 y 1867 Maximiliano cambió diez veces al ministro de este despacho. *Ibíd.* p. 8.

³¹² Así como el emperador ordenó crear comités para evaluar la situación de la beneficencia y las comunidades indígenas, en julio de 1864 mandó organizar una comisión que elaborara un plan general de Hacienda para el imperio. La idea era que evaluaran los gravámenes impuestos al comercio exterior e interior y que propusieran nuevas contribuciones que habrían de fijarse “equitativa y proporcionalmente entre los contribuyentes de manera que no [afectaran] las fuentes de riqueza”. Una vez en marcha, se organizaría una comisión para “formar el presupuesto completo de ingresos y egresos”. Becerril, *Hacienda pública*, 2015, pp. 15-17, 161-164, 168 y 169.

³¹³ *Ibíd.* p. 249.

pesos equivalentes al 28.81%) y la administración general de rentas. Misma que aportaba el 29.19% del total.³¹⁴

En 1865, el imperio recaudó 30 336 310.07 pesos. Las rentas marítimas continuaron suministrando el mayor porcentaje de la recaudación (40.77%), al controlarse las 17 aduanas. El siguiente rubro con mayor rendimiento eran las rentas de los departamentos (38.59%), siendo las que cubrían la mitad de recursos destinados a financiar la guerra y la seguridad pública, mientras que el resto se otorgaba a las administraciones locales.³¹⁵

La abundancia tributaria fue deteriorándose conforme las fuerzas republicanas ganaron territorio, el ejército francés se retiraba y se ponían en marcha convenios nada favorables al imperio. El primer signo de ello se reflejó en la pérdida de recursos aduanales, pues en 1866 sólo se registró la entrada de doce de ellas con un aporte de 9 246 485.37 pesos (34.68%). En cuanto a los departamentos, estos destinaron el mayor porcentaje de ingresos (42.08%) con un envío de 11 219 673.62 pesos que de igual forma se destinaron a la guerra y otros gastos administrativos.³¹⁶

Aunque las contribuciones recaudadas en el último año del imperio también colocaron al régimen en una favorable senda económica, no debe omitirse que de estas sólo un mínimo porcentaje alcanzaba a llegar a las arcas del erario imperial. En ese sentido, los emperadores contaban con un recurso efectivo de 8 666 000 pesos para cubrir un ambicioso presupuesto que, en sus tres años de operación, siempre rebasó cualquier presupuesto de egresos republicano.³¹⁷

Dentro del presupuesto, la beneficencia fue un rubro al que aparentemente ambos emperadores inyectaron grandes sumas de dinero, cuestión con la que uno de sus detractores ironizaba al expresar que el Califa Harún al-Rashid quedaba en un lugar inferior al lado de Maximiliano. A este respecto, Manuel Payno refería

³¹⁴ Un alto porcentaje de las aduanas marítimas fue destinado al pago de la deuda exterior e interior. Becerril, *Hacienda pública*, 2015, pp. 243 y 246; Payno, *Cuentas, gastos*, 1980, p. 221.

³¹⁵ Becerril, *Hacienda pública*, 2015, p. 247.

³¹⁶ En julio de 1866, ante el atraso del pago de la deuda imperial, la firma de la Convención Arroyo-Dano sustituyó a los Tratados de Miramar y permitió que los franceses confiscaran la mitad de las cuentas aduanales marítimas y la totalidad de una de ellas, la de Veracruz. *Ibíd.* pp. 247 y 248.

³¹⁷ *Ibíd.* pp. 243, 246, 248 y 250.

que, desde la llegada del emperador se le habían atribuido “grandes milagros” pues, disfrazado o con su traje ordinario, “se aparecía en el infeliz cuarto de una viuda, a la cabecera del lecho de un moribundo, en los salones de los hospicios, en la cárcel, en las oficinas, en todas partes, dejando un rastro de su beneficencia, una muestra de su actividad, una anécdota tierna y misteriosa que referir”.³¹⁸

En opinión de Payno, todo en torno a la figura benevolente de los emperadores no se trataba más que de una “crónica entusiasta de sus apasionados”, quienes “propagaban las virtudes del príncipe”, afirmando que “no cobraba sueldo alguno”, que Carlota “había traído millones de pesos en alhajas y oro” y que “las caridades y dádivas las hacían los soberanos de su ‘caja particular’”.³¹⁹ En su libro sobre la recopilación de entradas y gastos de 1861 a 1867, elaborado por órdenes del presidente Benito Juárez, el político apuntó que Maximiliano ya se encontraba en bancarrota a su llegada a México. Si había podido solventar sus gastos iniciales como emperador era gracias a un adelanto de 8 millones del préstamo francés. Cantidad con la cual pagó el salario atrasado de funcionarios, algunas cuentas de Miramar, el costo del viaje a México y la llamada lista civil del año de 1864, es decir, cuentas particulares que incluían el pago de su séquito, su servidumbre, los socorros semanales para los pobres y algunos viajes y objetos personales.³²⁰

Payno también aseguró que Maximiliano y Carlota se habían asignado un salario secreto. Una cantidad mensual escandalosa para cualquier monarquía y, sobre todo, para un país como México donde las rentas eran mínimas comparadas con lo que recaudaba Inglaterra o Francia.³²¹ En realidad, las fuentes halladas por Konrad Ratz indican que esta retribución fue acordada durante la reunión del 1º de

³¹⁸ Payno, *Cuentas, gastos*, 1980, p. 604.

³¹⁹ *Ibíd.* pp. 3-7 y 604.

³²⁰ El estudio lo comenzó a mediados de 1867 y finalizó en mayo de 1868. *Ibíd.* pp. 3-7, 603-605, 617-619 y 665.

³²¹ *Ibíd.* pp. 608 y 609.

octubre de 1863, en Miramar, momento en que la delegación mexicana visitó al archiduque para ofrecerle la corona.³²²

Este salario mensual, sufragado con las arcas del Estado, fue de 16 666.66 pesos (casi 200 000 al año) para la emperatriz y una cantidad cercana a los 125 mil pesos (1 500 000 al año) para el emperador. Tales cantidades representaban el 3.52% del total de gastos del imperio e incluso disminuyeron a inicios de 1866, cuando José María Lacunza, secretario de Hacienda, redujo la asignación anual de Maximiliano y Carlota –a 500 000 y 100 000 pesos, respectivamente– debido a la crisis.³²³ Sobre esta disminución, Payno expresó que tales ingresos eran una afrenta para el pueblo mexicano por los tiempos de guerra y debilidad financiera. Además, según sus cálculos, dichas asignaciones eran suficientes para pagar el salario de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como para financiar los colegios y escuelas conducidos por el gobierno republicano.³²⁴

Más allá de la indignación de los liberales, parece evidente que pocos conocían el origen de la caja particular de los emperadores y de dónde provenían sus ingresos. De hecho, los anuncios de la prensa conservadora, donde se exhibían las dádivas otorgadas a establecimientos, individuos pobres y familias afectadas por catástrofes, pocas veces señalaban que estos recursos eran financiados por las arcas del Estado.

De todas las fuentes consultadas, sólo un anuncio de la prensa diferenciaba entre las cuentas del erario y aquellas de los emperadores. El 17 de agosto de 1864, la sección oficial de *La Sociedad* agradeció a Maximiliano por haber donado “algunas cantidades” de “su caja particular y parte de las rentas del Estado” a los habitantes más miserables de Zacatecas. Como advertía Payno, la mayoría de las descripciones referían que los donativos eran sufragados por la “caja privada” y

³²² El mismo Konrad Ratz constató que Maximiliano siguió recibiendo su pensión de 100 000 florines que le fueron enviados a México hasta mediados de 1867. Ratz, *Tras las huellas*, 2008, pp. 40 y 41.

³²³ Becerril, *Hacienda pública*, 2015, p. 250; Payno, *Cuentas, gastos*, 1980, pp. 619, 620, 665 y 666

³²⁴ Además de dar cuenta del saqueo y corrupción que se llevó a cabo durante la ocupación francesa –especialmente en el ramo aduanal– Payno expuso el gasto excesivo que los emperadores ejercieron para la celebración de fiestas suntuosas, la remodelación de inmuebles de uso personal y de los franceses; el pago de viajes; y la adquisición de menajes, licores, comestibles finos, muebles y otros lujos. Payno, *Cuentas, gastos*, 1980, pp. 602, 603 y 609.

“munificencia” del emperador o la “caja de la virtuosa princesa” y sus “manos dadivosas”, entre otras expresiones afines.³²⁵

Estas imprecisiones demuestran que los periódicos afines al imperio eran un arma propagandística, cuyo papel era crear y difundir una imagen benevolente de los emperadores que ellos mismos promovían para legitimar su gobierno, ganar adeptos y fortalecer los donativos entre particulares.³²⁶ Sin embargo, aunque no es posible asegurar cómo se financiaban estas donaciones, también es un hecho que la beneficencia fue de gran importancia para Maximiliano y Carlota, pues no sólo destinaron gran parte de su tiempo a visitar los establecimientos asistenciales, sino que este ramo recibió recursos que originalmente servirían para pagar gastos personales. Pero ¿esta ayuda económica fue tan abundante como lo insinuaba la prensa?

Payno registró que, entre julio de 1864 y mayo de 1866, la emperatriz donó cerca de 69 097.03 pesos a hospicios, casas de caridad, hospitales y una variedad de individuos y familias afectadas por inundaciones, incendios, temblores o sequías. De julio a diciembre de 1864 la suma fue de 22 563.09 pesos, siendo la donación más alta a los menesterosos de Guanajuato (9 615.39 pesos). De enero a diciembre de 1865 donó 38 439 pesos a instituciones como el Hospicio de Pobres y el Tecpan de la capital, el hospital de San Pedro en Puebla, el orfanatorio de Colima y el hospital de Morelia. Asimismo, otorgó socorros a viudas, soldados mutilados, e individuos perjudicados por inundaciones e incendios. Finalmente, de enero a mayo de 1866 destinó 8 094.94 pesos de su caja personal

³²⁵ “Munificencia del emperador”, *La Sociedad*, 7 de julio de 1864, t. III, núm. 382, f. 2; “Munificencia de S.M el Emperador con motivo de la escasez en Zacatecas”, *La Sociedad*, 17 de agosto de 1864, t. III, núm. 423, f. 1; “Sección oficial”, *La Sociedad*, 15 de octubre de 1864, t. III, núm. 482, f. 1; “El emperador en Morelia”, *La Razón de México*, 22 de octubre de 1864, t. I, núm. 6, f. 1; “Morelia”, 24 de octubre de 1864, *La Sociedad*, t. III, núm. 491, f. 3; “Continuación del viaje del emperador”, *La Sociedad*, 2 de mayo de 1865, t. IV, núm. 679, f. 3; “Munificencia imperial”, *La Sociedad*, 30 de agosto de 1865, t. V, núm. 799, f. 3; “Beneficencia de la emperatriz”, *La Sociedad*, 10 de noviembre de 1865, t. V, núm. 870, f. 3; “Beneficencia”, *El Diario del Imperio*, 13 de noviembre de 1865, t. II, núm. 263, f. 6; “Beneficencia”, *El Diario del Imperio*, 15 de mayo de 1866, t. III, núm. 411, f. 1; “Beneficencia”, *El Mexicano*, 17 de mayo de 1866, t. I, núm. 38, f. 304; “Donativo”, *El Diario del Imperio*, 18 de junio de 1866, t.III, núm. 439, f. 2.

³²⁶ De la emperatriz también se llegó a decir que visitaba los “hospitales no por ceremonia, sino para ver de veras lo que en ellos [hacia] falta y proporcionárselo de su bolsillo o con el trabajo de sus manos y de sus damas”. “Prensa de los departamentos”, *La Sociedad*, 23 de julio de 1864, t. III, núm. 398, f. 2.

a las Hermanas de la Caridad en Yucatán y Monterrey, a los pobres de Cuernavaca y Texcoco y a otras causas como el socorro de extranjeros.³²⁷

De todos estos recursos, Payno aseguró, y así era, que existían “diversas partidas de socorros en pequeñas cantidades” que fueron otorgadas a individuos cercanos a la emperatriz –como su secretario personal Félix Eloin y el intendente general de la Lista Civil, Martín del Castillo y Cos, entre otros– para ser entregadas a los pobres de Zacatecas y Querétaro. Las cantidades iban de los 600 a los 1594 pesos.³²⁸

En lo que respecta a Maximiliano, en 1864 el monarca donó 20 526.71 pesos en dádivas, limosnas, socorros y capillas; una cantidad de 71 229.29 pesos en 1865 y 50 000 en el año crítico de 1866.³²⁹ Si el año de 1865 se tomara como base para calcular el porcentaje que ambos destinaron de su lista civil a la beneficencia –pues fue el de mayor auge fiscal y cuando recibían su asignación completa–, el resultado sería que Carlota donó el 19.21% de sus ingresos, mientras que Maximiliano únicamente el 4.74%, quizá porque tenía más gastos que la emperatriz.

Estas cifras indican que los donativos de Maximiliano y Carlota constituyeron una pequeña adición a las sumas con las que el ayuntamiento sostenía a los establecimientos públicos, además de aquellas que la caja central del Estado utilizaba para el pago de montepíos y pensiones a viudas.³³⁰ Sin embargo, ello no demerita el impulso económico que tuvo la beneficencia. Visto desde casos particulares, mientras en el territorio imperial se incentivaba la creación de establecimientos –como se verá en los siguientes capítulos–, el Hospicio de pobres de la Ciudad de México se recuperaba de la crisis.³³¹

³²⁷ Payno, *Cuentas, gastos*, 1980, pp. 669-671.

³²⁸ *Ibíd.* pp. 611 y 671.

³²⁹ Payno no desglosó la lista civil de 1867, pero sí indicó que no todo el dinero registrado como limosnas fue donado a los mexicanos más pobres, sino que se repartió a algunos extranjeros o fue utilizado para comprar regalos. *Ibíd.* pp. 613-616, 620, 651 y 652.

³³⁰ En 1866 se destinaron 1 203 355.04 pesos a las pensiones, cantidad a la que deben añadirse los 6500 pesos que se contemplaba donar de la lista civil de Maximiliano. *Ibíd.* pp. 682, 691.

³³¹ Arrom, *Para contener*, 2011, p. 315.

Aunado a ello, gracias a que la administración imperial dio mayor autonomía tributaria a los ayuntamientos, estos lograron sobrellevar la carga que difícilmente pudieron enfrentar a fines de 1862.³³² En ese sentido, la aprobación de la “ley sobre la organización de la hacienda municipal” permitió que las municipalidades recuperaran su jurisdicción en las labores asistenciales y que formaran comisiones encargadas de revisar la venta de bienes –hospitales, casas de caridad, hospicios y otros espacios asistenciales– que les fueron desamortizados.³³³ Además, gracias a esta autonomía pudieron suministrar una cantidad de su presupuesto anual al mantenimiento de todo espacio de beneficencia en su jurisdicción.

Las rentas municipales provenían de asignaciones de la hacienda pública y algunas otras contribuciones –tales como el arrendamiento de fincas y mercedes de agua; multas; licencias; impuestos por diversiones públicas y expendió de bebidas; cobro a fondas, panaderías, cafeterías, carruajes de particulares, entre otros–. Una parte de ellas debía ser destinada al pago de salarios del personal de establecimientos de beneficencia y a sus gastos de operación. En la Ciudad de México, la medida posibilitó que las autoridades destinaran sumas al Hospicio de Pobres y a los hospitales del Divino Salvador, San Pablo, San Andrés, San Juan de Dios y San Hipólito.³³⁴

Según un reporte publicado en *El Siglo XIX*, dichos establecimientos tuvieron su peor deterioro durante los primeros meses de 1863 debido a la extrema crisis de fondos consignados al ramo.³³⁵ El papel desempeñado por el ayuntamiento, así como su capacidad financiera, permitió que a partir de la instauración de la regencia tales espacios pudieran costear sus gastos y se corrigieran algunos problemas relativos a su operación. Además, las autoridades municipales se mostraron abiertas a la posibilidad de que las Hermanas de la Caridad administraran instituciones como el Hospicio de Pobres, mismo que se mantenía

³³² A los municipios se les dio libertad para “organizar su hacienda”. No obstante, su plan de arbitrios debía ser enviado al gobierno central para su aprobación. Becerril, *Hacienda pública*, 2015, pp. 161; “Sección oficial”, *La Sociedad*, 25 de febrero de 1866, t. VI, núm. 976, f. 1.

³³³ “Jalapa”, *La Sociedad*, 11 de enero de 1864, t. II, núm. 207, f. 3; “Comisión revisora”, *La Sociedad*, 2 de enero de 1864, t. II, núm. 198, f. 3.

³³⁴ “Parte no oficial. Ayuntamiento de México”, *El Diario del Imperio*, 7 de octubre de 1865, t. II, núm. 232, f. 2.

³³⁵ “Ayuntamiento de México”, *El Siglo XIX*, 3 de abril de 1863, t. V, núm. 809, f. 2.

con sumas provenientes del ayuntamiento y el Estado, principalmente, pues las entradas por donativos e ingresos de su lotería y servicios por entierros eran menores.³³⁶

El caso del Hospicio es muy significativo porque, de acuerdo con Silvia Arrom, sus ingresos estuvieron garantizados hasta mediados de 1866, cuando Napoleón III retiró sus tropas y apoyo económico.³³⁷ Esta relativa estabilidad podría sugerir que lo mismo ocurrió con el resto de los establecimientos, pero no es posible confirmarlo. Lo que sí es un hecho es que, a pesar de esta bonanza, las autoridades municipales llegaron a manifestar su preocupación por el déficit entre sus ingresos y egresos.

En enero de 1865, por ejemplo, las autoridades municipales remitieron a la hacienda pública el presupuesto general para su estudio y aprobación. El ayuntamiento se percató de la urgente necesidad de que el gobierno aumentara su partida, pues existía un déficit entre sus ingresos y los gastos que debía cubrir durante todo el año. Así, de 1 171 767. 45 pesos que necesitarían para pagar todas las responsabilidades a su cargo –entre ellas 39 120 al hospital de San Pablo; 73 784 al de San Andrés; 15 220 al de San Juan de Dios; 18 857.87 al de San Hipólito; 800 al del Divino Salvador y 71 992 al Hospicio para sus sueldos y gastos–, pronosticaban que sólo lograrían recabar 683 086.00 pesos.³³⁸

Aunque el plan de los emperadores era que los establecimientos pudieran contar con fondos propios para su funcionamiento, sabían que ello tomaría tiempo. En ese sentido, las faltas presupuestales de la tesorería estatal y del ayuntamiento fueron una preocupación que llevó a solicitar ingresos extraordinarios a la Hacienda pública imperial. En septiembre de 1865, el Consejo General de Beneficencia, presidido por Carlota, informó que el ministerio de Hacienda había aprobado un crédito de 20 000 pesos para solventar los gastos de los meses restantes del año. El ramo, titulado “Subvenciones de establecimientos de Beneficencia”, fue encargado al ministerio para que repartiera el recurso según

³³⁶ Arrom, *Para contener*, 2011, pp. 321-327.

³³⁷ *Ibíd.* p. 327.

³³⁸ “Presupuesto municipal de México”, *La Sociedad*, 13 de febrero de 1865, t. IV, núm. 603, fs. 1 y 2.

recomendaciones de los consejeros y las necesidades de los espacios asistenciales.³³⁹

A fines de septiembre de 1865, el Consejo General de Beneficencia se manifestó respecto a este préstamo y parte de su distribución. El siguiente cuadro es una reproducción del que se publicó en el *Diario del Imperio*:

Cuadro 2³⁴⁰
Distribución del ramo “subvenciones de establecimientos de beneficencia”³⁴¹

Departamentos	Establecimientos	Subvenciones durante los 3 meses	Objeto de la subvención
México	Hospicio de Pobres	3000	-Para las obras urgentes de reparación
	El Tecpan	3000	-Para compra de ropa, camas y útiles
	Hospicio de Pobres	2013 600	-Cubrir el déficit -Para que pueda recibir más pobres y huérfanos
Guadalajara	Escuela de artes	480 450	-Cubrir el déficit -Para que pueda recibir más pobres
	Hospital de San Miguel de Belén	1800	-Para establecer los departamentos de dementes y lazarinos
Guanajuato	Hospital de Belén	900	-Cubrir el déficit
Puebla	Hospital de dementes San Roque	564	-Cubrir el déficit mientras se repara el hospital de S. Hipólito de esta capital, cuyo presupuesto se ha pedido para consultar el gasto
Zacatecas	Hospital de San Juan de Dios	2400	-Cubrir el déficit

Al mismo tiempo, Maximiliano y Carlota dispusieron que una cantidad de su lista civil pasara a los ayuntamientos en forma de donación. Así lo hicieron en Puebla para financiar las reparaciones de un hospital, en Jalapa para el “socorro de

³³⁹ “Ministerio de Gobernación”, *La Sociedad*, 21 de septiembre de 1865, t. V, núm. 820, f. 1.

³⁴⁰ “Parte no oficial. Consejo General de Beneficencia”, *El Diario del Imperio*, 29 de septiembre de 1865, t. II, núm. 225, f. 1.

³⁴¹ El resto de la distribución del préstamo se declaró en el informe que sobre el año de 1865 realizó el Consejo. Este se publicó el 10 de abril de 1866 y agregaba 140 pesos para el hospital de Cuernavaca, 120 para el de Irapuato, 550 para el de Orizaba y 300 para el de Toluca. “Informe del Consejo General de Beneficencia”, *El Diario del Imperio*, 10 de abril de 1866, t. III, núm. 382, f. 4.

personas necesitadas” y otros ejemplos parecidos.³⁴² La siguiente cita ejemplifica cómo un mismo establecimiento podía recibir entradas de diferentes ramos:

Además, al Hospicio de Pobres de esta capital se le han aplicado por el Consejo \$1625, procedentes de un legado, donativo y multas, cuya cantidad reunida a los \$2000 que S.M la Emperatriz ha mandado entregarle de su caja particular, forman la suma de \$3625 para compra de camas, ropa y útiles que necesita; y al Tecpan, con igual destino, 1500 y tantos pesos que de su pertenencia tiene el Ayuntamiento.³⁴³

Esta breve mirada sobre el presupuesto asignado al ramo de la beneficencia revela la razón por la cual en 1865, a decir de la emperatriz, había sido tan necesario que se recurriera a la “caridad privada” –misma que se condecoró con medallas– y las subvenciones estatales, pues el socorro del ayuntamiento no era suficiente para mejorar el “triste estado de los establecimientos”. En ese momento, la emperatriz confiaba en que la caridad “despertaría en todo el país a medida que [cesara] la paralización de los capitales” y las poblaciones se entregaran “a su natural impulso hacia el bien”.³⁴⁴

Sin duda, la emperatriz estaba comprometida con la causa. Su esmero en dirigir el Consejo General de Beneficencia y su capacidad para involucrar a muchas más mujeres en las labores asistenciales eran prueba de ello, pero también su interés por identificar cuáles eran las políticas y prácticas que se estaban aplicando en las grandes potencias europeas para auxiliar a los pobres. En ese sentido, si la actitud de Maximiliano hacia la instauración de un sistema tributario develaba que no se debían adoptar “medidas practicadas en otros países sin antes tomar en cuenta las circunstancias particulares, los requerimientos y las costumbres mexicanas”, el auxilio a los pobres fue un problema que se consideró oportuno resolver mediante el ejemplo de experiencias externas.³⁴⁵

³⁴² “Ministerio de Gobernación”, *El Diario del Imperio*, 9 de mayo de 1865, t. I, núm. 106, f. 1; “Noticia de algunos actos del Emperador en su tránsito de Orizava [sic] a Jalapa”, *El Diario del Imperio*, 12 de junio de 1865, t. I, núm. 134, f. 2.

³⁴³ “Parte no oficial. Consejo General de Beneficencia”, *El Diario del Imperio*, 29 de septiembre de 1865, t. II, núm. 225, f. 1.

³⁴⁴ “Informe del Consejo General de Beneficencia”, *El Diario del Imperio*, 10 de abril de 1866, t.III, núm. 382, f. 4

³⁴⁵ Becerril, *Hacienda pública*, 2015, p.163.

Por esta razón, y quizá aspirando a construir un sistema basado en las prácticas más novedosas para menguar la pobreza, en 1865 Carlota hizo imprimir folletos con la descripción del sistema de beneficencia parisino, mientras que en febrero de 1866 pidió a la legación mexicana en Gran Bretaña que le remitiera guías originales de organizaciones benéficas londinenses para utilizarlas como modelo. A pesar de que estas últimas sí fueron enviadas a la emperatriz, su partida hacia Europa, en julio de 1866, modificó toda posibilidad de que alguno de los métodos de las cuatro asociaciones que le remitieron sus manuales pudiera ser replicado en el país.³⁴⁶

Conclusiones

Para los cameralistas, la principal función de un monarca consistía en garantizar el bienestar, la prosperidad y la felicidad de su pueblo. Para ellos, un buen gobierno era el que velaba por el interés público, buscando con ello la fortaleza del Estado y su armonía social. La ciencia de la policía se convirtió en el medio a través del cual, durante el siglo XVIII, los Estados absolutistas buscaron intervenir y regular la vida pública y privada de sus súbditos con miras a expandir su poderío interno, pues si los individuos tenían cubiertas sus necesidades económicas y materiales, ello generaría la prosperidad general.

Más de medio siglo después, el estadista social Lorenz von Stein retomó los preceptos camerales para formular un estudio sobre los movimientos sociales en Francia. En este, el Estado fue presentado como la entidad encargada de crear las condiciones materiales y legales para evitar las revoluciones generadas por la lucha de clases. Era un organismo regulador que, de acuerdo con su visión conservadora, sería mejor administrado dentro de una monarquía constitucional, donde el monarca velara por el bien común.

Las recomendaciones de Johann Heinrich Gottlob von Justi y Joseph von Sonnenfels, lo mismo que las ideas de Lorenz von Stein acerca de la pobreza y el papel que el monarca debía desempeñar en su tratamiento, fueron retomadas por

³⁴⁶ Extracto de los reglamentos, 1865; *Obras de caridad*, 1865; Archivo General de la Nación, en adelante AGN, Segundo Imperio, caja 43.

Maximiliano de Habsburgo en más de una ocasión. Sus *Recuerdos y Alocuciones* fueron reflejo de ello, pero también las declaraciones que rindió como emperador de México, así como la manera en que llevó a cabo muchas de sus prácticas dirigidas a garantizar el bienestar de sus gobernados.

Entre otras cosas, Maximiliano dio una lectura distinta al origen de la pobreza y se ocupó de impulsar políticas y prácticas conciliatorias y favorecedoras para los sectores de la población más afectados de la época. Ello significó desarrollar proyectos con sentido de justicia social, pero también intentar reorganizar el sistema de beneficencia tomando como base las nociones más modernas del concepto y la visión tradicional de los cameralistas. La razón principal es que ambas reconocían la importancia del Estado para generar el equilibrio entre el bien público y las necesidades del cuerpo social.

La beneficencia, en ese sentido, fue asociada en todas sus formas a una vía para conservar la armonía social y ganar legitimidad. Maximiliano y Carlota la entendieron así y por tal motivo le otorgaron tiempo y recursos que ningún otro gobierno mexicano había destinado con el mismo ímpetu. Desde luego, Benito Juárez había dejado un escenario favorable al secularizar los establecimientos de beneficencia en 1862. También lo fue que los emperadores recibieran ayuda económica desde el extranjero. No obstante, si ambos lograron que sus decisiones en la materia fueran adoptadas en el territorio que dominaban fue por su interés y habilidad para atraer el apoyo de la Iglesia católica, los benefactores privados y las autoridades locales. Actores sin los cuales la beneficencia no habría tenido su mayor impulso desde mediados del siglo XVIII.

En el capítulo siguiente se analizará cómo fue que Maximiliano y Carlota vieron en la estructura político-administrativa francesa la clave para institucionalizar e intentar centralizar la beneficencia. Asunto en el cual pondrían a prueba su capacidad para controlar a los diferentes actores que participaron y colaboraron en la misión.

Capítulo III

La institucionalización de la beneficencia imperial

Introducción

La mayoría de los países europeos decimonónicos buscaron crear y aplicar un modelo de beneficencia que asegurara la sobrevivencia de la población más pobre de sus territorios debido a una necesidad de controlar su crecimiento y evitar consecuencias tales como el alto flujo migratorio, el desorden público, el brote de enfermedades y la relajación moral. El problema recayó en la forma para dar cauce a este objetivo porque si bien era un interés generalizado, pocas veces se lograron acuerdos relativos al nivel de control que sobre este problema debía asumir el Estado, los poderes locales y la Iglesia.

Este no era un fenómeno casual. A pesar de que la idea de una beneficencia pública moderna se gestó a fines del siglo XVIII, el surgimiento del pauperismo, como preocupación pública, dio cauce a un abanico de discusiones acerca de cómo debería intervenir el Estado en la disminución de los pobres. Los debates relativos a la intervención estatal se centraron en la pertinencia de erradicar formas provinciales de ayuda social para dar paso a sistemas aparentemente más homogéneos y mejor controlados. Esta discusión trazó un marco de referencia para las primeras acciones del gobierno evidenciadas, con más fuerza, en la Francia revolucionaria, cuando funcionarios e intelectuales coincidieron en que sólo el Estado, a través de la centralización de la asistencia, podría erradicar los amplios brotes de pobreza.

Más de medio siglo después, Maximiliano y Carlota de México se valieron de un modelo de administración pública centralizada para intentar concentrar toda decisión de gobierno en sus manos y en las de un puñado de ministros. Esta forma de organización era muy parecida a la de tradición bonapartista que entonces sostenía Napoleón III, en Francia, y la cual daba énfasis al poder de decisión del ejecutivo. Es de suponer que, como representante del poder central, Maximiliano vio en este modelo de administración la garantía para que sus decisiones fuesen acatadas por toda autoridad inferior, buscando homogeneizar el

manejo de distintos aspectos de la vida política, social y económica del imperio. De esta manera, nombró su propio gabinete de ministros, ordenó la división del territorio mediante criterios geográficos, uniformó el uso de la moneda nacional en todas sus denominaciones y creó una variedad de consejos, gestionados por autoridades civiles y funcionarios, que organizarían rubros como los caminos y puentes, la higiene pública y la beneficencia.³⁴⁷

La adopción y adaptación que del modelo administrativo francés hicieron los emperadores habla de cómo imaginaron y organizaron su gobierno, así como de los intereses que buscaban alcanzar. En ese sentido, es de suponer que al aplicar la estructura político-administrativa con que dividieron al territorio, lo que pretendieron fue racionalizar su ordenamiento y administración valiéndose de una autoridad central que tomaría las decisiones de gobierno más importantes.

Una de estas decisiones suponía garantizar que la población más pobre del imperio mejorara sus condiciones de vida en beneficio del país. A partir de ello, las autoridades imperiales diseñaron un proyecto de beneficencia regulado por leyes centradas en vigilar la gestión de los establecimientos, el desempeño de sus autoridades y el estado de sus finanzas. Lo cual se promovió mediante la creación del Consejo General de Beneficencia.

Visto lo anterior, el objetivo de este capítulo es explicar cómo se estructuró el sistema de beneficencia durante el Segundo Imperio y cuáles fueron sus alcances prácticos. Este propósito conlleva examinar las vías que los emperadores utilizaron para extender su funcionamiento a todo el territorio y, desde luego, para financiar y controlar su operación desde la capital imperial. Implica, también, analizar cuál fue el margen de acción de ambos monarcas para hacer valer sus decisiones y exponer la manera en que benefactores privados, autoridades locales y religiosos reaccionaron a las órdenes centrales, al tiempo que se involucraron en la causa asistencial. Es decir, es un estudio de cómo se institucionalizó la beneficencia.

³⁴⁷ El Consejo Superior de Caminos y Puentes del Imperio se integró por siete personas encargadas de dictaminar proyectos, opinar sobre lo contencioso administrativo e informar sobre los materiales y lugares de extracción, etc. "Parte oficial", *El Diario del Imperio*, 11 de abril de 1865, t. I, núm. 84, f. 1; "Parte oficial", *El Diario del Imperio*, 22 de agosto de 1865, t. II, núm. 193, f. 1.

Con institucionalización me refiero al proceso a través del cual una serie de reglas, formas, costumbres y acuerdos fueron aceptados hasta convertirse en un modelo o pauta tipificada que permitió el funcionamiento de organismos o establecimientos encargados de regular el comportamiento social. En el caso que atañe a esta tesis, considero que Maximiliano y Carlota institucionalizaron la beneficencia a partir de su búsqueda por ordenar las prácticas asistenciales que ya eran ejercidas por un grupo de actores con intereses diversos. Ello se manifestó al otorgarles capacidad para seguir desempeñando esas tareas, con lo cual legitimaron y visibilizaron su acción, al tiempo que su labor era administrada jerárquicamente y se buscaba unificar y regular bajo leyes y reglamentos que permitirían operar al Consejo General de Beneficencia.

Una segunda hipótesis, por tanto, es que el auxilio a los pobres implicó la participación de muchos actores interesados en mantener la tranquilidad pública, por lo que la idea de una institucionalización de la beneficencia, y su intento por centralizarla, no implicó la absoluta intervención del Estado, sino una colaboración entre los emperadores, diversos funcionarios, grupos de religiosos y benefactores privados. Todos los cuales convirtieron la causa asistencial en una responsabilidad colectiva. Ello permite pensar que el Consejo General de Beneficencia no sólo funcionó en calidad de “junta de administración”,³⁴⁸ sino que logró ensamblarse como un sistema que buscó hacer frente al aumento de pobres gracias al uso de prácticas institucionalizadas y centralizadoras que, al mismo tiempo, operaron como herramienta para afianzar el poderío estatal del imperio.

Una última hipótesis es que los emperadores y sus colaboradores vieron la necesidad de gestar un sistema de beneficencia que pudiera ser replicado en todo el país. El acercamiento de ambos al gobierno de Napoleón III les dio pauta para tratar de adaptar el modelo político-administrativo francés a este objetivo. Aunque se propone que la división del territorio mexicano sirvió como base para establecer los consejos superiores, departamentales y particulares que permitieron operar a la beneficencia imperial en los diferentes niveles de gobierno, también es factible

³⁴⁸ Lorenzo, “Ley y eficacia”, 2017, p. 71.

pensar que la carga política y económica de los actores locales, así como sus alianzas con otros grupos, fue una variable aprovechada por los emperadores para conformar este sistema. Por tal motivo, la institucionalización también habría conllevado una interrelación entre los actores, su capital político-económico y el espacio en que se desempeñaron. En esa labor, además, habría sido fundamental la participación de funcionarios que no necesariamente formaron parte del aparato burocrático del Consejo General, pero que desde su autoridad político-administrativa promovieron la instauración de establecimientos asistenciales y la integración de grupos que velaron por la beneficencia. Uno de ellos, el prefecto superior o prefecto imperial.

La influencia de la estructura político-administrativa del segundo imperio francés

La administración central bonapartista

Como establece Luciano Vandelli, el modelo de administración pública francesa, diseminado por diversos países europeos durante la era napoleónica, tuvo como característica principal la de ofrecer una “acuciada eficiencia” y una “ramificación capilar idónea para la rápida transmisión de decisiones y el control sobre la ejecución de las mismas”. Su mecanismo, opina Vandelli, brindaba la oportunidad de “articular y conciliar intereses generales y locales”.³⁴⁹

Al acceder al poder, Napoleón Bonaparte retomó la separación del poder judicial y administrativo que los revolucionarios promovieron debido a su profunda desconfianza a los tribunales de antiguo régimen y, sobre todo, a la necesidad de procurar que las diferentes autoridades administrativas obedecieran al ejecutivo. Por tal motivo, a pesar de haber reconfigurado algunas demandas de la asamblea constituyente de 1789, el modelo bonapartista recuperó y llevó a su esplendor

³⁴⁹ Vandelli, “El modelo administrativo”, 1989, p. 181.



postulados y proyectos revolucionarios, como la división territorial en departamentos que permitió unificar su dirección desde el centro.³⁵⁰

Por lo demás, Bonaparte se valió de una estructura piramidal tendiente a centralizar sus decisiones. Desde la cima daba órdenes a su consejo de Estado que lo asesoraba y fungía como la última instancia judicial-administrativa. Por debajo, un conjunto de ministros realizaba funciones ejecutivas. Al mando del ministro del interior estaban los prefectos, es decir la “columna vertebral administrativa” del imperio, pues “encarnaban la presencia y autoridad” del ejecutivo en cada departamento francés. Por último, se encontraban los alcaldes, quienes fungían como autoridad de los municipios.³⁵¹

Desde el punto de vista local, las autoridades administrativas más importantes fueron el alcalde y el prefecto. El primero era un legado revolucionario legitimado por la Asamblea Constituyente de 1789 que buscó aumentar la competencia de los órganos locales. El segundo fue base del sistema bonapartista previsto en la Constitución del año VIII, en cuyo esquema los prefectos fueron considerados parte de la élite burocrática napoleónica. Esto no sólo porque realizaban funciones del ministro del interior en su rango de acción, sino porque, hacia 1800, la mayoría de quienes integraban la primera generación de prefectos habían participado en la asamblea revolucionaria o en la administración municipal y departamental del *Directorio*.³⁵²

En lo que respecta a la articulación del municipio con la prefectura, esta mancuerna permitió la parcelación del territorio y garantizó su orden de manera uniforme y con dependencia de un superior. La ley del 17 de febrero de 1800 (o *ley administrativa de 28 de pluvioso*) estipuló que el prefecto sería el encargado de nombrar a los alcaldes y consejeros municipales. A su vez, los prefectos constituían un nivel intermedio del poder, pues fungían como enlace entre la más alta autoridad y los gobernados; estaban al frente de los numerosos departamentos en que se dividía Francia, debían obediencia al ministro del interior

³⁵⁰ Bouvet, “Los consejos de prefectura”, 2014, p. 358.

³⁵¹ Rowe, *From Reich*, 2003, p. 91; Lyons, *Napoleon Bonaparte*, 1994, p. 169; Vandelli, “El modelo administrativo”, 1989, pp. 183 y 184.

³⁵² Lyons, *Napoleon Bonaparte*, 1994, p. 169.

y comunicaban las órdenes del Estado a los funcionarios de menor rango. Es decir, eran administradores de las órdenes del ejecutivo.³⁵³

Este esquema de organización continuó siendo un referente a pesar de la caída del imperio napoleónico (1814-1815), la restauración de la monarquía borbónica (1814-1830) y dos importantes movimientos revolucionarios, en 1830 y 1848, previos al establecimiento del segundo imperio francés (1852-1870). De hecho, se le añadieron otras características cuando Luis Napoleón Bonaparte se proclamó emperador en 1852, luego de dar su golpe de Estado en 1851.

De acuerdo con *El dieciocho Brumario de Luis Bonaparte* –en el que Karl Marx analizó las estrategias político-administrativas utilizadas por el emperador Napoleón III para alcanzar y mantener el poder–, el éxito de su maquinaria de Estado se logró gracias a su lucha por socavar las soberanías provinciales, como lo habían hecho los herederos de la revolución francesa. Marx argumentaba que los revolucionarios habían optado por la vía equivocada al “romper todos los poderes particulares, territoriales, municipales y provinciales” en su intento por “crear la unidad civil de la nación”. En ese sentido, Napoleón III no sólo habría seguido el mismo camino al combatir las pugnas territoriales con su poder estatal dividido, pero centralizado, sino que habría optado por crear una “inmensa organización burocrática y militar, con su compleja y artificiosa máquina de Estado”. Es decir, un “ejército de funcionarios que [sumaba] un millón de hombres”. Un “espantoso organismo parasitario” con amplias atribuciones al servicio del ejecutivo con el cual buscó reforzar los principios centralizadores emanados de la revolución y del bonapartismo.³⁵⁴

Pero la centralización del Estado francés no sólo se sostuvo “sobre las ruinas de la máquina burocrática-militar del gobierno”. También fue alimentada por la incomunicación y pobreza de los campesinos, quienes veían en Napoleón III a su representante y a un “poder ilimitado de gobierno que los [protegía] de las demás

³⁵³ Vandelli, “El modelo administrativo”, 1989, pp. 182-185; Bouvet, “Los consejos de prefectura”, 2014, pp. 358-362.

³⁵⁴ Marx, *El dieciocho brumario*, 2003, pp. 107 y 108.

clases y les [enviaba] desde lo alto la lluvia y el sol”.³⁵⁵ Esta interpretación es fundamental para comprender las relaciones que el emperador estableció con sus ministros, la burocracia y el pueblo en su ambición por centralizar el Estado.³⁵⁶

Sobre esto, Roger Price considera que el papel político de Napoleón III fue un elemento clave para el funcionamiento del gobierno. Sus paseos al interior de Francia, el uso que dio a la propaganda para mostrarse como “salvador” y “fuente de prosperidad” y su poder para nombrar ministros o aprobar “prácticas y políticas” habrían sido tácticas para afianzar su figura ante el pueblo, pero también para concentrar las decisiones político-administrativas sin mayor explicación que su decisión personal.³⁵⁷ Desde luego, había una gran diferencia entre la teoría y la práctica, pues aunque muchos de estos preceptos fueron plasmados en la constitución de 1852, la legislación distaba mucho de la realidad.

Price señala que los ministros no siempre fueron simples “técnicos, ejecutores de la voluntad del emperador”. Aunque fueron pocos casos, hubo quienes llegaron a tener mucho más poder y autonomía en su actuación. Ello muestra que el fortalecimiento de la autoridad del Estado no fue una tarea sencilla ni monolítica, pues debía estimular la eficiencia a través de un ejercicio de “supervisión constante” en el cual participaban funcionarios con diferentes niveles de representación y jerarquía. En ese sentido, muchos burócratas tuvieron un papel importante en la centralización del Estado francés.³⁵⁸

Los prefectos constituyeron la base de este organigrama de control porque se encargaban de administrar y vigilar los departamentos. Sin embargo, a diferencia de la legislación bonapartista, el decreto del 25 de marzo de 1852 redujo la capacidad de los consejos departamentales y comunales para asesorarles y ello los dotó de mayor autonomía.³⁵⁹ Paradójicamente, el informe

³⁵⁵ *Ibíd.* pp. 110 y 116.

³⁵⁶ Los términos “funcionario” y “burocracia” aparecieron por primera vez en Francia a fines del siglo XVIII. Fueron acuñados por Turgot y Vincent de Gournay, respectivamente. Capra, “The Functionary”, 1997, p. 316.

³⁵⁷ Price, *The French Second*, 2001, pp. 45-54.

³⁵⁸ *Ibíd.* pp. 56 y 79.

³⁵⁹ Para el logro de sus atribuciones, la ley del 17 de febrero creó los *consejos de prefectura* y los *consejos generales de departamento*. Los primeros debían conocer acerca de lo contencioso

sobre la labor de los prefectos, titulado *Notes sur les préfets*, destacaba que muchos fueron destituidos o se sugirió su reemplazo por su cercanía con las familias locales, su “pereza”, “falta de tacto” u otros intereses que ponían en juego su imparcialidad. Quizá por ello se presuponía que una característica ejemplar de los prefectos debía ser su habilidad para conciliar intereses entre grupos locales, todos los cuales generalmente le restaban libertad. A cambio, se consideraba peligroso otorgarles demasiada independencia. En consecuencia, al tiempo que el decreto del 25 de marzo los dotó de mayores facultades, también los volvió más dependientes de la administración central.³⁶⁰

La efectividad de esta organización dependió en gran parte de la comunicación establecida entre los distintos funcionarios. Al poder central le parecía sumamente necesario conocer lo que sucedía en cada uno de los más de 80 departamentos de Francia. Por ello, la legislación ordenaba un intercambio regular de información entre autoridades, misma que debía llegar a oídos del emperador. Sin duda, el esfuerzo más importante de este ejercicio era para los prefectos y los alcaldes porque –si bien los segundos debían presentar “informes periódicos” sobre la preservación del orden, higiene pública, provisión de auxilio público, entre otras tareas– ambos debían entablar diálogos constantes en una búsqueda por recopilar datos económicos y demográficos imprescindibles para la administración del territorio.³⁶¹

Con mucha frecuencia, las rivalidades y diferencias personales entorpecían esta comunicación. Algunos alcaldes, por ejemplo, se rehusaban a proporcionar toda información que perjudicara los intereses locales. A otros les preocupaba que, mientras más aumentaban sus funciones, más complicado resultara distanciarse de “preocupaciones puramente locales”. Unos más, por el contrario, se desentendían de su comunidad. Pero, en general, lo que más obstaculizaba la

administrativo. Su función era expresamente de justicia y con independencia del desempeño activo de los prefectos. Los segundos, por su parte, eran el órgano consultivo del prefecto. Vandelli, “El modelo administrativo”, 1989, pp. 182-185; Bouvet, “Los consejos de prefectura”, 2014, pp. 358-362; Price, *The French Second*, 2001, pp. 81 y 83.

³⁶⁰ Price, *The French Second*, 2001, pp. 84 y 85

³⁶¹ *Ibíd.* pp. 88-90.

relación era el disgusto de esta burocracia local hacia las formas de designar sus cargos.³⁶²

Si bien la ley mandaba que los prefectos nombrasen alcaldes en poblaciones con menos de 3000 habitantes, la designación hecha por el ministro del interior en comunidades más grandes causaba un revuelo porque se privilegiaba la elección de hombres influyentes y no se consideraba la decisión de los consejos electorales. A la larga, esta selección derivó en un debate de gran trascendencia política ante la necesidad de evitar la descentralización. Fue hasta 1865 que Napoleón III accedió a dar “mayor independencia” a las alcaldías, otorgando potestad a los prefectos para que, en la medida de lo posible, eligieran alcaldes “entre el rango de los consejeros electos”.³⁶³

Respecto a las tareas que Napoleón Bonaparte y Napoleón III delegaron al prefecto, destacó la de resolver el incremento de pobres a partir de las órdenes dictadas desde el poder central. Esta estrategia sólo tuvo un revés cuando los borbones restauraron la monarquía (1814-1830) y promovieron una forma de caridad tradicional y un ejercicio privado de beneficencia. Pero incluso así, la figura del prefecto se mantuvo sin muchos cambios, desde su creación en 1800, gracias a que Luis XVIII optó por mantener la administración departamental napoleónica que dio al prefecto un rol especial en el control de la pobreza durante esas dos décadas. Tratándose de los comisarios imperiales su destino fue menos alentador pues, en medio de las transformaciones políticas, el cargo tuvo algunas modificaciones para luego desaparecer por considerarlo perjudicial para la unidad nacional –muy probablemente porque sus misiones eran temporales–.³⁶⁴

³⁶² *Ibíd.* pp. 88 y 91.

³⁶³ Este cambio tuvo su momento culminante en 1870, cuando el emperador reconoció el derecho de las comunidades a elegir sus representantes municipales y “el del gobierno para seleccionar el alcalde, de entre esos concejales” *Ibíd.*, pp. 89, 91-93.

³⁶⁴ Ello explica que los comisarios del Directorio fuesen convertidos en comisarios que supervisaban a los departamentos y a sus respectivas autoridades locales –es decir, como Maximiliano pretendía que se desempeñaran en el imperio mexicano–. No obstante, con el ascenso de Bonaparte desaparecieron y fueron reemplazados por los prefectos y subprefectos que realizaban funciones regulares. Así, la recuperación que Maximiliano hizo del comisario debe ser entendida a la luz de sus propios intereses. Bonnin, *Principios de administración*, 2003, p. 73.

Los prefectos franceses, por tanto, asumieron una labor social muy importante para el progreso de su jurisdicción territorial, entre ellas, la supervisión de las tareas de beneficencia. El nombre de J.P. Alban de Villeneuve-Bargemon, prefecto durante la restauración, es conocido por haberse involucrado de forma notable en el auxilio a los pobres al grado en que, terminada su carrera administrativa, publicó *Economía Política Cristiana, ó Investigaciones sobre la naturaleza y las causas del pauperismo en Francia y en Europa: y sobre los medios de socorrerlo y prevenirlo* (1834).³⁶⁵

Menos de una década después, tres prefectos del departamento de Nièvre – Dominique François Larreguy, Jacques-Christian Paulze d'Ivoy y Jacques Mallac–, intentaron crear un *depois de mendicité* mientras ocupaban su cargo. Los dos últimos formaron una comisión para estudiar las causas de la pobreza, informar sobre el número de mendigos existentes en el territorio y buscar medidas para aliviar la indigencia. No obstante, su propuesta implicó un desafío y una resistencia al interior del departamento. La comunidad era apegada a costumbres como repartir limosnas individuales a sus pobres (mismos que debían portar un permiso para mendigar) y reacia a toda forma de encierro y represión. Además, los religiosos desconfiaban de la *charité administrative*. Por ello, no fue sino hasta 1854 cuando el prefecto Lerat de Magnitot puso en marcha la construcción de este establecimiento, para luego impulsar la centralización de las limosnas e instruir a todas las comunas a que distribuyeran atención domiciliaria, a fin de alejar a los mendigos extranjeros.³⁶⁶

Con todos estos elementos es viable aseverar que los discursos y las leyes no bastaron para garantizar la relación armónica y jerárquica que el monarca francés pretendía forjar entre los miembros de la burocracia imperial. En la práctica, su estructura no era tan lineal. Las negociaciones y resistencias eran constantes no sólo entre autoridades, sino con la población. Todo lo cual evidenciaba las limitaciones prácticas del poder central. Pero incluso con estas dificultades, el esquema francés fue adaptado en México por Maximiliano y

³⁶⁵ Vid., Villeneuve, *Économie Politique*, 1834; Leniaud-Dallard, "Villeneuve Bargemon", 1978.

³⁶⁶ Thuillier, "Préfets et mendiants", 2001, pp. 12-20.

Carlota. La apuesta principal era intentar racionalizar la organización del territorio mexicano, así como centralizar su dirección. Y con esa misma mirada, ambos se fijaron el objetivo de construir un sistema de beneficencia que pudiera ser gestionado por el gobierno central, sobre una base político-administrativa en la cual los prefectos fueron indispensables.

La adopción de la tradición francesa en el ordenamiento político-administrativo del Segundo Imperio mexicano

Dentro de la amplia gama de leyes y decretos que Maximiliano elaboró para gobernar, el *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano* se constituyó como la base de su administración. No fortuitamente, este se aprobó el mismo día en que se decretó la fundación del Consejo General de Beneficencia y en que se estableció la nueva división territorial. Formado por 18 títulos, referentes al ordenamiento y administración del país, el *Estatuto* indicaba que México sería una monarquía moderada hereditaria, cuya soberanía nacional residiría en el emperador “por sí” y a través de las “autoridades y funcionarios públicos” en tanto no se concretara la organización definitiva del imperio.³⁶⁷

Desde la perspectiva jurídica, el *Estatuto* se constituyó como “un conjunto de reglas provisionales destinadas a poner orden en el gobierno del país” mediante la figura de un soberano con amplias facultades. De ahí que, por sus características, se insertara en el modelo de la *carta otorgada* –de concesión real– y no en el de una constitución emanada del poder popular. La carta era un documento común entre las monarquías restablecidas después del imperio napoleónico. Su objetivo era mostrar que los monarcas podían limitar su poderío y reconocer ciertas garantías y libertades al pueblo, aunque no su soberanía, como fue el caso de las *cartas otorgadas* en Francia y España durante los años de 1814 y 1834, respectivamente.³⁶⁸

Es en ese sentido que Zulema Trejo apunta que el gobierno del Segundo Imperio se constituyó como un régimen intermedio entre las monarquías

³⁶⁷ *Estatuto Provisional*, 1865.

³⁶⁸ Trejo, “Estatuto Provisional”, 2007, pp. 175 y 176.

absolutistas y constitucionales. De acuerdo con Trejo, no podía considerarse una monarquía constitucional porque las prerrogativas decretadas en el *Estatuto* eran una concesión “del monarca a sus súbditos” y no el producto de una auténtica reflexión e interés por preservar los derechos fundamentales. Además, la división de poderes y la formación de una asamblea parlamentaria –elementos básicos de contrapeso a la figura del rey– no estaban contempladas en el *Estatuto* y, por tanto, su principio de representatividad era muy restringido.³⁶⁹ Pero la monarquía imperial tampoco era un remanente del absolutismo, esencialmente porque el *Estatuto* dio cauce a la corresponsabilidad en la toma de decisiones políticas y administrativas del imperio.

A pesar de que la mayoría de las decisiones eran tomadas por Maximiliano, el aumento considerable de cuatro ministros en 1864 –Guerra, Gobernación, Estado y Relaciones Exteriores– a nueve en 1865 –Casa Imperial, Estado, Negocios Extranjeros y Marina, Gobernación, Justicia, Instrucción pública y cultos, Guerra, Fomento y Hacienda–, denotaba su disposición para repartir funciones de gobierno.³⁷⁰ Sin embargo, como todo estatuto de la época, el del imperio mexicano estipuló que la asignación de autoridades administrativas y de sus tareas dependería del emperador, replicando así la estructura napoleónica.

La nueva organización territorial del Imperio fue un reflejo de ello. Encargada a Manuel Orozco y Berra en 1864, esta dividió al país en ocho regiones integradas por 50 departamentos que se segmentaron de acuerdo a variables económicas, militares y naturales. En correspondencia con la legislación, cada gran división fue responsabilidad de los comisarios imperiales. Ellos eran designados temporalmente por el emperador para cumplir “facultades especiales”. Algunas de las cuales consistían en “cuidar el desarrollo” de grandes territorios y vigilar el

³⁶⁹ Ratz, *Tras las huellas*, 2008, pp. 68 y 69; Trejo, “Estatuto Provisional”, 2007, pp. 176- 178.

³⁷⁰ Todos los ministros eran nombrados por el emperador, pero sólo lo hacía directamente con los de Casa Imperial y Estado. El resto recibía el cargo de manos del ministro de Estado, en presencia de Maximiliano.

orden administrativo y desempeño del prefecto superior o prefecto imperial (véase mapa 1 y anexo 1).³⁷¹

El prefecto era la autoridad comisionada para administrar los departamentos conformados, a su vez, por distritos y estos por municipalidades. Los primeros estuvieron a cargo de los subprefectos, que eran autoridades facultadas para atender los mismos ramos que su superior en su jurisdicción. Las municipalidades, por último, estaban a cargo de los alcaldes, quienes realizaban funciones muy parecidas a nivel municipal.³⁷²

Mapa 1



Fuente: mapa basado en Orozco y Berra, “Idea de las divisiones”, 1878; “Geografía”, *El Mexicano. Periódico bisemanal dedicado al pueblo*, 15 de julio de 1866, t. I, núm. 55, fojas 435 y 436; “Maximiliano, emperador de México”, *El Diario del Imperio*, 10 de abril de 1865, t. I, núm. 83, foja 14.

³⁷¹ “Maximiliano, emperador de México”, *El Diario del Imperio*, 10 de abril de 1865, tomo I, núm. 83, f. 14.

³⁷² *Estatuto Provisional*, 1865; Salinas, “Organización municipal”, 2016, p. 235.

Dentro de los nueve ministerios creados en México por Maximiliano, uno de los más importantes para la reconfiguración político-administrativa del Imperio fue el de gobernación. Según lo previsto por la ley del 1° de noviembre de 1865, eran sus responsabilidades las prefecturas, subprefecturas y municipalidades. Para su manejo, el ministerio se dividió en siete secciones: gobernación, municipalidades, policía, beneficencia, indiferente, contabilidad y archivo. Las cuatro primeras atendían temas vinculados a la organización de la vida social. La sección de gobernación resolvía problemas administrativos relativos a las cuatro jurisdicciones del territorio; se encargaba de lo contencioso-administrativo y vigilaba lo relativo al registro del estado civil y las tierras de común repartimiento. La sección municipalidades dirigía los asuntos relativos a esta demarcación, entre ellos la hacienda, el presupuesto anual y la higiene pública. La sección de policía se hacía cargo de la seguridad y tranquilidad pública –fuese a través de la policía general y municipal o mediante la gendarmería y la guardia nacional–. Finalmente, la sección de beneficencia cuidaba todo lo referente a las festividades nacionales y diversiones públicas, montes de piedad, socorros públicos en tiempos de desastres, casas de beneficencia, hospitales y cementerios.³⁷³

Como puede verse, las atribuciones del ministerio no son asunto que deba pasarse por alto. Esta no era la primera vez que los ramos del interior dependían de una secretaría de gobierno. Tiempo atrás, Antonio López de Santa Anna firmó un decreto (17 de mayo de 1853) por el que se instituyó por vez primera una secretaría de Gobernación con atribuciones del ramo policía, cárceles, libertad de imprenta, festividades nacionales, diversiones públicas, pestes, socorros públicos, así como montepíos y establecimientos de beneficencia.³⁷⁴

Hacia 1861, Benito Juárez le otorgó la denominación de Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación. A ella correspondieron facultades como tranquilidad pública, registro civil, policía de seguridad y salubridad, festividades, epidemias, vacunas, entre otras. Sobre la beneficencia se estipuló que lo relacionado con el manejo de hospitales, hospicios, casas de expósitos, salas de

³⁷³ Colección de leyes, 1865, pp. 3-5.

³⁷⁴ “Ministerio de Relaciones”, en Dublán y Lozano, t. VI, 1876, pp. 405 y 406.

asilo, montes de piedad, casas de empeño, casas de ahorro, cárceles y casas de corrección sería exclusivo del gobierno del Distrito Federal. Mientras que, como se vio en el primer capítulo, los gobiernos de los estados tendrían autonomía para atender el ramo como mejor lo convinieran.³⁷⁵

La organización de estas facultades muestra los intentos de tres tipos de gobierno –centralista, federalista y monárquico–, por ampliar su responsabilidad sobre tareas que tradicionalmente eran gestionadas por poderes locales y municipales. Y si bien su intención era la misma, pues en mayor o menor medida tenían fines centralizadores, las disparidades entre los modelos revelan que cada autoridad entendió cosas distintas por beneficencia y sobre las maneras en que se debía administrar. Desde esa perspectiva, las discrepancias radican en el peso que cada gobierno dio a los poderes locales, así como en la gama de atribuciones que otorgaron a la beneficencia.

En ese sentido, a diferencia de la administración santanista y juarista, las autoridades imperiales incorporaron una variedad de tareas al ramo de beneficencia que sus antecesoras atendieron de manera independiente. Además, aunque todos los ramos que dependían de este ramo estaban sujetos a la supervisión del emperador, el prefecto tenía gran responsabilidad en el manejo de la beneficencia local. Pero ¿cuál era la principal labor de este funcionario?

A grandes rasgos, la tarea del prefecto consistía en administrar el departamento y supervisar a los subprefectos y alcaldes. En cambio, no tenía atribuciones militares ni financieras, pues para ello existían el comandante militar y el administrador principal de rentas, respectivamente. El *Estatuto Provisional del Imperio* no detallaba sus labores. Sólo estipulaba su residencia dentro de la capital del departamento asignado; ordenaba que visitara el interior de su jurisdicción por lo menos una vez al año y convenía la obligación de consultar sus decisiones con el emperador, a fin de poder ejecutarlas. En cuanto a la estructura de la prefectura, la ley del 1° de noviembre de 1865 indicó que debía dividirse en cuatro

³⁷⁵ “Decreto del Gobierno”, en Dublán y Lozano, t. IX, 1876, pp. 88-90.

secciones: gobernación; municipalidades; fomento e indiferente; y de guerra, justicia, hacienda, cultos e instrucción pública.³⁷⁶

Como subordinado del ministerio de gobernación, el prefecto se ocupaba de mantener la tranquilidad pública –ordenando e inspeccionando lo relativo a la seguridad, los socorros, las festividades y diversiones–, la glosa de las cuentas municipales, la higiene pública, la vigilancia del registro civil, así como el cuidado de hospitales y casas de beneficencia. A la par, la *Ley orgánica sobre la administración departamental gubernativa* indicaba que los prefectos también se encargarían de vigilar la recaudación de cuentas públicas, procurar la abundancia y circulación de las subsistencias (semillas y otros alimentos), publicar y difundir las leyes o decretos para conocimiento de los habitantes de sus demarcaciones, e incluso dictar disposiciones para “mejorar la condición material y moral de los pueblos”. En cambio, no eran sus atribuciones expedir leyes, establecer impuestos, conceder indultos, alterar la división territorial o inmiscuirse en asuntos del ejército.³⁷⁷

Para auxilio del prefecto, un consejo departamental formado por individuos con características acordes a los intereses de la demarcación –es decir, un funcionario judicial, un administrador de rentas, un propietario agricultor, un comerciante y un minero o industrial–, se ocupaba de recomendar, dictaminar y sesionar cada asunto solicitado por este, así como de promover lo necesario para garantizar mejoras y prevenir abusos en “la condición de los pueblos”. Es decir, tenía un órgano consultivo idéntico al modelo francés.³⁷⁸ En la historiografía se afirma que las observaciones de este no siempre fueron ejecutadas por el prefecto, debido a su carácter consultivo. No obstante, las fuentes muestran que sí

³⁷⁶ Colección de leyes, 1865.

³⁷⁷ Decretos y leyes, 1865, pp. 6 y 7; *Ley orgánica sobre*, 1865, p. 21.

³⁷⁸ El Consejo Departamental del Valle de México se formó por Ignacio de la Barrera (administrador de rentas), Ramón Ibarrola (comerciante), Pedro Hope (industrial) y José María Godoy (agricultor). *Estatuto Provisional*, 1865; Trejo, “Estructura administrativa”, 2008, pp. 1021 y 1022; “Actualidades. El Consejo Departamental de México”, *La Sociedad*, 19 de julio de 1865, t. V, núm. 757, f. 2.

hubo un vínculo muy estrecho entre ambas figuras y que los consejos llegaron a aprobar varios dictámenes entregados por su superior.³⁷⁹

En el ámbito jurídico, el prefecto imperial no gozaba de las mismas prerrogativas que la figura del gobernador republicano a quien sustituyó. Es decir, no tenía su autonomía, no podía ser elegido a través del voto popular y mucho menos inmiscuirse en asuntos financieros y militares. Aun con ello, su papel fue bastante peculiar, pues la *ley orgánica* le concedía una “triple investidura”. Se le confirió la denominación de “agente del gobierno” debido a su relación directa con el ministerio de gobernación y el emperador. Y, además, su desempeño sujeto a los comisarios imperiales los convertía en “delegados del emperador” y en “representantes de los intereses departamentales” cuya encomienda era, precisamente, el gobierno, “prosperidad y conservación del territorio”.³⁸⁰

A pesar de la jerarquía de este esquema de organización, la ley daba cierta libertad al prefecto político para nombrar autoridades vinculadas a su administración. Es verdad que la alcaldía capitalina era designada y removida por el emperador. También lo es que la aprobación central era necesaria para asignar a muchos otros funcionarios locales, sin embargo, la autonomía del prefecto era vital para nombrar subprefectos y proponer alcaldes en el resto del país. Desde luego, esta ventaja era más evidente tratándose de su relación con el subprefecto, pues era su representante directo y un “subdelegado del poder imperial”. En el caso de las alcaldías, si bien presidían el órgano local más pequeño –desde el cual se despachaban negocios de higiene, hacienda o cementerios–, todos sus proyectos e iniciativas, especialmente financieros, debían esperar la anuencia directa del monarca o del ministerio de gobernación en su sección

³⁷⁹ “Departamentos. Consejo departamental”, *El Pájaro Verde*, 23 de mayo de 1865, t. III, núm. 119, f. 2; “Bienes de corporaciones civiles”, *El Pájaro Verde*, 19 de octubre de 1865, t. III, núm. 247, f. 2; “Parte no oficial. La emperatriz en Campeche”, *El Diario del Imperio*, 30 de diciembre de 1865, t. II, núm. 301, f. 6; “Ministerio de Gobernación”, *El Diario del Imperio*, 18 de noviembre de 1865, t. II, núm. 268, f. 1; “Ministerio de Instrucción Pública y Cultos”, *El Diario del Imperio*, 20 de septiembre de 1865, t. II, núm. 217, f. 1; “Prensa de los departamentos”, *La Sociedad*, 2 de octubre de 1865, t. V, núm. 831, f. 1.

³⁸⁰ *Estatuto Provisional*, 1865; Trejo, “Estructura administrativa”, 2008, p. 1017; Salinas, “Organización municipal”, 2016, p. 244; “Parte oficial”, *El Diario del Imperio*, 22 de abril de 1865, t. I, núm. 92, f. 1.

municipalidades. Además, los integrantes del ayuntamiento eran los únicos funcionarios cuyo nombramiento no dependía del prefecto o del emperador, pues eran cargos de elección popular.³⁸¹

Y si bien este organigrama daba un orden y jerarquía al prefecto, hay elementos que permiten dudar acerca de su efectividad. Zulema Trejo indica que en el departamento de Sonora los oficiales militares se tomaban la libertad de designar autoridades locales como los prefectos. En la búsqueda por resolverlo, el comisario imperial presentó continuas quejas al emperador que rindieron fruto sólo cuando logró solicitar que Santiago Campillo, prefecto imperial, fuese removido de su cargo. ¿La causa? Haber quebrantado la ley al auto nombrarse prefecto y tomar decisiones económico-militares tanto en su jurisdicción como fuera de ella. Por lo demás, Trejo indica que los prefectos no eran obedecidos por sus subordinados y que su mayor preocupación eran los asuntos militares y no los del ámbito civil que les correspondían.³⁸²

Es probable que la lejanía de los territorios respecto a la capital o la inestabilidad del país –que instaba a los prefectos a actuar de acuerdo a las posibilidades y oportunidades, incluida la de dirigir su actuación como gobernadores republicanos– hubiesen fomentado este tipo de comportamientos. De haber sido factor determinante, no sería casual que los prefectos imperiales de todo el territorio hubiesen tomado atribuciones que no les correspondían y que contribuyeron a impedir o desestabilizar la pretendida centralización, al grado de romper con la figura de los prefectos como “delegados del emperador”.

Pero, ante la falta de estudios regionales, la lógica de esta premisa no basta para hacer generalizaciones. Al menos no sin analizar el papel del prefecto desde la óptica de sus funciones sociales y desde su propia capacidad de acción. Y es que así como parece acertado asumir que los prefectos gozaron de mayor autonomía que la enunciada por la legislación, también vale la pena poner en duda la hipótesis de que pocas veces se interesaron en asumir las labores civiles

³⁸¹ Salinas, “Organización municipal”, 2016, p. 241.

³⁸² Trejo, “Estatuto provisional”, 2007, pp. 181 y 182; “Estructura administrativa”, 2008, pp. 1032-1035.

que el emperador les encomendó y que, ciertamente, pudieron ser acatadas o desobedecidas de manera intencionada.

En México, los prefectos imperiales no sólo tuvieron un papel imprescindible para alcanzar los objetivos centralizadores de Maximiliano y Carlota sino, más importante aún, asumieron una labor en la administración y cuidado de los pobres. Desde luego, ello no estuvo exento de complejidad pues, para cumplir su tarea, estos funcionarios tuvieron que entretejer una serie de relaciones y sortear conflictos de interés con las juntas locales de caridad, los representantes de la Iglesia y otros actores involucrados en la beneficencia. Todo ello través de su participación dentro del Consejo General de Beneficencia.

El Consejo General de Beneficencia

El moderno sistema de beneficencia imperial

Desde su llegada a México, Maximiliano y Carlota establecieron contacto con comunidades indígenas despojadas de sus tierras y con mendigos que solicitaban limosna en las calles. El acercamiento les mostró que la ayuda suministrada por el Estado y los benefactores particulares no era suficiente para menguar las necesidades de esta población vulnerable. Por ello, pusieron en marcha una serie de prácticas y políticas encaminadas a ampliar los establecimientos de beneficencia y mejorar la situación de grupos que se encontraban en pobreza de forma permanente o coyuntural.

Una de estas prácticas fue la distribución de socorros económicos a la población necesitada que acudía a las audiencias públicas o solicitaba auxilio a través de peticiones escritas. Un tema que analizo en el último capítulo. En cuanto a su política de institucionalización, los emperadores se esmeraron en brindar apoyo financiero a hospitales, hospicios, casas de corrección, casas de instrucción y todo aquel establecimiento asistencial que precisara ayuda económica. Además, buscaron unificar su administración y ampliar su número en el territorio. Para ello, fundaron el Consejo General de Beneficencia que, propongo, fue el primer intento en México por crear un organismo de beneficencia institucionalizado y centralizado.

Aunque este proyecto estuvo menos de dos años en operación, su fundación permite explicar las preocupaciones que estuvieron detrás del interés de Maximiliano y Carlota por atenuar la pobreza y revelar las prácticas institucionales que implementaron para ello. En esa lógica, el entramado institucional creado en torno al Consejo debe ser visto como el intento por construir un moderno sistema de beneficencia que hiciera frente al crecimiento de pobres y que diera cauce a las crecientes capacidades administrativas de su aparato burocrático. Con sistema se entiende un conjunto estructurado de unidades relacionadas entre sí que sirven a un propósito. Tom Crook, estudioso de la higiene pública moderna victoriana y eduardiana, plantea que es un conjunto de partes, prácticas, personas y cosas que interactúan y se componen de otros sistemas especializados, llamados subsistemas. En ese sentido, reflejan desde un todo nacional hasta su integración con múltiples sistemas internos que interactúan en un proceso metódico y uniforme. Durante esta época, sin embargo, Crook propone que sólo hubo intentos por crear sistemas administrativamente perfectos porque en su organización imperaba el dinamismo.³⁸³

Aplicada al caso mexicano, la propuesta de Crook permite sostener que el Consejo General fue un sistema que operaba bajo un orden central e interactuaba con una serie de brazos o subsistemas. Su objetivo no se encaminaba a brindar paliativos temporales a los pobres, sino a intentar disminuir su número mediante políticas permanentes que requerían que el organismo funcionara por sí mismo.³⁸⁴ Desde esta perspectiva, el Estado no era visto como el único protagonista en la

³⁸³ La cita original que se refiere al sistema de salud pública lo concibe como “a shifting assemblage of interacting parts and practices, people and things, which, crucially, included more specialized systems –or subsystems as they might be styled– of sanity inspection, waste disposal, and statistical classification, among many others. The modernity of the system partly resides in its complexity, and in the way it was reflected upon and realized as a series of systems, from the system as a national whole to multiple systems within. Crook, *Governing systems*, 2016, pp. 4 y 5.

³⁸⁴ Esto último recuerda la interpretación de Marx acerca de las tareas administrativas que Napoleón III delegó a un grupo de oficiales y funcionarios, pues consideró que esta forma de operación dejó de ser un medio o instrumento de dominación, para convertirse en un organismo con “completa autonomía” desde el cual Napoleón obtuvo la “posibilidad de influir por igual sobre todos los puntos [...], desde un centro supremo”. O como decía Tocqueville, una máquina que funcionaba casi sin motor, pues cualquiera que tomara su manivela la haría funcionar. *Apud.*, Bonnín, Principios de administración, 2003. Marx, *El dieciocho brumario*, 2003, p. 114.

creación de esta institución, sino como parte de un engranaje en el que otros actores se involucraron desde distintos niveles y roles para posibilitar su ejecución.

Aquí cabe una reflexión más. Y es que el sistema de beneficencia también aspiraba a ser moderno. Sin embargo, a diferencia de lo que suele proponer la historiografía –acostumbrada a asociar la intervención del Estado y la centralización con la modernidad–, ello precisaba interactuar con actores locales y corporativos a los que tradicionalmente se relaciona con el antiguo régimen. En ese sentido, vale la pena aclarar que la modernidad del Estado no dependía de su capacidad para eliminar la participación de grupos locales y corporativos; al menos no durante estos años.

Si bien es indudable que las autoridades imperiales se esforzaron por racionalizar las prácticas de auxilio a los pobres, llevando su dirección desde un centro, también lo es que no se podía gobernar sin un grupo de aliados. Tom Crook los llama una “coalición de agentes”, de distintos niveles, sin los cuales no se podía administrar un territorio porque, en un sistema moderno, este proceso era “compartido, enredado y rutinario” y “dependía de la agencia de [muchos actores]”.³⁸⁵ En ese sentido, considero que Maximiliano y Carlota entendieron bien este principio cuando ambos buscaron regular la actuación de un gran número de individuos involucrados en el proceso asistencial.

Aunque las relaciones centro-locales, el manejo de estadísticas y la presencia de burocracia especializada eran atributos de los sistemas políticos modernos, dos elementos esenciales de su constitución fueron la capacidad del Estado para intervenir en la vida social y su intención por convertir ciertos problemas sociales en una ambición humana a resolver. De acuerdo con Crook, estos temas debían “[competir] por la atención, [establecer] agendas e [incitar] a la discusión y disensión”, pues sólo así los estados modernos lograrían diferenciarse de su pasado y aspirar al progreso.³⁸⁶

³⁸⁵ Crook, *Governing Systems*, 2016, pp. 16 -18.

³⁸⁶ *Ibíd.* pp. 10, 13-22.

En el caso mexicano, al igual que Benito Juárez buscó fortalecer la figura del Estado y aumentar su influencia en la vida pública y privada de la sociedad, las autoridades imperiales se esmeraron en intervenir en diversos aspectos de la vida social con el mismo objetivo. A la par, Maximiliano y Carlota fomentaron una “cultura moderna de gobierno” cuando atendieron el tema de la pobreza como un problema trascendental de la época.³⁸⁷ En ese sentido, y como se verá en los siguientes apartados, no sólo impulsaron la colaboración de diferentes actores y niveles de gobierno en el combate a la pobreza, sino que esta última tarea se convirtió en una ambición a la que otorgaron un lugar importante en la agenda pública.

El sistema operativo del Consejo General de Beneficencia

El Consejo General de Beneficencia se fundó con motivo del aniversario de la aceptación del trono mexicano, el 10 de abril de 1865. La clase menesterosa, como Maximiliano la llamaba, precisaba ser auxiliada mediante un organismo habilitado para fundar, cuidar y administrar establecimientos de beneficencia que pudieran ser diseminados en todo el país.³⁸⁸

El 19 de abril su consejero secretario Martín del Castillo y Cos –también intendente general de la lista civil de la casa imperial– dictó las primeras indicaciones para su organización y declaró la “grande influencia que [tendría] en el bienestar de la sociedad y el progreso de la nación el exacto cumplimiento y perfecto desarrollo del noble pensamiento de [los emperadores].³⁸⁹ Las principales preocupaciones e intereses de Maximiliano y Carlota quedaron vertidos en las *Bases para la organización del Consejo de Beneficencia*. Un documento que contenía los tres grandes objetivos de la institución.

Primero se planteó fundar establecimientos asistenciales con carácter de permanentes. Segundo, administrar y contribuir al financiamiento de casas de beneficencia fundadas por particulares o gestionadas por el ayuntamiento,

³⁸⁷ La expresión es de Crook.

³⁸⁸ “Parte oficial”, 10 de abril de 1865, *El Diario del Imperio*, tomo I, núm. 83, f. 10, “Parte oficial. Maximiliano, emperador de México”, *La Sociedad*, 11 de abril de 1865, t. IV, núm. 659, f. 3.

³⁸⁹ AHCM, Ayuntamiento, Beneficencia, Consejo General, vol. 418, exp. 1, f. 2.

organizaciones católicas y el Estado. Y, tercero, reconocer las acciones caritativas de hombres y mujeres comprometidos con la filantropía, a quienes se otorgaría una condecoración especial, llamada la Orden de San Carlos, mediante las medallas de la Gran Cruz y la Pequeña Cruz.³⁹⁰

El Consejo fue presidido por la emperatriz con ayuda de una junta de beneficencia que ejerció su cargo sin recibir salario. Tiempo atrás, en 1863, la organización de las juntas particulares fue duramente criticada por Joaquín García Icazbalceta, quien consideró que obstaculizaban la buena administración de los establecimientos asistenciales. En su visión, sólo lograrían mejorar su condición y finanzas al centralizarlos y garantizar su manejo con ayuda de directores y un reglamento general, como sucedió durante el porfiriato.³⁹¹ Sin embargo, como ya se ha visto, las juntas eran parte de una tradición arraigada en México y Europa. Por tanto, los emperadores las aprovecharon para engrandecer sus alianzas con hombres y mujeres que desde antaño habían dedicado su vida al cuidado de los menesterosos. Así, cuando García Icazbalceta recomendó desaparecerlas, su propuesta no prosperó y estas llegaron a proliferar en todo el territorio nacional.

La junta central de beneficencia del Imperio se concibió como un organismo del Estado que serviría de ejemplo a la caridad privada y se impondría la “obligación” de organizar de la “manera más útil” a todos los individuos caritativos que se familiarizaran con el “paternal pensamiento del soberano”. Esta se integró por diez miembros con un perfil muy parecido. Dos formaban parte del gabinete de Maximiliano, dos más eran representantes de la Iglesia y el resto comerciantes, empresarios y funcionarios de alto nivel, pertenecientes a familias acaudaladas. Ellos eran el consejero vicepresidente, José María Esteva –quien entonces también fungía como ministro de gobernación–; el consejero secretario, Martín del Castillo; y ocho consejeros más. El arzobispo de México, Pelagio Antonio de Labastida y Dávalos; sor María Ville, visitadora de las Hermanas de la Caridad;

³⁹⁰ Colección de leyes, 1865, p. 159.

³⁹¹ García, *Informe sobre los establecimientos*, 1907, pp. 92-113 y 121; Lorenzo, *El Estado como benefactor*, 2011, pp. 86 y 87.

Eustaquio Barrón, Antonio Escandón, Rafael Martínez de la Torre, Antonio Mier y Celis, Antonio Vértiz y José Miguel Pacheco.³⁹²

La integración de esta junta era un guiño del vínculo que se fomentaría entre la beneficencia pública y privada. Una relación que no era ajena a las dinámicas de naciones occidentales de la época. Entre 1847 y 1855, por ejemplo, el Estado liberal español buscó administrar los establecimientos de beneficencia pública (sus fondos, actividades y reglamentos), al tiempo que fomentaba las obras de particulares.³⁹³ Ello no era casual. En la práctica, la vorágine centralizadora todavía no era concebida en términos de su capacidad para monopolizar el auxilio público. A pesar del deseo de los representantes del Estado por concentrar el poder político y económico, en naciones como Inglaterra, Francia, España y Austria existían todo tipo de sociedades privadas y comunidades locales haciéndose cargo de sus pobres. Mariano Esteban de Vega lo apunta al señalar que en esta época se entendía que “los poderes públicos carecían tanto de recursos como de voluntad política para crear una verdadera red de protección social”. Así, “la iniciativa particular gozó siempre de un amplio margen de maniobra”.³⁹⁴

Este rumbo fue posible durante el Segundo Imperio debido a dos principales razones. La primera por la alta participación de los benefactores privados en el cuidado de los pobres. Cuando Maximiliano decretó la creación del Consejo no se equivocó al señalar que sus frutos completarían la labor de la caridad individual que era muy generalizada en la nación.³⁹⁵ Esta aseveración no sólo era parte de un discurso, pues cuando los emperadores llegaron ya existía un gran número de voluntarias y voluntarios interesados en ayudar al necesitado. Muchos de ellos lo

³⁹² Algunos otros ministros de gobernación que ejercieron el cargo de vicepresidente del Consejo fueron Manuel Siliceo y José Salazar Ilarregui. La visitadora renunció muy pronto al no obtener el permiso de su superior. “Maximiliano, emperador de México”, *El Diario del Imperio*, 10 de abril de 1865, tomo I, núm. 83, f. 14; “Parte oficial. Consejo General de Beneficencia”, *El Diario del Imperio*, 3 de junio de 1865, tomo I, núm. 127, f. 1; “Informe del Consejo General de Beneficencia”, 10 de abril de 1866, *El Diario del Imperio*, t. III, núm. 382, f. 4; “Sección oficial. Ministerio de Estado”, *La Sociedad*, 19 de abril de 1866, t. VI, núm. 1028, f. 2; Arrom, *Para contener*, 2011, p. 350.

³⁹³ Esteban de Vega, “La asistencial liberal”, 1992, pp. 125 y 126.

³⁹⁴ *Ibíd.*, p. 126.

³⁹⁵ “Parte oficial”, 10 de abril de 1865, *El Diario del Imperio*, tomo I, núm. 83, f. 10, “Parte oficial. Maximiliano, emperador de México”, *La Sociedad*, 11 de abril de 1865, t. IV, núm. 659, f. 3.

habían hecho mediante donaciones o a través de su participación en juntas locales, organizaciones laicas y religiosas. De manera que, como apunta Silvia Arrom, existía una “tradición dinámica de filantropía y voluntarismo entre las clases medias y altas” decimonónicas.³⁹⁶

De la mano de ello, una segunda razón versa sobre el papel que las elites tuvieron en el financiamiento de las obras de beneficencia y en la difusión de la imagen paternal de los emperadores. Este asunto fue muy importante para Carlota y Maximiliano debido a que no sólo visualizaron los beneficios de recibir su apoyo económico para gracia de la beneficencia, sino también las ventajas políticas que traería al gobierno del Imperio. Por ello, se ocuparon de integrar al Consejo General con personas de un perfil muy particular.

De todos los integrantes de la junta central de esta institución, el más importante para su logística fue el consejero secretario a quien se dirigieron la mayoría de los informes, peticiones y quejas referentes a la beneficencia. Su labor consistía en firmar las actas de sesiones, entregar la correspondencia a los consejos periféricos, autorizar gastos menores e informar a la emperatriz de todos los asuntos concernientes al ramo.³⁹⁷ El consejero era quizás el funcionario del Consejo que más costó al Estado porque, dada la complejidad de sus tareas, tenía a su mando otros tres empleados que él mismo proponía y que sí recibían un salario.³⁹⁸

Es probable que la función de los vocales Barrón y Pacheco consistiera en alentar las donaciones de otros particulares. Pero, al no encontrarse información que lo revele, es difícil asegurar cuál fue su función dentro de la junta. En el caso de Vértiz, Escandón y Martínez de la Torre, a ellos se les comisionó visitar los

³⁹⁶ Arrom, *Para contener*, 2011, p. 448.

³⁹⁷ “Sección oficial”, *La Sociedad*, 8 de agosto de 1865, t. V, núm. 777, f. 1.

³⁹⁸ Aunque Castillo propuso a su equipo en junio de 1865, la emperatriz lo aprobó hasta mayo de 1866, dando cuenta de la demora con que muchos asuntos relativos al ramo solían despacharse. El oficial era Ignacio Janes, quien se desempeñaba como capitán de caballería permanente; los escribientes eran Francisco Ybarro [sic] y Enrique Sicilia, este último antiguo empleado de la Intendencia General de la Lista Civil; el portero fue Modesto Maldonado. Ellos cobraron un salario que se estipuló en el reglamento del 11 de mayo de 1865. El primero recibió 1200 pesos anuales, los escribientes 600 y el portero 300, AHCM, Ayuntamiento, Beneficencia, Consejo General, vol. 418, exp. 2, fs. 1, 2, 3, 9, 10 y 15.

establecimientos de beneficencia de la capital e informar acerca de su ubicación, sus fondos y el estado en que se encontraban.³⁹⁹ A la par, desde octubre de 1865 se encargaron de coleccionar donativos entre los capitalinos para ayudar a las familias más perjudicadas por las inundaciones del país. Recaudación que, como se verá más adelante, logró ser un éxito en la capital y algunos departamentos. Finalmente, Mier y Celis formó parte de la comisión de vigilancia del Hospicio de Pobres.⁴⁰⁰

A simple vista, la junta ejercía un papel como mediadora del auxilio público del que el Estado era responsable. No obstante, la ley era muy clara respecto a la dependencia que Gobernación tenía sobre el ramo. Además, se entendía que la tutela de la institución recaía en la emperatriz, quien era representante del Estado.⁴⁰¹ La organización del Consejo denotaba, entonces, el intento formal de institucionalizar y centralizar las decisiones del ramo en todo el territorio con ayuda de funcionarios, miembros de la Iglesia y benefactores particulares.

Pero la junta no fue el único organismo del que Carlota se valió para gestionar la beneficencia. Para sistematizar este ramo, la emperatriz ordenó que el Consejo General se ramificara en consejos superiores, departamentales y particulares, mismos que serían instalados y vigilados por los comisarios imperiales y los prefectos, replicando así las atribuciones de los funcionarios franceses.⁴⁰²

El mapa político-administrativo de la beneficencia imperial

La estrategia administrativa de Carlota se formalizó cuando en junio de 1865 se decretó que la dirección y administración de los establecimientos asistenciales

³⁹⁹ "Junta General de Beneficencia", *El Diario del Imperio*, 20 de abril de 1865, t. I, núm. 90, f. 2.

⁴⁰⁰ "Parte no oficial. Beneficencia", *El Diario del Imperio*, 12 de octubre de 1865, t. II, núm. 236, f. 1.

⁴⁰¹ Maximiliano estipuló que Carlota debía "promover y consultarme todo lo conveniente al alivio de la humanidad desvalida, proponiéndome la fundación de hospitales, hospicios y demás casas de beneficencia en los puntos en que sea oportuno establecerlas; mejoras útiles en los que existan, la manera de aumentar y asegurar sus fondos y las condecoraciones con que merezcan ser premiadas las personas que se distinguen por acciones notables de caridad [...]". En caso de ausentarse la emperatriz, el ministro de gobernación se haría cargo de la presidencia del Consejo. AHCM, Ayuntamiento, Beneficencia, Consejo General, vol. 421, exp. 198, f. 1.

⁴⁰² "Instalación de la Junta de Beneficencia", *El Diario del Imperio*, 20 de abril de 1865, t. I, núm. 90, f. 3.

quedaría a cargo de los consejos de beneficencia con el objetivo de mejorar su administración, conservar y mejorar sus condiciones materiales y fundar otros nuevos. Es decir que los consejos coordinarían estas tareas en las cabeceras de las “grandes divisiones del imperio, y a su vez en cada capital de departamento y en otras poblaciones”.⁴⁰³

Esta disposición coincidía con lo expresado en las *Bases* que estipulaban la formación de tres tipos de consejos y con lo expuesto en la *Ley sobre el arreglo de beneficencia* de 1866 que ratificaba el papel del Consejo General como encargado de dirigir los establecimientos, nombrar y remover a sus autoridades, lo mismo que de anular las decisiones que los consejos superiores, departamentales y “municipales” tomaran sin apego a la legislación.

En la primera circular del 19 de abril de 1865, que dio marcha a la ejecución del Consejo General, Martín del Castillo y Cos solicitó a los comisarios imperiales acatar las normas emitidas en el reglamento de su fundación. Si bien estas aludían a la figura del Consejo General como sede rectora de los consejos superiores, también señalaban al comisario imperial como encargado de nombrar a sus ocho integrantes, así como de presidir cada uno de los que se instalaran en las grandes divisiones territoriales del país.⁴⁰⁴

Un mes después, el 11 de mayo de 1865, se aprobó el plan para organizar los consejos departamentales del ramo. Estos dependerían directamente de los consejos superiores, quienes nombrarían a sus seis integrantes luego de recibir la propuesta de su presidente, el prefecto político.⁴⁰⁵ A cargo de estos consejos quedarían los del ámbito particular formados por “hombres y señoras en las ciudades y poblaciones del imperio que juzguen aquellos oportuno”. Ello significa que eran el tipo de consejo menos homogéneo, pues su creación se daba a juicio

⁴⁰³ La importancia de esta organización del territorio fue tal que, en noviembre de 1865, Carlota nombró una comisión encargada de “proponer la ley de división territorial de los establecimientos de beneficencia”. “Maximiliano, emperador de México”, *El Diario del Imperio*, 10 de abril de 1865, tomo I, núm. 83 f. 14; ACHM, Beneficencias, Consejo General-Actas, 4 de noviembre de 1865, vol. 422, exp. 9, f. 36.

⁴⁰⁴ AHCM, Ayuntamiento, Beneficencia, Consejo General, vol. 418, exp. 1, f. 2; *Colección de leyes*, 1865, p. 157.

⁴⁰⁵ “Sección oficial”, *La Sociedad*, 2 de septiembre de 1865, t. V, núm. 802, fo. 1.

de los consejos departamentales que decidían integrarlos, con un número variable de miembros, sólo si las características y necesidades de la localidad lo ameritaban. De ser así, los consejos particulares quedaban a cargo de la primera autoridad municipal, cuya cercanía con la población era aprovechada para postular a sus miembros, bajo el criterio de ser “personas distinguidas por su caridad y patriotismo”.⁴⁰⁶

Ya se ha visto que una de las características de los sistemas y las instituciones es que buscan operar bajo una serie de criterios y pasos para alcanzar un objetivo. En el caso del sistema de beneficencia, la apuesta consistió en tratar de igualar la gestión de todos los consejos, pero especialmente de los superiores y departamentales. Fue entonces cuando se ordenó que los comisarios imperiales acataran y promovieran un reglamento general que diera “uniformidad en los procedimientos económicos” de todos aquellos consejos de igual orden.⁴⁰⁷

Como lo estipulaban las *Bases*, los consejos superiores recibirían su reglamento del Consejo General, los departamentales de manos de los consejos superiores y los particulares acatarían lo dispuesto por los consejos departamentales.⁴⁰⁸ No obstante, tratándose de estos últimos, la legislación fue ambigua y, por tanto, menos rígida, pues hubo comunicaciones que señalaban la viabilidad de que el prefecto político remitiera proyectos e informes sobre las necesidades de cada territorio, a fin de que el Consejo General pudiera dictar ordenanzas con prevenciones convenientes a cada localidad. Es decir, garantizar que cada consejo utilizara los procedimientos económicos o administrativos acordes a las características de su jurisdicción.⁴⁰⁹

En ese sentido, si bien se pretendía institucionalizar, centralizar y sistematizar a la beneficencia, el Estado vislumbró que las necesidades del país

⁴⁰⁶ *Colección de leyes*, 1865, p. 158.

⁴⁰⁷ AHCM, Ayuntamiento, Beneficencia, Consejo General, vol. 418, exp. 1, f. 2.

⁴⁰⁸ “Maximiliano, emperador de México”, *El Diario del Imperio*, 10 de abril de 1865, t. I, núm. 83 f.

⁴⁰⁹ Otros documentos muestran que la orden era usar un solo reglamento para todos los departamentos y que este sería remitido por los consejos superiores. La confusión, desde luego, no se hizo esperar. AHCM, Ayuntamiento, Beneficencia, Consejo General, vol. 418, exp. 1, fs. 2, 64 bis y 65.

no eran las mismas y buscó generar vías oficiales para responder a estas diferencias y negociar con los poderes y benefactores locales. Sin embargo, muy pronto los inconvenientes para hacer operar al sistema se hicieron presentes. Uno de ellos provino de la poca eficacia con que Maximiliano actuó para nombrar a los comisarios imperiales –un brazo importante en la administración política del territorio– y para crear las vías de comunicación entre ellos y los prefectos imperiales.

Debe recordarse que el decreto para dividir el territorio del país se publicó muy cercanamente a la creación del Consejo General. Por esa razón, quizá, no todos los comisarios imperiales se encontraban en el ejercicio de su cargo (véase anexo 1).⁴¹⁰ Nicolás de la Portilla, Manuel Gamboa, José María Esteva y Jesús López Portillo recibieron su nombramiento después de que se enviara la circular del 19 de abril de 1865 que les ordenaba crear consejos superiores de beneficencia. Ello podría sugerir el motivo por el cual los dos primeros no se manifestaron al respecto. Sin embargo, Esteva, asignado a inicios de mayo de 1866, no sólo desempeñó tareas de índole social, sino que en julio del mismo año remitió los nombres de quienes integrarían el consejo superior de la segunda división, en Puebla.⁴¹¹

La razón más sencilla de explicar la ausencia de Gamboa y de la Portilla es que decidieron ignorar la responsabilidad delegada por Maximiliano. Pero el asunto fue más complicado que eso. De acuerdo con el decreto que regía a los comisarios imperiales, ellos podían habitar el edificio público que mejor les acomodara y llevar consigo a su familia. Se les garantizaba la asignación de un sueldo y viáticos para financiar sus viajes. Se estipulaba que en cada ciudad

⁴¹⁰ *Ibíd.* f. 2.

⁴¹¹ Ignoro la razón de que no hubiera un consejero imperial en la primera división del imperio, correspondiente a los departamentos del Valle de México, Toluca, Iturbide, Guerrero, Acapulco, Michoacán, Tula y Tulancingo, pero es probable que se evitara duplicar la autoridad central que ya detentaba Maximiliano. En cuanto al resto de los comisarios, en abril de 1866 un informe del Consejo General de Beneficencia exhibió que no todas las divisiones contaban con esta autoridad. De hecho, el último nombramiento, el de José María Esteva, se dio hasta mayo de ese mismo año. “Actualidades. Puebla”, *La Sociedad*, 19 de mayo de 1866, t. VI, núm. 1058, f. 3; AHCM, Ayuntamiento, Beneficencia, Consejo General, vol. 418, exp. 1, f. 113; “Informe del Consejo General de Beneficencia”, 12 de abril de 1866, *La Sociedad*, t. VI, núm. 1021, f. 1.

serían recibidos con demostraciones públicas. Se les autorizaba para auxiliarse con un número de empleados y se ordenaba que los magistrados, jueces y otras autoridades locales los apoyaran en sus labores. Además, los prefectos estaban obligados a cumplir todas sus disposiciones.⁴¹²

A simple vista estas condiciones eran inmejorables. Su papel como representantes del emperador era la credencial para obtener toda clase de beneficios. El problema fue que las limitaciones impuestas por la ley apuntaban en otra dirección. Al revisar el mismo reglamento es visible que el comisario tenía un amplio abanico de responsabilidades que muchas veces se resumían declarando que debía velar por el bien de su división territorial. En realidad todo era mucho más complejo porque al tiempo que debían observar que no se cumplieran faltas en la administración y que no se cometieran injusticias en los tribunales, también se les prohibía que se inmiscuyeran demasiado en las causas judiciales o que participaran en especulaciones de carácter “comercial, agrícola, industrial, o cualquier otra negociación”.⁴¹³

Es claro que la idea era evitar que el comisario tomara partido por algún grupo de empresarios o autoridades que entorpecieran su gestión. Sin embargo, dado que los comisarios estaban obligados a forjar lazos con las élites locales, esta limitación se convirtió en un problema para afianzar las relaciones de poder que eran esenciales para vincularse con los prefectos de cada departamento. En ese sentido, es comprensible que Manuel Gamboa y Nicolás de la Portilla no hayan podido encontrar las vías para negociar con quienes podían integrarse a los consejos superiores de beneficencia.

A este inconveniente hay que añadir que los oficios a veces demoraban mucho en llegar a su destinatario. Si bien eso no impidió que la mayoría de los comisarios restantes acataran su labor, sí entorpeció la comunicación entre las autoridades, obligando a que los prefectos imperiales tomaran decisiones sin

⁴¹² “Sección oficial”, *La Sociedad*, 22 de noviembre de 1865, t. V, núm. 882, f. 1; “Sección oficial”, 7 de julio de 1866, t. VI, núm. 1107, f. 2.

⁴¹³ “Sección oficial”, *La Sociedad*, 7 de julio de 1866, t. VI, núm. 1107, f. 2.

esperar su anuencia y asegurando que todos los asuntos de beneficencia los tratarían directamente con el Consejo General.

Así, aunque Nicanor Herrera, reemplazado por Luis Robles Pezuela, mantuvo una comunicación estable con el emperador desde que fue nombrado comisario en abril de 1865, fue hasta fines de septiembre cuando, junto con Jesús López Portillo, se le notificó que debía proponer a los integrantes del Consejo Superior a su cargo y vigilar el nombramiento de los departamentales.⁴¹⁴ Ambos comisarios tuvieron disposición para efectuar la orden, pero para entonces algunos prefectos ya habían iniciado la organización de sus consejos. O al menos así lo revela un escrito de los prefectos de Nayarit y Fresnillo, quienes en septiembre y octubre de 1865 aseguraron que, al no estar nombrado el comisario imperial de su división territorial, comunicarían todos los asuntos de la beneficencia al Consejo General.⁴¹⁵

Si bien el argumento del prefecto de Nayarit era válido, en tanto su comisario López Portillo sí fue designado hasta octubre de 1865, por ley todo nombramiento de los comisarios debía ser comunicado a las prefecturas y ser publicitado de la misma forma que las leyes y otras disposiciones del gobierno.⁴¹⁶ Por tanto, es probable que el prefecto de Fresnillo, como otros, se haya saltado la autoridad del comisario de manera voluntaria.

Esta actitud no es casual si se toma en cuenta que, pese a las amplias atribuciones del comisario y su imagen como representante del emperador, los prefectos se asumían como autoridad de sus territorios y también como delegados del monarca. A ello debe añadirse la poca destreza con que el poder central

⁴¹⁴ Como en los casos de Gamboa y de la Portilla, Herrera pudo haber sido reemplazado al fracasar en su intento de entablar una buena relación con la autoridad militar de San Luis Potosí, donde debía radicar. Al menos así lo atribuyó la prensa cuando a fines de noviembre de 1865 señaló su traslado a Guanajuato por “las dificultades surgidas entre dicha autoridad y la militar de la división territorial [que correspondía a ese] departamento”. “San Luis Potosí”, *La Sociedad*, 24 de noviembre de 1865, t. v, núm. 884, f. 2.

⁴¹⁵ AHCM, Ayuntamiento, Beneficencia, Consejo General, vol. 418, exp. 1, fs. 42, 46, 59 y 60; “Sección oficial”, *La Sociedad*, 12 de abril de 1865, t. IV, núm. 660, f. 2; “Actualidades. Guanajuato”, *La Sociedad*, 11 de julio de 1865, t. V núm. 749, f. 2; “Comisario imperial”, *El Pájaro Verde*, 14 de julio de 1865, t. III, núm. 164, f. 2; “Colima. Comisario imperial”, *La Sociedad*, 26 de octubre de 1865, t. V, núm. 855, f. 3.

⁴¹⁶ “Sección oficial”, *La Sociedad*, 22 de noviembre de 1865, t. V, núm. 882, f. 1.

manejó la autonomía del comisario. Y es que su cargo era temporal y su desempeño no estaba valuado como un empleo, sino como un servicio que Maximiliano les revestía por sus cualidades civiles, para luego deslindarlos de toda facultad si él se encontraba de visita en algún departamento de las ocho divisiones.⁴¹⁷

Una lectura *ad hoc* con esta situación es la que puede hacerse sobre el desempeño de Paulino Raigosa, comisario de la sexta división. Él recibió la orden de instalar el consejo superior hasta noviembre de 1865, pero no parece que haya sido la razón de que el consejo de Durango fuese el único de su división en instalarse. Lo más factible es que su nivel de autoridad no haya sido alto y que a ello se añadiera la dificultad de gobernar un territorio controlado por los republicanos. El primer indicio no sólo es que el prefecto de Durango, Buenaventura G. Saravia, no esperó el mandato del comisario para integrar su consejo. Más importante aún es el hecho de que Raigosa adquirió un cargo en el consejo de beneficencia de Zacatecas, donde tenía más lazos políticos, económicos y sociales.⁴¹⁸ Además, las noticias acerca de las incursiones de bandidos y los conflictos con comunidades en alzamiento eran frecuentes en la región.⁴¹⁹

Para Manuel Gamboa el escenario fue muy parecido. No es que estuviera desinteresado en la causa de la beneficencia o en cumplir otras labores cuando se le criticó porque no tenía buena mano para resolver los conflictos militares en su división.⁴²⁰ Lo que sucedía es que estaba al frente de una región en disputa y en la

⁴¹⁷ Paradójicamente, los comisarios imperiales estaban obligados a remitir al ministerio de Estado un informe quincenal con todos los pormenores políticos, militares y administrativos de los departamentos a su cargo. "Sección oficial", *La Sociedad*, 22 de noviembre de 1865, t. V, núm. 882, f. 1; "Sección oficial", *La Sociedad*, 7 de julio de 1866, t. VI, núm. 1107, f. 2.

⁴¹⁸ En 1866, Raigosa también se desempeñó como presidente del Tribunal Superior de Justicia de Zacatecas. López, "Los tribunales", 2011, p. 134; AHCM, Ayuntamiento, Beneficencia, Consejo General, vol. 418, exp. 1, f. 70; "Actualidades. Zacatecas", *La Sociedad*, 21 de junio de 1865, t. IV, núm. 729, f. 3.

⁴¹⁹ Por ejemplo, el subprefecto del departamento de Nazas, coronel Manuel Estrada Gutiérrez, fue asesinado en noviembre de 1865. "Los barbaros en Durango", *El Constitucional*, 23 de marzo de 1863, t. V, año III, núm. 802, f. 3; "Actualidades" *La Sociedad*, 11 de noviembre de 1865, t. V, núm. 879, f. 2; "El porqué de nuestros artículos y párrafos", *La Sombra*, 19 de enero de 1866, t. II, núm. 6, f. 1.

⁴²⁰ "Actualidades", *La Sociedad*, 18 de noviembre de 1865, t. V, núm. 878, foja 2.

que la población y las autoridades locales no eran afectas al gobierno de Maximiliano. *La Sociedad* lo aseguraba al señalar:

Las cartas particulares de Mazatlán trazan un triste cuadro de la situación de Sinaloa y de la organización dada allí a la administración imperial, desconfiando de que el departamento se pacifique, y asegurando que el personal de la generalidad de los funcionarios y empleados no es adicto al gobierno y que el Sr. Comisario Gamboa no hallará eficaz cooperación para realizar las instrucciones que ha llevado en su misión.⁴²¹

Lo que sorprende, en todo caso, es que a pesar de duplicarse sus funciones con las del prefecto imperial, de no contar con los mecanismos de comunicación adecuados y de tener que administrar un territorio en guerra, la mayoría de los comisarios adquiriera el compromiso de impulsar, si no sus consejos superiores, los de tipo departamental que muchas veces sólo tenían que aprobar. Este fue el caso de Herrera y López Portillo. El primero por impulsar la creación de uno de los últimos consejos de su jurisdicción en Matehuala. Y el segundo por integrar el de Jalisco, en su calidad de prefecto, dar seguimiento al de Colima y promover el de Tancítaro (véase anexo 2).⁴²²

Aparentemente todos estos inconvenientes no los tuvo que atravesar José María Salazar Ilarregui, comisario imperial de la séptima división. En todas sus comunicaciones se mostraba entusiasta por las labores que desempeñaba. Entre ellas la de organizar su propio consejo superior de beneficencia (véase anexo 3).⁴²³ No obstante, de los cinco departamentos que formaban parte de su jurisdicción, sólo tres pudieron crear consejos de beneficencia a través de su aval como comisario y no por sugerencia de los prefectos imperiales, como lo mandaba la ley. Una cuestión que obliga a pensar a Salazar como un político hábil en algunas partes de la región, pero poco eficaz en el resto. Pero ¿Qué implicaciones tuvo esta disparidad de poderío para la beneficencia?

⁴²¹ "Actualidades", *La Sociedad*, 5 de octubre de 1865, t. V, núm. 834, f. 1.

⁴²² AHCM, Ayuntamiento, Beneficencia, Consejo General, vol. 418, exp. 1, fs. 62, 63, 68, 73 y 95

⁴²³ En abril de 1866, Salazar Ilarregui cubrió el lugar de Castillo como ministro de gobernación. Por esta razón, Domingo Bureau lo sustituyó en su cargo. AHCM, Ayuntamiento, Beneficencia, Consejo General, vol. 418, exp. 1, fs. 55-57; "Funcionarios en Yucatán", *La Sociedad*, 6 de abril de 1866, t. VI, núm. 1015, f. 3; "Prensa de los departamentos. Yucatán", *La Sociedad*, 15 de mayo de 1866, t. VI núm. 1054, f. 1.

El esfuerzo administrativo imperial tuvo un resultado parcial en vista de que sólo cuatro consejos superiores, de los ocho que eran, se lograron instalar en sus cabeceras. Es decir en Puebla, San Luis Potosí, Guadalajara y Mérida (véase anexo 3). Ya se ha visto que las razones fueron más complejas que la decisión de actuar conforme a la responsabilidad que les delegó el emperador. Sin embargo, a la larga este problema se tradujo en un cambio en la organización territorial de la beneficencia.

El 20 de junio de 1866, Maximiliano volvió a publicar la *Ley sobre el arreglo de la beneficencia* con algunos cambios. El más trascendente desde el punto de vista político-administrativo es que el número de consejos superiores se fijó en cuatro y no en ocho, como lo estipulaba la legislación de 1865. Esta modificación no se basó en los consejos superiores que habían logrado establecerse en fechas anteriores pues tres de ellos –el de la tercera, cuarta y segunda división– desaparecieron y el único que se respetó fue el de la séptima. En el caso de la segunda división, Maximiliano alejó la sede hacia la ciudad de Oaxaca, lo cual significó volver a integrar un consejo que gestionara la beneficencia de la región (véase mapa 2).⁴²⁴

De ningún modo ello significó que el resto de las divisiones y sus respectivos comisarios desaparecieran. Las razones, entonces, no apuntaban a una desvinculación con el resto del territorio. Lo que sí es un hecho es que el ejército republicano cada vez ganaba más fuerza y las tropas francesas habían comenzado a retirarse del país, de manera que la situación militar era crítica. Sin embargo, de haberse tratado de una retirada, los emperadores no se habrían tomado la molestia de decretar una nueva ley sobre la beneficencia ni mucho menos incluir el ramo dentro del presupuesto destinado para el periodo del 1° de mayo al 31 de diciembre de 1866.⁴²⁵ Así, la explicación se hallaba en otras motivaciones.

⁴²⁴ “Ley sobre arreglo de la beneficencia”, *El Diario del Imperio*, 20 de junio de 1866, t. III, núm. 441, f. 1.

⁴²⁵ A pesar de las dificultades que hubo para gobernar algunas regiones del país, casi todos los prefectos fueron nombrados. Y cuando no fue posible, tuvieron prefectos interinos –como sucedió en Chihuahua (Luis Terrazas), Coahuila (Francisco de la Peña y Flores), Coalcomán (Antonio

Mapa 2



Fuente: “Ley sobre arreglo de la beneficencia”, *El Diario del Imperio*, 20 de junio de 1866, t. III, núm. 441, foja 1.

La prensa no dio pistas sobre ello, pero quizá los informes de la institución, después de un año de trabajo del Consejo, apuntaban a una necesidad de impulsar la beneficencia en estas regiones. Quizá no sólo concentraban un gran número de pobres, lo cual requeriría adentrarse en las estadísticas, sino que eran departamentos con una cantidad mínima de establecimientos y ello requería mayor atención del Consejo. Tal vez sólo era una estrategia de los emperadores para fortalecer su presencia en territorios donde tenían más vínculos políticos y económicos o incluso donde eran más aclamados, como sucedió en Yucatán. Pero también pudo deberse a que, desde el punto de vista geográfico, la ubicación de estos consejos permitiría un control del sureste, el centro y norte del país.

Pallares) y Tamaulipas (José de Emparán) – o subprefectos, que representaron a Nazas y Sonora. “Presupuesto del Ministerio de Estado”, *El Diario del Imperio*, 28 de mayo de 1866, t. III, núm. 422, f. 4; Pani, *Para mexicanizar*, 2001, pp. 372 y 373.

En todo caso, la disparidad con que los comisarios actuaron en sus divisiones territoriales también llevó a que los prefectos imperiales gozaran de mucha más autonomía para gestionar los asuntos civiles de sus demarcaciones. Por ello, aun sin la autorización de los comisarios, todas las divisiones tuvieron por lo menos un consejo de beneficencia departamental (véase anexo 2). Su aprobación, instalación y supervisión recayó en la figura de los prefectos imperiales que tenían lazos más cercanos con las autoridades y élites locales. Situación que les permitía hacer uso de su autonomía para acatar o desobedecer las órdenes centrales, como sucedió en departamentos tan alejados como Sonora y Mazatlán donde, en el primer caso, el prefecto debía lealtad a los oficiales militares republicanos, mientras que en el segundo la autoridad departamental se mantuvo fiel al emperador.

Los prefectos ante los consejos de beneficencia departamental

Los prefectos realizaban constantes visitas al interior de su jurisdicción para supervisar tareas delegadas por el emperador que pretendían favorecer a los que menos tenían. Una de ellas consistía en cuidar que los jueces y sus subalternos no abusaran de los pobres al cobrarles un monto que la ley les otorgaba para “facilitarles los medios de hacer valer sus derechos”.⁴²⁶ Otra consistió en remitir informes, “regulares y verídicos”, acerca del estado de las cosechas para que el gobierno pudiera evitar las calamidades propias de toda carestía.⁴²⁷ Y una más se orientaba a la coordinación de comisiones encargadas de juntar donativos y la vigilancia del ramo de beneficencia, aunque esta última muchas veces se tratara de una actividad de segundo orden.⁴²⁸

Como sugiere Zulema Trejo, los prefectos ocuparon mucho de su tiempo en reportar noticias sobre el combate a fuerzas disidentes o la llegada de tropas francesas a territorios aislados. Esto no podía haber sido de otra manera. El

⁴²⁶ En esa misma labor, debían vigilar que los reos fueran “tratados debidamente” e informar al emperador sobre el estado y orden de las cárceles. “Ministerio de Justicia”, *El Diario del Imperio*, 24 de mayo de 1865, t. I, núm. 119, f. 4.

⁴²⁷ “Instrucción a los prefectos políticos”, *La Sociedad*, 5 de noviembre de 1864, t. III, núm. 503, f. 1.

⁴²⁸ “Querétaro”, *La Sociedad*, 14 de noviembre de 1865, t. V, núm. 874, f. 2.

compromiso de los prefectos por llevar a cabo sus tareas civiles existía, pero la guerra permanente los orillaba a prestar gran atención al tema de la tranquilidad pública, ya fuese por la lucha encarnizada con el ejército republicano, o por el aumento del bandidaje que perjudicaba de manera constante el tránsito de las diligencias.

Aunque esto último sucedía en gran parte del país, algunas autoridades mostraban más preocupación que otras debido a la urgencia de que los departamentos se adhirieran al Imperio. Este fue el caso del prefecto de Mazatlán, Andrés Vasabilbaso, quien a fines de noviembre de 1864 informó sobre la llegada al puerto de tropas francesas que librarían una batalla contra las “chusmas de disidentes que aun [ejercían] las más inauditas depredaciones en muchos de los puntos del interior de Sinaloa”.⁴²⁹ En casos menos apremiantes, los prefectos aseguraban mantener la tranquilidad e higiene pública y sólo de vez en cuando describían orgullosos la defensa que de sus territorios habían hecho las comunidades a su cargo.⁴³⁰

En ocasión de la organización de las guardias rurales, por ejemplo, Gerardo Gómez, prefecto de Iturbide, apuntó que después de lograr su objetivo, visitó todas las municipalidades del partido de Tetecala para examinar “escrupulosamente el estado que guardaban los diversos ramos de la administración pública” y que, en su mayoría, estaban “abandonados”. Para remediar estos males, dictó providencias que permitieran establecer escuelas de ambos sexos y mejorar la seguridad. También declaró haberse asegurado que en el resto de las municipalidades visitadas se realizaran importantes obras para el “ornato y comodidad pública, como son la apertura de calles, provisión de agua potable, construcción de cárceles y casas consistoriales”.⁴³¹

⁴²⁹ “Sección oficial. Ministerio de gobernación”, *La Sociedad*, 8 de enero de 1865, t. IV, núm. 567, f.

⁴³⁰ Este fue el caso del prefecto de Jalisco, quien indicó que la comunidad de Zapopan había tomado las armas para marchar contra el enemigo del emperador. “Partes de las prefecturas”, *El Diario del Imperio*, 7 de enero de 1865, t. I, núm. 5, f. 2; “Partes de las prefecturas”, *El Diario del Imperio*, 17 de febrero de 1865, t. I, núm. 40, f. 2.

⁴³¹ “Gobierno civil del territorio”, *El Diario del Imperio*, 21 de febrero de 1865, t. I, núm. 43, f. 2.

Estas últimas tareas, sin embargo, no eran aisladas. La mayoría de las autoridades departamentales averiguaba e informaba todo lo concerniente a problemas que perjudicaban a los habitantes del Imperio. Esto es, las epidemias y fiebres, el suministro de vacunas, el estado de la cosecha de semillas, la introducción de agua potable, la apertura de caminos y otras obras de construcción, el desarrollo de la agricultura, el establecimiento de colonos en territorios despoblados, la prevención sobre el tránsito de carruajes, la adopción del nuevo sistema métrico decimal, el arreglo de las fuerzas rurales y muchos detalles sobre robos y reos.

Estos asuntos eran tan diversos que sus informes no siempre eran destinados al comisario imperial, el ministro de gobernación o el emperador. Por el contrario, llegaban al escritorio del ministerio de guerra, al ministro de fomento y a la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística.⁴³² Por esta razón, no resulta casual que, además de reunirse a diario con los ministros que le acompañaban en sus viajes, Maximiliano hubiese procurado establecer contacto regular con los señores prefectos políticos con quienes llegaba a coincidir durante sus recorridos. Con ellos, por cierto, tenía “conferencias particulares” para “informarse minuciosamente del estado, mejoras, necesidades y demás circunstancias de aquellos departamentos, dictando en consecuencia diferentes medidas sobre la administración civil de todos.”⁴³³

Tratándose de la beneficencia, la tarea de integrar consejos departamentales y promover los de tipo particular no fue menor. Para establecerlos, nombrar sus autoridades y vigilar su desempeño, los prefectos requerían conocer su territorio, así como demostrar capacidad para vincularse con las autoridades civiles, religiosas u otros grupos política y económicamente notables. Para ello, el sistema político-administrativo del imperio aseguró que leyes como la del 7 de noviembre de 1864 diesen capacidad de negociación a los prefectos y subprefectos quienes,

⁴³² “Ministerio de Fomento”, *El Diario del Imperio*, 20 de marzo de 1865, t. I, núm. 65, f. 1; “Prefectura política del departamento del valle de México”, *El Diario del Imperio*, 18 de abril de 1865, t. I, núm. 88, f. 1; “Parte no oficial”, *El Diario del Imperio*, 21 de junio de 1865, t. I, núm. 141, f. 1; “Aguas de Jamapa”, *El Diario del Imperio*, 10 de julio de 1865, t. II, núm. 157, f. 2; “Partes de las prefecturas”, *El Diario del Imperio*, 9 de marzo de 1865, t. I, núm. 56, f. 2.

⁴³³ “Parte no Oficial”, *El Diario del Imperio*, 6 de junio de 1865, t. I, núm. 129, f. 1.

con cierta regularidad, debían reunirse con los “dueños de haciendas, ranchos, o arrendatarios; [...] los propietarios de establecimientos industriales o [sus administradores]; los comerciantes y [...] las autoridades políticas de los pueblos [a su cargo] para informarse sobre su estado.⁴³⁴ Y es que gracias al vínculo forjado con los miembros más influyentes de su jurisdicción, los prefectos no sólo se convirtieron en sujeto de confianza del emperador, sino en su contacto directo con la población.

La documentación consultada muestra que más de la mitad de quienes estaban a cargo de los 50 departamentos respondió prontamente su intención de obedecer el mandato imperial. La lista incluía el visto bueno del prefecto de Guanajuato, Tlaxcala, Jalisco, Toluca, Valle de México, Michoacán, Zacatecas, San Luis Potosí, Querétaro, Tulancingo, Tula, Tancítaro, Autlan, Puebla, Oaxaca, Tehuantepec, Yucatán, Campeche, La Laguna, Iturbide, Veracruz, Nayarit, Tuxpan, Aguascalientes, Fresnillo, Mazatlán, Durango, Nuevo León y Matamoros (véase anexo 2).⁴³⁵

El caso del Valle de México es significativo porque si bien el Consejo General, a través de la junta, representaba los intereses de la beneficencia nacional y los de la capital, Maximiliano previó la necesidad de que hubiese un organismo que velara por el resto del departamento. Por tal motivo, la ley ordenó que el del Valle de México “también” se condujera con “el carácter de departamental” y que tanto el prefecto político como un consejero municipal formaran parte de él.⁴³⁶ En ese mismo año, la emperatriz remitió una relación de los departamentos pertenecientes a la tercera, cuarta y séptima divisiones del imperio donde se habían establecido consejos superiores y departamentales. De ello resultaba que, además de los 29 departamentos citados, Matehuala y Colima también se habían unido a la causa, dando un total de 31 departamentos

⁴³⁴ “Parte oficial”, *El Diario del Imperio*, 5 de enero de 1865, tomo I, núm. 4, f. 1.

⁴³⁵ Sólo en cuatro casos los consejos fueron promovidos por el comisario imperial. AHCM, Ayuntamiento, Beneficencia, Consejo General, vol. 418, exp. 1, fs. 6-59.

⁴³⁶ Sin embargo no se logró encontrar quiénes más lo integraron. “Sección oficial”, *La Sociedad*, 8 de junio de 1865, t. IV, núm. 716, f. 1.

comprometidos con la disposición (véase mapa 3).⁴³⁷ Pero ¿se instalaron y funcionaron en la práctica?

Mapa 3



Fuente: Mapa basado en Orozco y Berra, “Idea de las divisiones”, 1878; AHCM, Ayuntamiento, Beneficencia, Consejo General, vol. 418, exp. 1; “Parte oficial”, *El Diario del Imperio*, 25 de abril de 1865, t. I, núm. 94, fo. 1; “Parte no oficial. Sesión del Consejo General de Beneficencia”, *El Diario del Imperio*, 16 de mayo de 1865, t. I, núm. 112, fs. 1 y 2; “Parte no oficial. Beneficencia pública”, *El Diario del Imperio*, 3 de junio de 1865, t. I, núm. 127, fs. 2 y 3; “Actualidades. Puebla”, *La Sociedad*, 21 de octubre de 1866, t. IV, núm. 1196, fo. 3; “Actualidades. Jalisco”, *La Sociedad*, 4 de julio de 1865, t. V, núm. 742, foja 2.

Dado que no fue posible adentrarme en la historia de cada uno de los 31 consejos de beneficencia promovidos por los prefectos, no podría asegurar que lograron operar. En cambio, he intentado aproximarme a la manera en que se conformaron y dar seguimiento a la evaluación que Carlota hizo de cada propuesta. Además, intenté reconstruir el perfil de quiénes integraron los consejos y ubicar el interés que motivó su aceptación al cargo.

Como todo trámite burocrático, los prefectos mostraron su obediencia a las órdenes del poder central a partir de un mensaje servicial en el que se

⁴³⁷ AHCM, Ayuntamiento, Beneficencia: Consejo General, vol. 421, exp. 141, fs. 5 y 13.

comprometían a acatar la primera gran encomienda del emperador. De acuerdo con ello, más de la mitad de los prefectos declararon estar dispuestos a materializar el establecimiento de consejos de beneficencia. Pero esto era sólo una parte del proceso por el cual se podía entrever la capacidad de mando del Estado para transmitir sus órdenes. Faltaba ver si los oficios donde aseveraban acatar dicho mandato garantizaban, también, su obediencia práctica.

Como puede apreciarse en el anexo 2, la mayoría de los 30 prefectos que afirmaron haber promovido el establecimiento de consejos de beneficencia departamentales lo hicieron durante los primeros meses posteriores al recibimiento de la circular de abril de 1865. Siendo Tehuantepec, Tancítaro, Nuevo León y Matamoros los que demoraron más tiempo al crearse hasta el año de 1866.

En septiembre de 1865, el comisario imperial Salazar Ilaregui remitió una lista de los posibles candidatos que integrarían al consejo superior de la Península e informó sobre la instalación de los consejos departamentales de Yucatán, Campeche y La Laguna. En ese mismo año, pero a fines de octubre, López Portillo reportó que instaló el consejo superior de la cuarta división territorial a su cargo, que aprobó la propuesta para integrar al consejo departamental de Colima y que se dirigió al resto de los prefectos para que hicieran sus propuestas correspondientes –la mitad de las cuales ya se habían enviado al Consejo General–. Informó, también, que había visitado el distrito de Zamora, en el departamento de Tancítaro, y que todos los ramos de beneficencia se encontraban abandonados, por lo cual procedió a crear su consejo departamental.⁴³⁸

Excepto por un caso, la mayoría de las propuestas fueron aceptadas por los únicos cuatro consejos superiores que se lograron instalar en 1865 (véase anexo 3), así como por el secretario del Consejo General que seguía las órdenes de la emperatriz. Así, en mayo de 1865 se aprobó la comisión de Puebla, Zacatecas, Oaxaca, Jalisco, Veracruz, Querétaro, Tlaxcala, Guanajuato, Michoacán y Toluca.

⁴³⁸. AHCM, Ayuntamiento, Beneficencia: Consejo General, vol. 418, exp. 1, fs. 55, 59, 64 y 95.

En septiembre tocó el turno a San Luis Potosí, Iturbide y Tula. Para octubre se confirmaron los de Durango, Tuxpan y Nayarit. Mientras que en febrero de 1866 se ratificó la integración de Matehuala, por mencionar algunos casos.⁴³⁹

Una vez aprobadas las propuestas, los prefectos se encargaron de informar a la emperatriz que sus respectivos consejos ya estaban instalados, o se encontraban en ese proceso. Señalaron que sus fondos contaban con tal o cual cantidad de recursos y que en breve comenzarían sus tareas.⁴⁴⁰ En junio de 1865 muchos de estos consejos comenzaron a recibir sus respectivos reglamentos. Ocho ejemplares fueron enviados a Guanajuato, Guadalajara, Toluca, Morelia, Zacatecas, Querétaro, Tlaxcala, Puebla, Oaxaca, Veracruz, Nayarit, Tuxpan, Tulancingo, Tula, Cuernavaca, Aguascalientes, Fresnillo, Mazatlán y Durango.⁴⁴¹

Para marzo de 1866 la comunicación del prefecto de Iturbide, Pedro Valdés, apuntaba a que ya se les había solicitado notificar cuántos consejos particulares tenía su jurisdicción. Así, Valdés informó que aunque el consejo departamental de Iturbide pretendía integrar ocho particulares, sólo había logrado formar dos, ambos en Taxco. Por tal motivo, prometió que se conformarían seis más integrados cada uno por cinco miembros.⁴⁴² En el departamento de Tuxpan se formaron en el distrito de Tuxpan, Temapache, Tamiahua, Amatlán, Chicontepec, Tantoyuca, Ozulama, Pánuco, Pueblo Viejo, Tampico Alto y Fatima (véase anexo 4).⁴⁴³ Pero ¿Cuál era la razón de esta disparidad?

Como la cabecera de los consejos particulares era el distrito, podría pensarse que todas estas unidades territoriales llegaron a contar con un organismo de beneficencia particular. Pero no fue así. Recuérdese que la legislación ordenaba que fuesen integrados a juicio del consejo departamental o de acuerdo a las necesidades de cada localidad. En ese sentido, en promedio la cantidad de consejos particulares por departamento varió de uno a once,

⁴³⁹ AHCM, Ayuntamiento, Beneficencia, Consejo General, vol. 418, exp. 1, fs. 15, 29, 35, 38, 44, 48, 50 y 83.

⁴⁴⁰ AHCM, Ayuntamiento, Beneficencia, Consejo General, vol. 418, exp. 9, fs. 1, 3, 5-7, 9-39.

⁴⁴¹ AHCM, Ayuntamiento, Beneficencia, Consejo General, vol. 418, exp. 10, f. 1.

⁴⁴² *Ibíd.* f. 22.

⁴⁴³ *Ibíd.* fs. 1, 22.

integrados por cuatro o hasta seis personas –además del subprefecto que fungía como presidente–. Esta cifra, por tanto, no necesariamente dependía de la cantidad de distritos, sino del visto bueno que la autoridad superior diese a la propuesta del subprefecto.

Otra razón de peso para que esta integración no fuese homogénea fue que, hacia fines de abril de 1865, muchos distritos todavía no estaban organizados. A diferencia del resto de las demarcaciones territoriales del país, la división distrital no estuvo dada en función de las condiciones geográficas o económicas *per se*, sino por el criterio del prefecto. Por órdenes del subsecretario de gobernación, este funcionario fue el encargado de representar al emperador en la división eficaz de los distritos, señalando que debía enfocarse a la “estricta necesidad” o a las ventajas que traería para la división territorial del imperio. Asunto con el cual los pueblos en general se mostraron inconformes.⁴⁴⁴

A pesar de estas divergencias, el hecho de que los prefectos hubiesen remitido la relación de cuántos y quiénes integraban a los consejos particulares de sus departamentos indica que estos organismos sí funcionaron en la práctica. Tan es así que algunos consejeros departamentales llegaron a remitir reglamentos para consejos particulares como el enviado a Veracruz para su acatamiento en toda la demarcación.⁴⁴⁵ Pero ¿quiénes integraron estos consejos y cuáles fueron sus motivaciones?

En las siguientes páginas demuestro que la mayoría de quienes fungieron como consejeros tuvieron motivaciones muy fuertes para quedar bien con Maximiliano y Carlota. Mi hipótesis es que tanto los consejeros departamentales como particulares vieron en la beneficencia una herramienta para fortalecer sus lazos con el poder central –a través de su vínculo directo con los emperadores y sus ministros–, o con las élites regionales y locales. Ello habría sido posible gracias a que los consejos permitieron crear vínculos y afianzaron relaciones ya dadas por otros intereses en común.

⁴⁴⁴ El mismo inconveniente surgió entre los pueblos anexados a otros departamentos. “Parte oficial”, *El Diario del Imperio*, 4 de mayo de 1865, t. I, núm. 102, f. 1; “Puebla. División territorial”, *La Sociedad*, 4 de mayo de 1865, t. IV, núm. 681, f. 3.

⁴⁴⁵ AHCM, Ayuntamiento, Beneficencia, Consejo General, vol. 418, exp. 28, fs. 1-5.-

Además, hasta donde la duración del Imperio lo permitió, estas relaciones coadyuvaron a centralizar las decisiones de los emperadores y a institucionalizar la beneficencia a través del reconocimiento y fortalecimiento de todo un grupo de benefactores. Mismos que cooperaron con recursos económicos y trabajo voluntario para auxiliar al crecido número de familias e individuos pobres que, como en el resto de los países occidentales, estaba aumentando considerablemente en el país.

Los miembros de la junta central de beneficencia

Tal cual lo ha propuesto María Dolores Lorenzo, el auxilio a los pobres puede ser visto como una práctica de relaciones recíprocas en la que por lo menos dos actores, los benefactores y los asistidos, utilizan la asistencia para alcanzar intereses acordes a sus necesidades; sean la sobrevivencia o beneficios políticos y económicos, principalmente. Tratándose de las elites, estas vieron en la beneficencia un medio para alcanzar sus expectativas personales y, por tanto, fueron “actores interesados, centrales y activos en la conformación de la asistencia”.⁴⁴⁶

No es objeto de esta tesis analizar hasta qué punto los benefactores ayudaron al pobre de forma desinteresada. Es probable que una parte de sus motivaciones apuntara a llevar consuelo a mujeres, niños, ancianos y enfermos pobres de su comunidad. Sin embargo, ni es tarea sencilla identificar su deseo legítimo de ayudar, ni este los exime de otros intereses que estuvieron en juego. Así, aunque la junta central y los consejos de beneficencia se organizaron desde la vía institucional, la elección de sus integrantes no necesariamente obedeció a sus rasgos benefactores. De hecho, en su selección prevalecieron los intereses económicos, políticos, sociales y morales que estaban en juego.

Información obtenida en diferentes fuentes señala que el comerciante y prestamista Eustaquio Barrón fue uno de los individuos con más intereses puestos en el gobierno imperial. En 1864, la familia del empresario propuso al emperador iniciar un proyecto de talla internacional cuyo objetivo era crear un Banco de

⁴⁴⁶ Lorenzo, *El Estado como benefactor*, 2011, pp. 13-16.

México. Maximiliano, complacido con la idea, dio permiso a Barrón y al abogado Bourdillón para que viajaran a Europa en repetidas ocasiones, a fin de gestionar su formación. A partir de entonces se integró como miembro de la comisión de hacienda de México en París. Y, por si esto fuera poco, en el mismo año de 1865 se convirtió en accionista del ferrocarril México-Chalco y recibió un contrato a través de la Compañía Imperial de Gas, de la que era socio, para alumbrar “las calles y principales plazas de la Ciudad de México” durante 25 años.⁴⁴⁷

Estos datos quizá permitan explicar por qué Barrón no aparece como hombre activo en las labores de la junta central. Un informe del Consejo, fechado en abril de 1866, revela que el empresario faltó a la mayoría de las reuniones por estar “ausente”.⁴⁴⁸ Ante negocios tan importantes encima de sus hombros, es probable que los emperadores estuvieran más preocupados porque este hombre fungiera como pieza clave de la legitimación económica del Imperio, que de promover su participación en el cuidado de los pobres. Sin embargo, estas labores se vieron compensadas por algunas de sus donaciones vía la empresa Barrón-Forbes y C^a, creada en asociación con Guillermo Forbes, comerciante e industrial manufacturero que estaba casado con una de sus hijas.⁴⁴⁹

Un lazo familiar que también vinculó a Barrón con las causas benéficas es que Catalina, su otra hija, fue una de las mujeres con más presencia en las listas de suscriptores de la beneficencia no sólo como donadora, sino como promotora de las colectas entre otras mujeres. Además, ella era esposa de Antonio

⁴⁴⁷ Contreras, *Nayarit*, 2016; “Banco”, *La Sombra*, 17 de enero de 1865, t. I, núm. 5, f. 3; “Actualidades”, *La Sociedad*, 31 de marzo de 1865, t. IV, núm. 648, f. 2; “Convites en París”, *La Sociedad*, 3 de mayo de 1865, t. IV, núm. 680, f. 2; “Extranjero”, *La Sociedad*, 28 de agosto de 1865, t. V, núm. 797, f. 1; “Banco de México”, *La Sociedad*, 18 de septiembre de 1865, t. V, núm. 817, f. 2; “Actualidades. Acerca del Banco de México”, *La Sociedad*, 3 de noviembre de 1865, t. V, núm. 863, f. 2; “Actualidades”, *La Sociedad*, 6 de marzo de 1865, t. IV, núm. 623, f. 2; Pani, *Para mexicanizar*, 2001, p. 409.

⁴⁴⁸ “Informe del Consejo General de Beneficencia”, *La Sociedad*, 12 de abril de 1866, t. VI núm. 1021, f. 2.

⁴⁴⁹ Sería prudente revisar si Barrón también realizó donaciones en otras ocasiones, pues sus ganancias daban para ello. Entre 1864 y 1866, su familia recibió 81 mil pesos “en varios pagos de las autoridades hacendarias que se desprendieron de los ingresos de la aduana de San Blas”, *Nayarit*, donde los Barrón Añorga tenían propiedades y negocios. Guillermo Forbes falleció el 14 de febrero de 1865 en París. Contreras, *Nayarit*, 2016; “Suscripción a favor de los inundados”, *La Sociedad*, 20 de octubre de 1865, t. V, núm. 849, f. 3; “Necrología”, *La Sociedad*, 20 de marzo de 1865, t. IV, núm. 637, f. 2.

Escandón. Un empresario de participación activa en las labores de la junta central que, como Catalina, frecuentemente donó cantidades a beneficio de los pobres.⁴⁵⁰

Más allá de las motivaciones económicas que explicarían la relación de Escandón con el Consejo, pues en 1864 controlaba la obra del ferrocarril de Tacubaya y en 1865 era accionista mayoritario del tramo México-Puebla, lo relevante es señalar que formó parte de la comisión encargada de viajar a Miramar para ofrecer la corona a Maximiliano.⁴⁵¹ En ese sentido, su fidelidad al imperio era clara, lo mismo que la del abogado Rafael Martínez de la Torre, quien se caracterizó por su lealtad al emperador, al grado de acompañarlo como defensor durante su proceso judicial en 1867.⁴⁵²

A los ojos de la emperatriz, Martínez de la Torre parecía un hombre menos ambicioso, pues lo describió como “inteligente y culto, pero con poca fuerza de carácter”.⁴⁵³ En todo caso, este personaje fue un aliado muy importante para ella en la beneficencia. El 13 de mayo de 1865 escribió a Maximiliano:

Primero te contaré acerca de la beneficencia. Anteayer tuvimos dos reuniones y quedé encantada. No sólo se nombraron ya todos los consejos en Toluca, Oaxaca, Guanajuato, Querétaro, Morelia, etc., sino que se leyó un muy interesante informe de Martínez de la Torre que pone el dedo en la llaga, y con ayuda de Siliceo, de cuya sincera voluntad y actividad estoy muy especialmente satisfecha, espero que las cosas resulten maravillosamente bien.⁴⁵⁴

En el caso de José Miguel Pacheco, la información sobre su vida es limitada.⁴⁵⁵ Se sabe, por ejemplo, que por su avanzada edad renunció al cargo y se le nombró

⁴⁵⁰ “Suscripción a favor de los inundados”, *La Sociedad*, 20 de octubre de 1865, t. V, núm. 849, f. 3; “Parte no oficial. Consejo General de Beneficencia”, *El Diario del Imperio*, 8 de noviembre de 1865, t. II, núm. 259, f. 5; “Suscripción a favor de los inundados”, *La Sociedad*, 6 de noviembre de 1865, t. v, núm. 866, f. 3; “Suscripción a favor de los inundados”, *La Sociedad*, 7 de noviembre de 1865, t. V, núm. 867, f. 3; “Actualidades. Puebla”, *La Sociedad*, 25 de septiembre de 1865, t. V, núm. 824, f. 3; “Suscripción a favor de los inundados”, *La Sociedad*, 4 de noviembre de 1865, t. V, núm. 864, f. 3; “Donativo”, *El Diario del Imperio*, 12 de octubre de 1865, t. II, núm. 236, f. 2.

⁴⁵¹ *De Miramar*, 1864, p. 7; “Compañía del ferrocarril de México a Puebla”, *La Sociedad*, 16 de marzo de 1865, t. IV, núm. 633, f. 4.

⁴⁵² En 1867, Martínez de la Torre publicó el *Memorándum sobre el proceso del archiduque Fernando Maximiliano de Austria por los CC. Mariano Riva Palacios y Rafael Martínez de la Torre*. Ratz, *Tras las huellas*, 2008, p. 130.

⁴⁵³ Ratz, *Correspondencia inédita*, 2003, p. 200.

⁴⁵⁴ *Ibíd.* p. 197.

⁴⁵⁵ Es probable que haya sido diplomático.

consejero honorario. Es decir, un tipo de consejero que debía demostrar su participación anterior en actividades benéficas. Además, si bien no asistían a las reuniones, como sí lo hacían los propietarios, los honorarios debían remitir noticias sobresalientes que pudieran ser útiles a los consejos.⁴⁵⁶

Pacheco fue substituido por el médico José María Reyes, quien fue uno de los primeros higienistas en México y también uno de los más de 22 integrantes de la *Comisión científica, literaria y artística de México* en su sección sobre medicina, cirugía, higiene, estadística médica y antropología. Además, en diferentes ocasiones escribió en la *Gaceta Médica* acerca de la estadística de muertes por pulmonía, afecciones intestinales, viruela y otras enfermedades.⁴⁵⁷

Antonio Mier y Celis, por su parte, era un hombre de negocios. Tenía en sus manos la concesión de las casas de empeño que el ayuntamiento de la ciudad le cedió aprovechando, quizá, ser regidor del mismo.⁴⁵⁸ A principios de enero de 1865 fue nombrado chambelán de la Corte, lo cual revela la relación cercana que poseía con el emperador.⁴⁵⁹ Como en el caso de Barrón y Escandón, Mier y Celis también tuvo familiares comprometidos con la beneficencia. Su cuñada, Concepción Pimentel y Heras, así como sus hermanas, Teresa, Dolores y Luisa, hicieron donativos a los perjudicados por las inundaciones del país. Además, Pimentel, quien era esposa de su hermano Manuel, era también dama de palacio de Carlota y ayudó a coleccionar donativos entre otros particulares.⁴⁶⁰

Sobre Antonio Vértiz tampoco pude obtener gran información. Erika Pani refiere que fue un comerciante y síndico del Colegio de Corredores que en 1861 compró terrenos aprovechando la desamortización. Las fuentes también revelan

⁴⁵⁶ "Sección oficial", *La Sociedad*, 8 de agosto de 1865, t. V, núm. 777, f. 1.

⁴⁵⁷ "Informe del Consejo General de Beneficencia", *La Sociedad*, 12 de abril de 1866, t. VI núm. 1021, f. 2; "Mortalidades en México", *La Sociedad*, 21 de abril de 1866, t. VI, núm. 1030, f. 2, Micheli, "Los inicios", 2016, p. 278.

⁴⁵⁸ Cargo al que renunció a fines de enero de 1865. "Ayuntamiento de México", *La Sociedad*, 28 de enero de 1865, t. IV, núm. 587, f. 3

⁴⁵⁹ "Ayuntamiento de México. *La Sociedad*, 9 de enero de 1865, t. IV, núm. 568, f. 4; "Ayuntamiento de México", *La Razón de México*, 6 de enero de 1865, t. I, núm. 71, f. 2; "Gran cancillería de las órdenes imperiales", *La Sociedad*, 7 de julio de 1865, t. V, núm. 745, f. 1.

⁴⁶⁰ "Parte oficial"; *El Diario del Imperio*, 7 de julio de 1865, t. II, núm. 155, f. 1. "Suscripción a favor de los inundados", *La Sociedad*, 4 de noviembre de 1865, t. V, núm. 864, f. 3; "List", *The Mexican Times*, 28 de octubre de 1865, t. I, núm. 7, f. 4.

que su casa fue elegida como sede para la suscripción de los benefactores en las listas de ayuda a los pobres. Aunado a ello, Maximiliano lo comisionó para entregar apoyos económicos a algunos desvalidos, lo cual prueba que le tenía confianza.⁴⁶¹

Como puede notarse, la vida de estos individuos no estaba centrada en la ayuda al menesteroso. Unos más poderosos que otros, la mayoría participó como consejero no por sus vínculos con la filantropía, sino para mostrar su fidelidad al Imperio y, tal vez, catapultar su carrera política o de negocios. Esta burocracia, entonces, era poco o nada especializada en el tema que atendía, a no ser por la participación del médico José María Reyes de quien no pude obtener más datos sobre su trabajo en la junta.

Como se verá en adelante, este mismo perfil fue reproducido en la mayoría de los consejos de beneficencia departamental. La necesidad de crear redes políticas y económicas era un hecho y la beneficencia fue uno de los medios para lograrlo.

El perfil e intereses de los consejeros de beneficencia

En términos generales, los prefectos reconocían que los miembros de cada consejo departamental debían reunir ciertas características. Juan Ortiz, prefecto de Guanajuato, destacaba la “honradez, probidad, humanitarios sentimientos y conocido patriotismo”. Jesús López Portillo, prefecto de Jalisco y comisario de la cuarta división territorial, declaraba que sus candidatos eran muy dignos de tal elección “por sus antiguos honrosos antecedentes y por los sentimientos de generosidad pública con que se [habían] sabido distinguir”.⁴⁶²

Es verdad que muchos de los candidatos tenían un historial como impulsores de obras de caridad y beneficencia, pero otros eran personajes cuyo nombramiento era muy conveniente para los intereses locales y de quienes detentaban el poder central. Por ello, aunque el perfil del benefactor era ideal,

⁴⁶¹ “Parte no oficial. S. M. la Emperatriz”, *El Diario del Imperio*, 22 de diciembre de 1865, t. II, núm. 295, f. 2; “Donativo de S. M. el Emperador”, *El Diario del Imperio*, 27 de diciembre de 1865, t. II, núm. 295, f. 2.

⁴⁶² AHCM, Ayuntamiento, Beneficencia, Consejo General, vol. 418, exp. 1, fs. 6 y 12.

generalmente se postuló a individuos ligados a algún cargo de relevancia política o quienes tenían negocios de importancia para la economía local y regional (véase anexo 5).

Algunos personajes reconocidos por su filantropía fueron Pedro Gutiérrez, Luis Espino Dueñas, Pedro Jiménez, Dionisio Rodríguez y Juan Gutiérrez Mallén. En el mes de octubre de 1864, antes de ser llamados al consejo departamental de beneficencia de Michoacán, Gutiérrez y Espino fueron distinguidos por su dedicación al cuidado de los menesterosos. El primero fue condecorado con la Cruz de la Orden Imperial de Guadalupe, en atención a sus tareas como tesorero de la junta de caridad. El segundo con la medalla al “Mérito civil” de segunda clase (plata), bajo la proclama de ser un individuo notable “por su beneficencia con los pobres”.⁴⁶³ En el caso de Jiménez, el historiador y presbítero Julio Marmolejo afirma que fundó una asociación de caridad para ayudar a más de 1500 pobres que se reunían en una localidad de Guanajuato. Al establecerse la monarquía, el prefecto superior del mismo departamento lo incorporó a una comisión para que encontrara “un medio de pronto alivio a la miseria pública”, lo cual pudo haberle garantizado su lugar en el consejo de beneficencia departamental guanajuatense.⁴⁶⁴

Dionisio Rodríguez y Juan Gutiérrez Mallén, por su parte, no sólo compartieron una amistad, sino que su profesión como abogados y su dedicación a la filantropía los llevó a hacer mancuerna en la organización y financiamiento de grandes obras en beneficio de los desvalidos. Antes de integrarse al consejo de beneficencia de Jalisco, ambos fungieron como director y tesorero, respetivamente, de la Escuela de Artes y Oficios creada en 1842 para instruir a los pobres. Además, juntos fundaron la Casa de Caridad de San Felipe en Guadalajara.⁴⁶⁵

⁴⁶³ *Boletín de leyes*, 1866, p. 163; “Gran cancillería de las órdenes imperiales”, 30 de abril de 1866, *El Diario del Imperio*, t. III, núm. 399, f. 1.

⁴⁶⁴ Marmolejo, *Efemérides Guanajuatenses*, 1884, pp. 192-194.

⁴⁶⁵ González, “La instrucción y la beneficencia”, 2015, pp. 61, 62 y 69; Rodríguez y Gutiérrez Mallén, “Informe sobre”, 1994.

Al ratificarse el nombramiento de hombres distintivos, genuinamente interesados en ayudar, se buscaba garantizar la buena administración de los establecimientos y el cuidado de los menesterosos. Sin embargo, esta era sólo la mitad de la historia. No es que el perfil del hombre generoso que privilegiaban los prefectos de Guanajuato y Jalisco fuera sólo un discurso ajeno a la realidad, como lo demuestran los casos arriba expuestos, pero tampoco fue la regla. En especial porque los consejos también se integraron por individuos ajenos a las actividades caritativas, pero que reunían características aptas para mejorar las condiciones económicas de estas instituciones.

Un ejemplo de ello fue Ramón Fernández de Somellera, un comerciante propietario de almacenes, quien no parece haberse involucrado notoriamente en la beneficencia privada, pero cuyo poder económico resultaba esencial para cumplir las labores del consejo de Jalisco, así como para coordinar otras tareas que se le encomendaron. Una de ellas, la de reunir donativos para ayudar a los más afectados por la inundación de Colima en 1865, para lo cual se le asignó a una comisión junto con Dionisio Rodríguez.⁴⁶⁶

La importancia de estos filántropos, sin embargo, no era ajena a las inclinaciones políticas, económicas y religiosas que los llevaban a actuar en beneficio del régimen imperial. Desde luego, Dionisio Rodríguez daba mucha importancia a sus actividades filantrópicas. Su lazo con la Sociedad Católica de Jalisco y su papel como propietario de una de las imprentas más reconocidas de Guadalajara le dieron la oportunidad de publicar obras que analizaban posibles formas de erradicar la pobreza. Una de las cuales fue *El libro de los pobres*, editado en español en 1865. No obstante, su profesión también le permitió servir al

⁴⁶⁶ Fernández de Somellera fue un hombre tan importante para la región que lo integraron al consejo departamental de Jalisco y al superior de la cuarta división. Al igual que Pedro Gutiérrez, Luis Espino Dueñas y Pedro Jiménez, Dionisio Rodríguez fue condecorado por el emperador con la medalla al mérito civil de 2ª clase. "Actualidades. Inundación de Colima", *La Sociedad*, 20 de octubre de 1865, t. V, núm. 849, f. 2; "Gran cancillería de las órdenes imperiales", *La Sociedad*, 14 de diciembre de 1865, t. V, núm. 904, f. 1; "Gran cancillería de las órdenes imperiales", *El Diario del Imperio*, 6 de julio de 1865, t. II, núm. 154, f. 2.

Imperio a través de su imprenta, pues con ella difundió las supuestas bondades que la monarquía traería al país y a la región jalisciense.⁴⁶⁷

Una situación similar se vivió en Yucatán, donde el comisario imperial propuso que el consejo superior de la Península se integrara por Nicanor Rendón Cárdenas y su primo, el impresor y litógrafo José Dolores Espinosa Rendón. El primero había ocupado cargos públicos y tenía negocios en la construcción de caminos y la industria ferrocarrilera.⁴⁶⁸ Espinosa Rendón, por su parte, era miembro de la familia propietaria de la “Imprenta José Dolores Espinosa e hijos” que generó la mayor parte de las publicaciones oficiales de la región durante el gobierno de Maximiliano, incluido el *Código Civil del Imperio*. Por si esto fuera poco, Espinosa Rendón se convirtió en integrante del ayuntamiento de Mérida durante el Segundo Imperio.⁴⁶⁹

En Querétaro, el nombramiento de Manuel María Rubio resultó muy conveniente para los intereses de su padre, Cayetano Rubio, y los del propio emperador. Además de ser dueño de fábricas textiles, Cayetano era un importante prestamista de los gobiernos locales y propietario de una gran cantidad de agua concesionada por el ayuntamiento desde 1839. Como muchos empresarios de la época, Rubio utilizó favores y permisos otorgados por las autoridades municipales para asegurar contratos acordes a sus negocios; entre ellos, la retención de agua mediante represas y otra clase de obras hidráulicas. A cambio, llegó a patrocinar la celebración de fiestas nacionales y a construir escuelas y capillas. Acciones

⁴⁶⁷ El idioma original de este libro era el francés y fue escrito por I. Belouino. Algunas de las reseñas de Rodríguez alusivas al imperio fueron *Cuadro de regocijo público, manifestado en esta capital de Guadalajara, a la noticia del arribo de nuestros augustos emperadores; El 6 de julio de 1864 en Guadalajara; y Reseña de la entrada del Ilmo. Señor Arzobispo, Dr. Pedro Espinoza a Guadalajara al regreso de su destierro*, todas publicadas en 1864.

⁴⁶⁸ Reyes, “Las Hermanas de la caridad”, 2013, p. 65.

⁴⁶⁹ Nicanor Rendón fue socio fundador de una conferencia local de la Sociedad de San Vicente de Paul con sede en Mérida. Esta la formó en 1868 con el impresor José Dolores Espinosa Losa – conocido como el “popular y caritativo”– y sus primos Miguel y José Dolores Espinosa Rendón. Asunto por el cual se presume que los Espinosa crearon el periódico *La Caridad* que daba cuenta de las actividades realizadas por esta organización. Acerca de la historia de esta familia de impresores y de sus convenios con el gobierno para imprimir publicaciones oficiales *vid.*, González, *La imprenta de la Península*, 2014, pp. 74-77, 117-127 y 167.

todas reconocidas por la población local que lo consideraba un hombre “benéfico” para la comunidad.⁴⁷⁰

En el caso de su relación con Maximiliano, el contacto con Cayetano se produjo casi de manera inmediata a su llegada a México. En agosto de 1864, durante su visita a Querétaro, el emperador se hospedó en casa del empresario que ya lo esperaba para negociar la construcción de la carretera Querétaro-Tampico. De acuerdo con Blanca Suárez, el gobierno imperial abrazó el proyecto pagando los servicios del ingeniero a cargo y ordenando que los “reos sentenciados a presidio de los departamentos de Querétaro, Guanajuato y San Luis Potosí se dedicaran a la construcción de esta obra”.⁴⁷¹

Para afianzar la relación, el emperador mandó que los hijos de Rubio, Manuel María y José María, fueran nombrados, respectivamente, directores del hospital y hospicio de la ciudad. Desde luego, la reputación de la familia como benefactores fue importante, pues quizá se asumía que su poder y supuesta generosidad serían suficientes para mejorar las finanzas y administración de ambos establecimientos.⁴⁷² Así, la incorporación de Manuel María Rubio al consejo departamental de beneficencia no resultaba casual en tanto se vaticinaba como ratificación a los deseos e intereses del monarca.

Otra dinámica común en la integración de consejos fue valerse de funcionarios que detentaban cargos simultáneos en el gobierno. Los nombres de Mariano Grajales, Rafael de las Piedras, José Miguel de Sesma, Manuel Fernández de Jáuregui y José Antonio Septien y Villaseñor son ejemplo de ello. Grajales participó como asesor del consejo departamental de Puebla gracias a sus actividades agrícolas. La labor de este tipo de consejos consistía en servir como organismos de consulta y auxilio para los prefectos, de manera que sus miembros naturalmente forjaban una estrecha relación con la autoridad departamental que

⁴⁷⁰ Suárez, “Poder oligárquico”, 1998, pp. 66-73.

⁴⁷¹ Según *El Diario del Imperio*, el ingeniero encargado de planificar la obra se apellidaba Soto y estuvo presente en la fiesta que el prefecto de Querétaro le organizó a Maximiliano con motivo de su cumpleaños. “El cumpleaños de S.M el Emperador”, 15 de julio de 1865, *El Diario del Imperio*, t. II, núm. 162, f. 2.

⁴⁷² Suárez, “Poder oligárquico”, 1998, p. 85; “Nombramientos”, *El Pájaro Verde*, 27 de agosto de 1864, t. II, núm. 347, fs. 1 y 2.

los podía involucrar en los consejos de beneficencia.⁴⁷³ Rafael de las Piedras, vocal de la beneficencia zacatecana, fue llamado a fungir como magistrado supernumerario del Tribunal superior de esa demarcación en 1866.⁴⁷⁴ José Miguel de Sesma, por su parte, ya era presidente del ayuntamiento de Huamantla cuando se le postuló para el consejo de Tlaxcala.⁴⁷⁵

Esta estrategia política también fue adoptada por el prefecto de Tuxpan cuando extendió una invitación a Manuel Fernández de Jáuregui. En ese momento, Fernández formaba parte de la comisión de justicia encargada de elaborar la *Ley para la organización de tribunales y juzgados del Imperio* y además se desempeñaba como presidente del Supremo Tribunal de Justicia. Aspectos que instaron a Maximiliano a nombrarlo Caballero de la Imperial Orden de Guadalupe en 1866.⁴⁷⁶ En el caso de José Antonio Septien y Villaseñor, incluido en la lista de vocales del consejo de beneficencia queretano, él no sólo fue un propietario y cultivador del algodón sino que, de agosto de 1864 a noviembre del mismo año, se desempeñó como secretario general de la prefectura de Querétaro.⁴⁷⁷

Desde la perspectiva política y económica, aquellos casos en que los consejeros ejercieron doble o triple cargo en el gobierno fueron muy convenientes a sus intereses. Ello fue muy claro cuando algunos liberales moderados decidieron otorgar su voto de confianza al régimen imperial y cooperar en su administración, así como entre los conservadores que reafirmaron su lealtad al emperador. En el consejo de beneficencia guanajuatense, por ejemplo, es probable que el prefecto Ortiz haya nombrado vocal a Manuel Chico y Alegre en retribución a los servicios

⁴⁷³ Décadas más tarde, Grajales fue gobernador del estado de Tlaxcala. "Actualidades. Puebla", *La Sociedad*, 12 de diciembre de 1865, t. V, núm. 902, f. 2.

⁴⁷⁴ "Sección oficial. Ministerio de Justicia", *La Sociedad*, 3 de octubre de 1866, t. IV, núm. 1178, f. 2.

⁴⁷⁵ "Actualidades. Continuación del viaje del emperador", *La Sociedad*, 2 de mayo de 1865, t. IV, núm. 679, f. 3.

⁴⁷⁶ *Anuario de las órdenes*, 1865, p. 9; "Gran cancillería de las órdenes imperiales", 30 de abril de 1866, *El Diario del Imperio*, t. III, núm. 399, f. 1.

⁴⁷⁷ Hacia 1865, Septien comenzó la elaboración de una memoria estadística sobre su estado. Además, fue reconocido con la orden imperial de Guadalupe en 1866. "Prensa de los departamentos. Cultivo del algodón", *La Sociedad*, 11 de septiembre de 1865, t. VI, núm. 811, f. 2; "Sección oficial", *La Sociedad*, 1º de septiembre de 1864, t. III, núm. 438, f. 1; "Querétaro. Estadística del departamento", *La Sociedad*, 15 de diciembre de 1864, t. III, núm. 543, f. 3; "Noticias varias. Querétaro", *La Razón de México*, 18 de noviembre de 1864, t. I, núm. 29, f. 3; "Maximiliano. Emperador de México", *El Diario del Imperio*, 6 de julio de 1866, t. IV, núm. 454, f. 16.

que prestó al gobierno conservador durante el año de 1858, así como por haber ejercido el cargo de prefecto imperial entre 1864 y 1865.⁴⁷⁸

En el departamento de Toluca, el prefecto consiguió nombrar a juristas con inclinación liberal como Manuel Alas Sardaneta, Melchor Carrasco y Antonio Inclán. El primero fue gobernador interino del Estado de México de julio a octubre de 1861. El segundo había sido magistrado del Tribunal Superior de Justicia en 1852. Y el tercero fue comisionado del ayuntamiento durante el Imperio⁴⁷⁹ Otros aliados adeptos al liberalismo fueron Luis María Carbó, Manuel Sánchez Posada y Manuel Iturribarria. Su cercanía a Benito Juárez no impidió que los tres aceptaran la invitación de Juan Pablo Franco, prefecto imperial de Oaxaca, para integrar el consejo de su departamento. Carbó era un funcionario que participó en los procesos de desamortización y nacionalización. El abogado y juez Sánchez Posada había sido miembro del consejo municipal durante la época de la Reforma. Y aunque Iturribarria había sido diputado con tendencia liberal moderada, su unión al bando conservador se consolidó años antes como rechazo a la promulgación de la constitución de 1857.⁴⁸⁰

Una vez conocido este perfil de los consejeros, no puede omitirse que un alto porcentaje de quienes integraron los 31 consejos de beneficencia departamentales fueron hombres de fe cuya incorporación atendía a los efectos de la secularización, pues muchos grupos de religiosos y religiosas vieron en esta iniciativa la oportunidad de reincorporarse o afianzar su participación en las labores asistenciales.

Como se vio en el capítulo anterior, la aprobación del decreto promulgado en 1861 no eliminó las prácticas y formas de ayuda tradicionales que daban un gran peso al elemento religioso. No obstante, este decreto sí debilitó a las

⁴⁷⁸ En marzo de 1867, cuando los rumores sobre la caída del imperio se volvían más fuertes, Chico y Alegre fue multado por los constitucionalistas con diez mil pesos por aceptar el cargo de prefecto político. Ello a pesar de haber renunciado al puesto en abril de 1865. AHCM, Ayuntamiento, Beneficencia, Consejo General, vol. 418, exp. 1, f. 6; "Sección oficial. Guanajuato", *La Sociedad*, 2 de marzo de 1867, vol. V, núm. 1330, f. 3.

⁴⁷⁹ Otro de los integrantes del consejo de beneficencia de Toluca fue el médico Miguel Licea. Chopín, *Efemérides del Estado*, 2013, pp. 70 y 124. Reyes, *Los congresos del Estado*, 2012, p. 167; *El poder público*, 2012, pp. 30 y 31; Bustamante, *Escuelas en tiempos*, 2014.

⁴⁸⁰ Berry, *La reforma en Oaxaca*, 1989, pp. 166, 190 y 191.

corporaciones eclesiásticas consagradas al cuidado de los pobres. La mayoría, por ejemplo, perdió bienes raíces e ingresos que la ley Lerdo de 1856 consideraba debían ser puestos en circulación para aumentar la riqueza pública. Pocos años después, la situación de las corporaciones eclesiásticas y civiles se agravó cuando la Dirección General de Beneficencia Pública confiscó los activos de por lo menos once establecimientos de beneficencia ubicados en la capital.⁴⁸¹

Para cuando la regencia se estableció en 1863, muchas de estas instituciones estaban en quiebra por no recibir los réditos para financiar la estadía de hospicianos, la compra de materiales, alimentos y ropa, así como el pago por los servicios de empleados y proveedores.⁴⁸² En el resto del país la situación no era distinta, pero la prensa conservadora se empeñaba en mostrar el lado más positivo de la guerra. En Puebla se aceptaba que los conflictos bélicos habían deteriorado a la capital, pero sus periódicos se mostraban optimistas porque la falta de recursos no había impedido la operación de establecimientos de instrucción, hospitales, hospicios y casas de corrección, gracias a la labor de los religiosos.⁴⁸³

Como ya es conocido, el proceso por el cual Maximiliano y Carlota intentaron restablecer la relación del Estado con las corporaciones eclesiásticas no estuvo exento de dificultades. La causa principal fueron las inclinaciones liberales del emperador que lo llevaron a ratificar las leyes de Reforma y, con ello, a romper toda posibilidad de conciliación con el arzobispo de México. Aún así, su relación fracturada a principios de 1865 no evitó que Pelagio Antonio de Labastida y Dávalos y la visitadora de las Hermanas de la Caridad tuvieran un lugar especial dentro del Consejo General de Beneficencia. Y quizá por ello, pero sobre todo motivados con la posibilidad de continuar sus obras de caridad y beneficencia, cerca de 18 representantes de la Iglesia se adhirieron oficialmente a la causa asistencial.

⁴⁸¹ Arrom, *Para contener*, 2011, p. 296.

⁴⁸² *Ibíd.* pp. 300-302.

⁴⁸³ "Aspecto de la ciudad de Puebla", *La Sociedad*, 3 de septiembre de 1863, t. I, núm. 77, f. 2.

En junio de 1865 Maximiliano declaró estar consciente de que la beneficencia pública no contaba con los recursos económicos necesarios para su sostenimiento. También sabía que los representantes de la Iglesia habían hecho “un inmenso beneficio a los mexicanos al dotarlos con una caridad ardiente que, [no obstante], sólo [precisaba] unidad y dirección [...] para mejorar la condición de los desgraciados”.⁴⁸⁴ Esta declaración junto con la incorporación de Labastida y la visitadora de las Hermanas de la Caridad al Consejo General parecían ser actos simbólicos para la comunidad católica.

En el departamento de Guanajuato se unió el presbítero Lucio Marmolejo. Él llegó a promocionar sus obras literarias y religiosas en *La Sociedad* y, hacia 1865, participaba en actos de caridad organizados por las conferencias de San Vicente de Paul, el Sagrado Corazón de Jesús y el Sagrado Corazón de María. Todas ellas comprometidas con ofrecer misas y sermones en las cárceles, al tiempo que proporcionaban ropa y alimentos a los presos.⁴⁸⁵ Otro religioso vinculado a la misma Conferencia de San Vicente fue el presbítero Agustín Guisasola, del consejo departamental de beneficencia queretano. En 1864, consiguió el permiso y apoyo económico de Carlota para adaptar una antigua fábrica de tabaco como establecimiento destinado a ayudar a los niños pobres, al cual nombró *Casa de asilo de San Vicente de Paul*. Durante su visita a Querétaro, Maximiliano corroboró su funcionamiento y por ello otorgó al presbítero la Cruz de Caballero de Guadalupe.⁴⁸⁶

Tomás Barón y Morales, cura del arzobispado de México, no sólo pertenecía al consejo de beneficencia del departamento de Iturbide, sino que, junto con el prefecto superior Gerardo Gómez, formó parte de la Sociedad de Geografía y Estadística en su sede de Cuernavaca. Estaba vinculado, además, a un grupo de religiosos pertenecientes al claustro de la Nacional y Pontificia Universidad de México, clausurada por Maximiliano, entre quienes también figuraban Pedro

⁴⁸⁴ “Parte oficial”, *El Diario del Imperio*, 7 de junio de 1865, t. I, núm. 130, f. 1.

⁴⁸⁵ “Avisos, Obra nueva e interesante”, *La Sociedad*, 23 de abril de 1860, t. V, núm. 841, f. 4; “Sección religiosa”, *La Sociedad*, 31 de julio de 1865, t. V, núm. 769, f. 1.

⁴⁸⁶ “Noticias sueltas. Querétaro”, *La Sociedad*, 13 de octubre de 1864, t. III, núm. 480, f. 3; “Noticias del día”, *El Pájaro Verde*, 3 de septiembre de 1864, t. II, núm. 353, f. 1.

Barajas, obispo de San Luis Potosí, y José María Covarrubias, obispo de Oaxaca, pertenecientes a los consejos de beneficencia de esas demarcaciones.⁴⁸⁷

De ellos tres, el caso de Barajas es interesante porque si bien el gobierno juarista lo condenó al exilio por oponerse a la venta de bienes de la Iglesia y otras reformas eclesiásticas, se presume que siempre estuvo en desacuerdo con el intervencionismo extranjero y sólo apoyó la causa imperial para respaldar al arzobispo Labastida.⁴⁸⁸ En ese sentido, según Marta Eugenia García Ugarte, tanto Barajas como el obispo de Guadalajara, Pedro Espinosa, manifestaron sentir miedo de que la población los rechazara por su vínculo con los invasores, razón por la cual manifestaron que a su regreso se mantendrían alejados de los asuntos públicos.⁴⁸⁹ Para Barajas esto significó centrarse en la visita de su diócesis y el fortalecimiento de su feligresía.⁴⁹⁰

Los casos hasta ahora mencionados sugieren que la participación de estos religiosos en los consejos de beneficencia se dio como una estrategia para involucrarse en tareas tradicionalmente desempeñadas por su congregación y para fungir como representantes de la Iglesia. No obstante, muchos hombres de fe tenían intereses cuyos objetivos sólo podían alcanzarse en la medida en que afianzaran vínculos políticos, sociales y económicos con grupos pertenecientes a su jurisdicción.

⁴⁸⁷ "Actualidades", *La Sociedad*, 18 de diciembre de 1865, t. V núm. 908, f. 2; "Actualidades. Cuernavaca", *La Sociedad*, 26 de mayo de 1865, t. IV, núm. 703, f. 1;

⁴⁸⁸ Maximiliano, tal vez intentando ganarse su apoyo, condecoró a Barajas en dos ocasiones. La primera con la Cruz de la Imperial Orden de Guadalupe, en septiembre de 1865. Y, la segunda, con la Orden Imperial del Águila Mexicana, en septiembre de 1866. "Noticias sueltas. San Luis Potosí", *La Sociedad*, 11 de febrero de 1864, t. II, núm. 238, f. 2; "Confiscación de propiedad particular", *La Sociedad*, 16 de diciembre de 1860, t. IV, núm. 1079, f. 1; "Ministerio de Gobernación", *El Siglo XIX*, 10 de febrero de 1861, t. I, núm. 27, f. 2; "Prefectura. Comunicaciones sobre el destierro de los Sres. Arzobispo y obispos de México", *La Reforma*, 22 de enero de 1861, t. I, núm. 22, f. 3; "Pasajeros llegados por el paquete francés", *La Sociedad*, 18 de diciembre de 1863, t. I, núm. 183, f. 3; Gran cancillería de las órdenes imperiales", *La Sociedad*, 18 de septiembre de 1866, t. IV, núm. 1163, f. 2; "Sección oficial", *La Sociedad*, 17 de septiembre de 1865, t. V, núm. 816, f. 1.

⁴⁸⁹ *Apud.*, Gutiérrez de Lara, "El clero contra", 2013, pp. 71, 106 y 113.

⁴⁹⁰ "Sección religiosa", *La Sociedad*, 14 de febrero de 1864, t. II, núm. 241, f. 1; "Prelados mexicanos", *La Sociedad*, 1° de diciembre de 1864, t. III, núm. 529, f. 3; "Actualidades. San Luis Potosí", *La Sociedad*, 23 de agosto de 1866, t. IV, núm. 1137, f. 3.

La tradición católica de las familias decimonónicas facilitaba que se alcanzaran muchos de los diseños eclesiásticos porque su fe los impulsaba a patrocinar la construcción y mejora de edificios religiosos, difundir escritos piadosos, defender la religión católica frente a otros cultos y realizar obras de caridad. Estas últimas, sin embargo, no sólo eran un lazo importante para la socialización de los grupos económica y políticamente fuertes, sino un medio para articular relaciones favorecedoras a sus intereses. Todo lo cual volvía muy convenientes los vínculos establecidos al interior de los consejos de beneficencia.

La relación entre el presbítero Crescencio Carrillo, miembro del consejo de beneficencia de Yucatán, y la familia de los impresores Espinosa es un buen ejemplo de ello. Durante muchos años, los Espinosa imprimieron “cartas pastorales, oraciones fúnebres, sermones, alocuciones” y otros textos escritos por Carrillo. El presbítero aprovechaba el negocio de la familia para poner a la venta sus “libros de religión, catecismos cristianos [...], rosarios, estampas, imágenes, libros de misa y devocionarios”. La fe católica de los impresores jugaba un papel imprescindible en los favores que hacían a Carrillo, pero también lo era su pertenencia a varias asociaciones religiosas que, durante la época, vieron peligrar sus intereses con la irrupción de doctrinas como el protestantismo y el espiritismo. En ese contexto, la prensa se convirtió en un medio para hacer frente a la libertad de culto. Los Espinosa, entonces, colaboraron en esta misión a través de la edición de periódicos como *El repertorio pintoresco o miscelánea instructiva y amena consagrada a la religión, la filosofía, la industria y las bellas artes*, cuyo contenido era escrito por Crescencio Carrillo. Años después, en 1868, vislumbraron un objetivo parecido con la creación del periódico *La Caridad* que daba “cuenta de las acciones de [...] diversas conferencias [fundadas] en la ciudad de Mérida”, incluida la Sociedad de San Vicente de Paul que patrocinaron los Espinosa.⁴⁹¹

Pero los intereses económicos de los representantes de la Iglesia también estaban al acecho. El lazo entre el comerciante Pedro Gutiérrez, el canónigo José

⁴⁹¹ González, “La imprenta en la Península”, 2014, pp. 77 y 78, 117, 118, 164 y 165.

Alejandro Quezada y el cura Cruz Anciola, del consejo de beneficencia michoacano, lo ejemplifican. Un documento fechado en noviembre de 1864 permite suponer que Gutiérrez y Quezada llegaron a colaborar en obras de caridad mucho antes de haberse integrado a su respectivo consejo. De acuerdo con ello, el “dignísimo y caritativo” arzobispo de Michoacán, Clemente de Jesús Munguía, confió al canónigo la tarea de utilizar, en beneficio de los pobres, 4000 pesos donados por el comerciante y propietario Pedro Gutiérrez, con los cuales se lograron socorrer “muchas necesidades públicas”.⁴⁹²

Menos de un año después, Gutiérrez compartía un lugar en el consejo con Quezada, Carlos Valdovinos y el cura Cruz Anciola.⁴⁹³ Pero con los dos últimos también estaba unido por intereses económicos. Valdovinos era compañero de Gutiérrez en la junta encargada de vigilar la inversión para construir un gran camino de vías férreas que muy probablemente se trató del denominado “camino de hierro del interior”. Su vínculo, sin embargo, no quedaba en eso, pues ambos fueron accionistas de la obra junto con sus compañeros de consejo, Cruz Anciola y Luis Espino Dueñas.⁴⁹⁴

Por otro lado, no es absurdo suponer que la magnitud de la obra, planeada para cruzar los territorios de Querétaro, Guanajuato, Aguascalientes, Nayarit, San Luis, Matehuala, Zacatecas, Jalisco y Michoacán, hubiera posibilitado que estos empresarios establecieran contacto con quienes integraban los consejos de beneficencia en tales demarcaciones. Al menos de ello da cuenta la orden por la cual el comisario imperial, Luis Robles, facultó a José Palomar, del consejo de beneficencia jalisciense, para que se hiciera cargo de vigilar la construcción del mismo camino.⁴⁹⁵ Todo lo cual habla de que muchos hombres relacionados con

⁴⁹² “Noticias sueltas. Michoacán”, *La Sociedad*, 28 de noviembre de 1864, t. III, núm. 526, f. 3

⁴⁹³ Quezada renunció a su cargo de vocal en agosto de 1865. Como razones expuso que su trabajo en la catedral no le permitía realizar sus tareas en el consejo. Además, su salud estaba muy deteriorada. AHCM, Ayuntamiento, Beneficencia, Consejo General, vol. 418, exp. 1, fs. 86 y 88.

⁴⁹⁴ “Noticias sueltas. Michoacán”, *La Sociedad*, 3 de noviembre de 1864, t. III, núm. 501, fs. 2 y 3.

⁴⁹⁵ Otros hombres de la Iglesia fueron el presbítero Francisco Irigoyen, del departamento de Puebla, quien falleció el 28 de abril de 1866 y fue sustituido por el cura Miguel Martiarena; el cura Francisco López Ortigosa de Oaxaca; Luis G. de Sierra, cura y rector del Seminario de Morelia, y Francisco Licea y Borja, del departamento de Tancítaro. “Actualidades. Camino de hierro del interior”, *La Sociedad*, 11 de octubre de 1866, t. IV, núm. 1186, f. 3.

los negocios y la política del país llegaron a conocerse a través de sus actividades en la beneficencia.

En este punto no debe perderse de vista que todos los consejeros mencionados eran funcionarios de primer nivel cuyo perfil, como grandes propietarios, empresarios, religiosos del alto clero, burócratas y juristas prestigiados, facilitaba que pudieran convencer a otros individuos de convertirse en benefactores, al tiempo que contribuían a la institucionalización del sistema de beneficencia y velaban por sus propios intereses. Desde esta perspectiva, gran parte de la comunión entre ellos provenía de su identificación como grupo y del prestigio social que generaba ayudar al desvalido. No obstante, la reputación fue un medio del cual también se valieron los emperadores para presionar a todo individuo, con capacidad económica, a que apoyara las causas de beneficencia promovidas desde el Estado.

El prestigio social detrás de la asistencia

Así como la prensa fue un medio a través del cual la pobreza se debatió y denunció públicamente, también lo fue para dar realce a la caridad y beneficencia privada y, con ello, construir un discurso del benefactor con el que se identificaban los individuos afectos a realizar actos de filantropía. Con mucha frecuencia, los periódicos de la época compartían noticias de las últimas obras benéficas hechas por la realeza europea, autoridades políticas o individuos poderosos como si se tratara de una acción ejemplar y digna de reproducirse.

En 1851, *La Ilustración Mexicana* hizo una reseña del gobierno de Carlos Alberto de Cerdeña, en Italia.⁴⁹⁶ El editor señaló que, pesar de las dificultades que entrañaba ser depositario de la corona en 1831, el monarca poseía virtudes para velar en beneficio de todas las “clases de la sociedad con mejoras materiales, [...] adelantos positivos” y “ejemplos imitables de beneficencia”. Expuso que el rey estaba consciente de la alta cantidad de desgraciados existentes en su territorio pues, según el relato, le afectaba pensar que hubiera quien falleciera de hambre o

⁴⁹⁶ El editor de la publicación, activa de 1851 a 1855, fue Ignacio Cumplido. Entre sus colaboradores estuvieron Francisco Zarco, Tomás de Cuéllar, José Sebastián Segura, Andrés Quintana Roo, José María Vigil y otros.

“una familia que se [prostituyera] por la miseria”. La misión que el gobierno y dios le imponían para aliviar sus penas lo había motivado a establecer una “asociación filantrópica, evangélica, para auxiliar a los desvalidos”. Así, Carlos Alberto era ejemplo de caridad y de inspiración para que “todas las clases ricas y aún las que no [pasaban] de la medianía se [unieran] para aliviar los padecimientos de los pobres”.⁴⁹⁷

Más de una década después, *La Sociedad* también reprodujo noticias en este sentido. En agosto de 1866 lo hizo para resaltar la beneficencia de la emperatriz de Francia que había visitado a los enfermos de cólera en los hospitales y hospicios de París. A su vez, destacó que la prensa parisina había elogiado su “heroísmo caritativo”.⁴⁹⁸ De igual forma, señalaron los “sentimientos humanitarios y el buen uso que [el banquero Peabody hacía] de su fortuna”, pues su vida estaba dedicada a realizar actos de caridad en beneficio de los pobres en Inglaterra.⁴⁹⁹ En el ámbito nacional se hacía gala de los actos caritativos de personajes y familias locales. En octubre de 1865 se agradeció al español Eusebio González y su esposa, la Sra. Valencia, por haber donado 500 fanegas de maíz a los más afectados por la inundación de Salamanca, en Guanajuato.⁵⁰⁰

Esta misma estrategia política fue reproducida por los emperadores en el momento en que se exaltaron sus logros como protectores de los pobres y desgraciados. Cuando en octubre de 1864 un temblor afectó a los poblanos, el *Boletín Oficial de Puebla* calificó las acciones de auxilio de Carlota como “patente testimonio de la caridad”. La emperatriz era un “ángel” generoso que velaba por ellos y era también un ejemplo a seguir.⁵⁰¹

⁴⁹⁷ “Carlos Alberto”; *La Ilustración Mexicana*, 1° de enero de 1851, t. I, fs. 78 y 79.

⁴⁹⁸ Sólo unos meses después, en noviembre del mismo año, se comunicó que el teniente gobernador de la jurisdicción de Colón, en Cuba, había instalado una sociedad de beneficencia domiciliaria. También se duplicó una noticia dada por el diario español *La Patria* en la cual se relató que el gobernador de Barcelona donó su sueldo de un mes a los enfermos pobres. “Extranjero”, *La Sociedad*, 14 de agosto de 1866, t. VI, núm. 1128, f. 2; “Extranjero”, *La Sociedad*, 14 de noviembre de 1866, t. IV, núm. 1220, f. 1; “Últimas noticias de España”, *La Sociedad*, t. V, núm. 856, f. 2.

⁴⁹⁹ “Un hombre benéfico”, *La Sociedad*, 9 de junio de 1866, t. VI, núm. 1079, f. 3.

⁵⁰⁰ “Salamanca”, *La Sociedad*, 20 de octubre de 1865, t. V, núm. 849, f. 2.

⁵⁰¹ Apud.; “S. M. la emperatriz”, *El Diario del Imperio*, 13 de octubre de 1864, t. II, núm. 124.

En ese sentido, la prensa incitaba un sentimiento de identificación hacia los intereses y causas de los grandes benefactores que era alentado mediante un discurso oficial difundido entre las élites, las autoridades de alto y mediano rango, los miembros de la Iglesia y los pequeños comerciantes y propietarios. Es decir, entre quienes podían donar parte de sus ganancias y estaban al alcance de los periódicos.

De igual forma, la prensa y las élites benefactoras ejercían una suerte de presión al publicar datos personales de los benefactores en las páginas de los periódicos, pero también al enviar las listas de donadores al Consejo General de Beneficencia.⁵⁰² La segunda medida era natural tratándose de un trámite requerido para controlar las finanzas. Ambas lo eran también porque la beneficencia era una actividad que otorgaba prestigio social y que permitía forjar lazos políticos con la autoridad central.⁵⁰³ Pero, ¿qué intereses había detrás de la divulgación de quienes se negaban a otorgar donativos?

Desde mi perspectiva, se trataba de una estrategia de los emperadores para desprestigiar su imagen ante la sociedad y así forzarlos a replantear su decisión. No perdamos de vista, por ejemplo, que un buen número de prácticas para auxiliar a los pobres conllevaba exponer socialmente a los benefactores. Por esta razón, era frecuente que las donaciones (en dinero o especie) a establecimientos de beneficencia y a pobladores afectados por calamidades, así como las funciones de teatro y música, rifas, loterías, corridas de toros y espectáculos de circo –

⁵⁰² “Morelia. *La Sociedad*, 15 de octubre de 1864, t. III, núm. 482, f. 3; “Puebla”, *La Sociedad*, 6 de junio de 1866, t. VI, núm. 1076, f. 3; “Donativos”, *La Sociedad*, 13 de octubre de 1865, t. V, núm. 842, f. 2; “Suscripción a favor de los inundados”, *La Sociedad*, 31 de octubre de 1865, t. V, núm. 860, f. 3.

⁵⁰³ Claro está que también se requería que los medios impresos secundaran el llamado a ayudar al desprotegido. El *Boletín de Colima*, por ejemplo, manifestó su indignación por los 50 pesos que se colectaron para los afectados por la inundación de septiembre de 1865. Al periódico le parecía inconcebible que se hubieran hecho tan pocas donaciones a pesar de los intentos del prefecto político por alentar las contribuciones de los propietarios. Sin embargo, su crítica contrastaba con una evaluación más positiva sobre la organización de la ayuda. De acuerdo con el *Boletín*, las comisiones creadas para repartir los víveres ya estaban en las localidades asignadas y habían hecho una distribución a gran escala. “Actualidades”, *La Sociedad*, 30 de octubre de 1865, t. V, núm. 859, f. 2; “Colima”, *La Sociedad*, 4 de noviembre de 1865, t. V, núm. 864, f. 2.

organizados en beneficio de los más vulnerables— fuesen publicitados por la prensa.⁵⁰⁴

Aunado a ello, durante el Segundo Imperio la iniciativa de hacer públicas las listas de donadores no siempre provino de otros particulares, sino del Estado. Ante la necesidad de completar recursos económicos para ayudar a las familias que quedaron en la miseria a causa de las inundaciones, el ministro de gobernación, por órdenes de la emperatriz, mandó que en todos los departamentos del país se abriera una suscripción voluntaria que, de hecho, no lo fue del todo.⁵⁰⁵ Las listas de donadores enaltecían y demeritaban porque la orden girada el 17 de octubre de 1865 enfatizaba que los prefectos, subprefectos y autoridades locales llevarían el control de las listas y publicarían el nombre de los suscriptores y de quienes se negaran “a contribuir pudiendo hacerlo”. Esta publicación, además, se haría en el periódico oficial del Estado, *El Diario del Imperio*.⁵⁰⁶

Como si buscara servir de ejemplo, la emperatriz fue la primera en promover las donaciones al otorgar dos mil pesos de su caja particular.⁵⁰⁷ La reacción de la prensa no se hizo esperar y alentó el mismo acto señalando que “el ejemplo partido de lo alto [debía] hallar numerosísimos imitadores en todas las clases de nuestra sociedad, si no [era] insensible a los clamores de las víctimas, a los deberes más santos de la humanidad, y a la legítima satisfacción que [causaba] tender la mano al desvalido”.⁵⁰⁸

Como puede verse, a diferencia del porfiriato, cuando un amplio sector de empleados de la asistencia pública utilizó la prensa para promover su buen desempeño y así ascender en la pirámide burocrática, durante el Segundo Imperio este medio afianzó la imagen de los emperadores como seres benevolentes y

⁵⁰⁴ “Funciones a beneficio de los inundados”, *La Sociedad*, 10 de diciembre de 1865, t. V, núm. 900, f. 3; “Corrida de toros”, *La Sociedad*, 1° de noviembre de 1865, t. V, núm. 861, f. 2; “Casino español”, *La Sociedad*, 30 de diciembre de 1864, t. III, núm. 558, f. 2.

⁵⁰⁵ Esta era la misma causa a la cual se comisionó a Vértiz, Escandón y Martínez de la Torre.

⁵⁰⁶ “Parte oficial. Ministerio de gobernación”, *El Diario del Imperio*, 18 de octubre de 1865, t. II, núm. 241, f. 1; “El Consejo de Beneficencia”, *La Sociedad*, 28 de octubre de 1865, t. V, núm. 857, f. 2.

⁵⁰⁷ Le siguieron Ana R. de Rincón Gallardo, Asunción B. de Hornedo, Leonides B. de Carres, Carmen Pliego de Escandón, Soledad y Rosario Cervantes, Dolores Valdivieso de Parada, Damiana Vega de Icaza, Dolores Valencia de Mosso y Dolores Pimentel de Galindo. “Parte oficial. Ministerio de gobernación”, *El Diario del Imperio*, 18 de octubre de 1865, t. II, núm. 241, f. 1;

⁵⁰⁸ “Actualidades”, 14 de octubre de 1865, *La Sociedad*, t. V, núm. 843, f. 2.

presionó a los grandes empresarios y políticos para cooperar con las causas emprendidas desde el Estado.⁵⁰⁹ Gracias a ello, Maximiliano y Carlota lograron llevar ayuda a cientos de personas en diferentes departamentos, como se verá en el próximo capítulo.

Conclusiones

A mediados del siglo XIX, la aspiración de centralizar el auxilio a los pobres se convirtió en un tema de preocupación para los Estados. Entendiendo las dificultades que un ejercicio de esta naturaleza podía implicar, Maximiliano y Carlota redirigieron su mirada a crear un sistema de beneficencia cimentado en una organización territorial y administrativa que pudiese extender su radio de influencia a la mayor parte del territorio imperial, al tiempo que era gestionado desde el centro, pero con la ayuda de actores locales que le darían impulso desde su propio ámbito de influencia.

Una de las figuras imprescindibles para iniciar su operación fueron los prefectos imperiales. Funcionarios que se constituyeron como la base del proyecto debido a que sin sus contactos y redes sociales, las órdenes de los emperadores habrían sido poco legitimadas y hasta ignoradas, como sucedió en algunos departamentos fieles a la causa republicana. De la mano de estos funcionarios, Maximiliano y Carlota aprovecharon la existencia de grupos que ya tenían un fuerte vínculo con la beneficencia para impulsar su institucionalización. Es decir, para decretar una serie de leyes y códigos con los cuales pretendían organizar un ramo que ya era muy importante entre los mexicanos, pero que carecía de una homogeneidad en su manejo. Algunos de estos actores fueron las autoridades locales, miembros de la Iglesia y benefactores particulares. Todos ellos, en mayor o menor medida, participaron dentro del sistema a través de su incorporación a los consejos superiores, departamentales y particulares de beneficencia. Mismos que lograron operar casi en su totalidad gracias a que la mayoría de sus integrantes poseían negocios e intereses vinculados a la estructura de poder política y económica.

⁵⁰⁹ Lorenzo Río, *El Estado como benefactor*, 2011, pp. 113-117.

En todo ello, la labor de Carlota fue fundamental, pues ella misma se encargó de administrar al Consejo General de Beneficencia. Una institución cuyo principal objetivo era crear y financiar establecimientos asistenciales en todo el territorio, lo cual permitiría generar soluciones permanentes a la pobreza y no sólo paliativas. Por último, es importante destacar que esta labor fue más allá de lo filantrópico. Al utilizar sus habilidades para negociar con diversos actores, presionar públicamente a los benefactores y ejercer autoridad sobre una variedad de funcionarios en todo el país, la emperatriz convertía a la beneficencia en un asunto político en el cual hacía valer su capacidad para incidir en la agenda pública.

En el último capítulo, analizaré las prácticas que Carlota y Maximiliano pusieron en marcha con el objetivo de hacer más efectivos los alcances institucionales del Consejo y destacaré cuál fue el uso que los pobres dieron a estas formas de auxilio.



Capítulo IV

El sistema en funcionamiento: las prácticas de auxilio a los pobres

Introducción

La historiografía ha señalado que en todo proceso de caridad o beneficencia intervienen dos actores principales: los asistidos y los benefactores. Estos últimos casi siempre pertenecientes a las élites. Comúnmente, ambos son señalados como interdependientes pues, de acuerdo con María Dolores Lorenzo, la asistencia conlleva una “relación recíproca” entre quienes dan y quienes reciben.⁵¹⁰ En esa lógica, benefactores y asistidos son estudiados como sujetos activos dispuestos a defender sus intereses. Las élites con fines de control social y obtención de prestigio y los pobres por una necesidad de aumentar sus posibilidades de sobrevivencia.

Sin embargo, pese a que muchos benefactores sí persiguieron fines políticos, económicos y de control social, otro tanto vio en la labor un acto de devoción y filantropía que le brindó posibilidad de expandir su participación en la esfera pública, como fue el caso de las mujeres. Al involucrarse en las tareas y proyectos de asistencia, ellas contribuyeron a transformar el sistema de beneficencia lo mismo que a redefinir las prácticas y criterios para auxiliar a los pobres.

El gobierno de Maximiliano y Carlota posibilitó esta transición gracias a que propiciaron la colaboración de un gran número de mujeres y, además de incentivar la cooperación entre Iglesia católica, autoridades civiles y benefactores privados, buscaron dirigir su organización y participación a través de la introducción o reforzamiento de prácticas asistenciales de diversa índole. Mismas que, una vez puestas en funcionamiento, fueron aprovechadas o reconfiguradas por sus principales destinatarios, los pobres.

En ese sentido, el último capítulo de este trabajo está dedicado a estudiar las principales prácticas de auxilio que, entre 1864 y 1867, se llevaron a cabo para socorrer a los pobres merecedores. También busca analizar qué circunstancias

⁵¹⁰ Lorenzo, Dolores, *El Estado como benefactor*, 2011, pp. 13-16.

motivaron a los más necesitados a elegir el auxilio público. La propuesta implica plantearse algunos objetivos particulares. El primero de ellos pretende demostrar la relación que existió entre el discurso de las autoridades imperiales, acerca de la pobreza y beneficencia, y la racionalidad económica de ayuda al pobre. Es decir, el proceso de selección de grupos específicos para ser beneficiados con el auxilio, así como la exclusión intencionada de otros. El segundo se dirige a exponer las variables y características que permiten calificar a la beneficencia imperial como un sistema que osciló entre lo tradicional y moderno. El tercero

Finalmente, un último objetivo consiste en analizar las vías que hombres y mujeres de las clases populares emplearon para recibir ayuda del Estado.⁵¹¹

La primera hipótesis sostiene que, si bien la visión de Maximiliano y Carlota acerca de la pobreza posibilitó un cambio en el discurso oficial del pobre merecedor, fueron las prácticas asistenciales las que condujeron a ampliar el tipo de personas que podían ser socorridas por la beneficencia institucional. Una segunda hipótesis es que si el Consejo General de Beneficencia y otras iniciativas de los emperadores pudieron desarrollar sus labores en un contexto de guerra y crisis de legitimidad fue gracias a que quienes ya se habían involucrado anteriormente en la causa benéfica se identificaron con el discurso oficial y las prácticas institucionales implementadas para socorrer al pobre.

La tercera hipótesis es que, al estar inmerso en una época de transición, el proyecto de beneficencia imperial fue un híbrido entre elementos del antiguo régimen y nuevas ideas propias de la modernidad. Lo primero se habría manifestado al retomar prácticas que tradicionalmente habían realizado los monarcas, como el control del precio de los alimentos o el reparto de limosnas y socorros a los pobres. Lo segundo se habría manifestado en el seguimiento y apoyo brindado al sistema de auxilio a domicilio y en la búsqueda por implementar una especialización en los servicios asistenciales.

⁵¹¹ De Clara Lida retomo el concepto de clases populares, entendiendo con ello “aquellas [personas] que participaban en el mundo del trabajo y de la producción, tanto en el campo como en la ciudad” y que se diferenciaba de “los sectores más marginales de la sociedad”. Lida, “¿Qué son las clases populares?”, 1997, p. 4.

Una cuarta hipótesis es que el Estado imperial coadyuvó a ampliar el perfil de los pobres merecedores al brindar a otros individuos la posibilidad de acercarse a solicitar su ayuda. En consecuencia, el crecido número de solicitudes de socorro económico dio mayor complejidad al proceso para elegir beneficiarios, haciendo imperiosa la necesidad de aplicar nuevos métodos de selección.

Finalmente, tomando como base la teoría de la estructuración formulada por Anthony Giddens, una quinta hipótesis es que la ayuda proporcionada a los pobres no fue mero resultado de condiciones dadas o impuestas desde el poder, sino de la interacción establecida entre el menesteroso y el sistema de beneficencia. Se propone, por tanto, que el conjunto de discursos y prácticas institucionalizadas formó parte de una estructura que buscó definir los alcances de la beneficencia a partir de reglas que limitaban a los desvalidos para solicitar ayuda, como la legislación contra la vagancia y mendicidad, pero que también los habilitó mediante recursos como las audiencias públicas y las peticiones escritas.

En cuanto a los pobres, si bien no fueron responsables de constituir el sistema de beneficencia, sí participaron de manera activa y continua en su configuración. Es decir, aunque los menesterosos debieron actuar en conformidad con las reglas establecidas para recibir ayuda, tampoco les fue impuesto un modelo de comportamiento. Ellos, como actores sociales, recrearon y reconfiguraron las prácticas asistenciales. Modelaron, directa o indirectamente, la construcción de un estereotipo o idea de lo que era un pobre legítimo o merecedor y, de este modo, sus actos tuvieron un lugar primordial en el ejercicio de las prácticas asistenciales sin las cuales no habría podido operar el sistema de beneficencia.

Este capítulo se divide en tres apartados. En el primero se explora el tema de la criminalización de la pobreza a partir de la legislación que se aprobó durante la primera mitad del siglo XIX contra la vagancia. Se analiza el modo en que fueron configuradas las categorías de pobres legítimos, vagos y mendigos, así como sus ambigüedades. Además, se exponen los criterios empleados para definir la

vagancia y mendicidad en el segundo imperio y las contradicciones que sobre ella hubo en la legislación y otras políticas de la beneficencia imperial.

Un segundo apartado señala la importancia social de los viajes de Maximiliano y Carlota por el territorio imperial. Muestra las principales acciones que los emperadores impulsaron para auxiliar a los establecimientos de beneficencia y la clase menesterosa, así como sus efectos a corto plazo. De igual forma, aborda el papel que las autoridades locales, trabajadores de los espacios asistenciales, benefactores y otros grupos sociales tuvieron en el desarrollo de prácticas dirigidas a auxiliar a los pobres.

Finalmente, el último apartado expone cuáles fueron los grupos que hicieron uso de los recursos habilitados por Maximiliano y Carlota para otorgar auxilios económicos. Señala, de igual forma, cuáles fueron algunas de las dificultades que impulsaron a estos grupos a solicitar ayuda. Y, por último, se analizan las estrategias que utilizaron para verse beneficiados.

La racionalidad económica del auxilio público: hacia un perfil de los pobres merecedores y no merecedores

Entre la vagancia y la pobreza

A finales del siglo XVIII los Borbones promovieron la disciplina y la filantropía como motores del auxilio al pobre. En la Nueva España se mostró con claridad al iniciarse una política centrada en activar económicamente a los indigentes, o “falsos” mendigos que vagaban por las calles pidiendo limosna, y en aislar, para su cuidado y rehabilitación, a los “legítimos” o “verdaderos” pobres.⁵¹² La nueva

⁵¹² Silvia Arrom ha destacado que la política centrada en la creación de instituciones, como el Hospicio de Pobres en la Ciudad de México, más que asistir a los desvalidos consistió en evitar su indigencia para “mantenerlos aislados de la mirada pública”. En ese sentido, al tiempo que se buscó inculcarles la ética del trabajo –al recluirllos en establecimientos de beneficencia e introducirlos como mano de obra en las obras públicas–, también se pretendió controlar su moral al “prohibir la desnudez pública, [...] desalentar el concubinato, el consumo de bebidas alcohólicas en público y los juegos de azar”, lo mismo que al restringir costumbres; una de ellas la de “orinar en los muros de los edificios”. Con estas medidas se anhelaba “combatir la ociosidad, incrementar la producción y controlar la migración, el crimen [...], las epidemias [y] la desintegración social que debilitaban al virreinato”. Arrom, *Para contener*, 2011, pp. 35-39 y 46.

mirada era resultado de la proliferación de mendigos en las calles que ya no podían ser auxiliados por los medios tradicionales de ayuda –esto es, “las alhóndigas, las comunidades eclesíásticas, los hospitales, las cofradías y los donadores particulares”–, generando así un “quiebre en los sistemas de caridad local”.⁵¹³

Sumado a ello, la prohibición para pedir limosna –decretada en 1774–, en conjunto con la política de persecución e internamiento forzoso de mendigos y vagos, amparada en la legislación de 1745, provocaron que la distinción entre los “legítimos” e “ilegítimos” pobres fuese más difusa.⁵¹⁴ En teoría, los “verdaderos” o “legítimos” estaban constituidos por enfermos, ancianos, viudas, huérfanos y otro tipo de personas desvalidas cuyas circunstancias de vulnerabilidad no les permitían trabajar y obtener lo necesario para vivir. Mientras tanto, los “falsos” o “ilegítimos” pobres eran quienes se encontraban en condiciones óptimas para trabajar, pero no lo hacían porque se aprovechaban de la caridad a la cual convertían en un medio y modo de vida, siendo caracterizados como mendigos, vagabundos, léperos, pordioseros, limosneros o peregrinos.⁵¹⁵

En la práctica, al criminalizarse la pobreza las autoridades no reconocían diferencia entre unos y otros. Los desempleados eran estigmatizados de la misma forma que un delincuente o libertino que se las ingeniaba para no laborar. De esta manera, expresiones como vagos, ociosos y viciosos eran utilizadas indistintamente sin tomar en cuenta las causas de su miseria. Al iniciar el siglo XIX, estas diferencias fueron cada vez menos claras, entre otras cosas porque la definición de vagancia amplió su catálogo de personas sujetas a persecución.⁵¹⁶ Por tanto, si en 1745 la ley estipulaba 16 tipos de vagos, incluidos los

⁵¹³ Swaan de, *In Care of the State*, 1988, p. 28; Arrom, *Para contener*, 2011, pp. 41 y 42.

⁵¹⁴ Desde el siglo XVI la mendicidad novohispana fue controlada, aunque en menor medida, a través de una licencia que otorgaba a los pobres el derecho de solicitar ayuda. Martz, *Poverty and Welfare*, 1983, pp. 14-15.

⁵¹⁵ Arrom, *Para contener*, 2011, pp. 19, 40, 47 y 49.

⁵¹⁶ En su artículo sobre Manizales, Colombia, Edwin Monsalvo y Roberto González Arana mencionan que las leyes republicanas contra los vagos, aprobadas entre 1850 y 1870, fueron “bastante laxas en la definición de vagancia”. Podía declararse culpable lo mismo a un mendigo “sin impedimento físico”, que a quienes vendieran “mercancías de pueblo en pueblo”, o a las mujeres dedicadas a la prostitución. Monsalvo y González Arana, “Contra la moral”, 2015, p. 157.

desempleados, subempleados –como artesanos y jornaleros que trabajaban por temporadas– y “mendigos voluntarios”, para 1845 ya había un total de 21 tipificaciones.⁵¹⁷

La necesidad de engrosar la milicia, el anhelo de las élites por aumentar la productividad, el incremento de migración rural a las ciudades y la criminalización del pobre llevaron a las autoridades a decretar más disposiciones contra la vagancia en el transcurso de las primeras décadas del siglo XIX. Una de ellas fue la división de la ciudad capital en cuarteles mayores y menores para su control, otra la creación de nuevos cuerpos de vigilancia, y una más la instauración, en 1828, de un Tribunal de Vagos encargado de calificar infractores a quienes, por mandato nacional, se obligaría a integrarse al ejército.⁵¹⁸

Menos de una década después, entre agosto y octubre de 1834, se estableció una nueva tipificación que amplió el perfil del vago. Aunado a los desempleados, también se incluyó a artesanos y jornaleros subempleados –como se había hecho en 1745–, a los jóvenes que asistían a las parroquias a recoger el bolo bautismal y a los vendedores de billetes y papeles en lugares públicos, quienes no habían sido sancionados con anterioridad por razones morales o económicas. A los vendedores se les catalogaba como “hombres y mujeres, particularmente jóvenes, [que habían] abandonado los oficios de que antes vivían o [...] dejado de aplicarse a los que podían asegurarles una honrada subsistencia”.

⁵¹⁷ Silvia Arrom considera que los primeros 16 tipos se integraron en dos categorías entrelazadas en la legislación: la de desempleados y la de quienes se comportaban de manera indecente o inmoral. De acuerdo con la autora, la primera categoría era resultado de un pensamiento que no tomaba en consideración el “moderno concepto del desempleo estructural que crea víctimas involuntarias”. Entre los indecentes se incluyó a quienes no tenían ocupación o ingresos lícitos; a los jóvenes que no servían en su casa, desobedecían a sus padres o ejercían malas costumbres, y a quienes se entregaran a los vicios o a entretenimientos no permitidos, es decir jugadores y borrachos, principalmente. Arrom, “Vagos y mendigos”, 1986, pp. 73, 74 y 77; *Para contener*, 2011, pp. 48, 50 y 53.

⁵¹⁸ Entre las nuevas autoridades creadas en la década de 1820 se encontraban los alcaldes auxiliares de cuartel, los celadores públicos y los “guarda serenos”. Más tarde, en 1834, se creó la figura del “oficial auxiliar de policía”. Y, una década después, en 1845, la “fuerza de la policía”. Aunque el Tribunal llegó a establecer un amplio perfil de “vagos y viciosos”, interesa resaltar que se tipificaba también al “vigoroso, sano y robusto en edad y aun con lesión que no le [impedía] ejercer algún oficio [y] sólo se [mantenía] de pedir limosna”. Pérez Toledo, “Los vagos de la ciudad”, 1993, pp. 28 y 29; Flores, “La ciudad”, 2019, pp. 9-16; Arrom, *Para contener*, 2011, pp. 67-73; Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, 1876, núm. 552, t. II, pp. 61 y 62; núm. 4859, t. VIII, pp. 341-343.

En ese sentido, la venta de papeles se consideraba una práctica propia de los “impedidos por sus enfermedades” y de los ancianos sin vigor.⁵¹⁹ Además, tratándose de quienes eran ciegos y andaban por la calle lamentándose, un bando del 24 de octubre de 1834 les prohibió pronunciar discursos para provocar compasión, so pena de conducirlos al Hospicio de Pobres. Y aunque la medida no los convertía en vagos, sí los criminalizaba.⁵²⁰

Esta legislación demuestra que, aunque lentamente, la visión del pobre y el desempleo se estaba transformando. Muestra de ello es que si bien en 1745 se criminalizó a los jornaleros por trabajar un día pero no hacerlo durante el resto de la semana, treinta años después, en 1778, se estableció que no debía considerárseles vagos o mendigos cuando en algunas temporadas estuvieran de ociosos.⁵²¹ No obstante, ya en el siglo XIX su persecución de nueva cuenta se justificó de acuerdo al número de días de labor.⁵²² En 1845, por ejemplo, además de reconocer como válida la clasificación estipulada en 1745 y 1834, un nuevo decreto con fecha del 3 de febrero agregó cinco comportamientos más a la lista de vagancia y estipuló el tiempo mínimo que un jornalero debía trabajar para no ser catalogado como vago; siendo este más de la mitad de la semana.⁵²³

Este criterio para calificar la vagancia muestra que, desde antes de 1788, las autoridades deseaban controlar el tiempo y laboriosidad de los pobres al decretar

⁵¹⁹ De acuerdo con el decreto del 8 de agosto de 1834, el ejecutivo buscaba evitar que los vagos se mezclaran con “los artesanos, comerciantes y demás individuos” trabajadores e industriosos. La disposición incluía a los “extranjeros [carentes] de representación pública, y [sin] capital, giro o industria honesta de vivir”. Arrom, *Para contener*, 2011, p. 54; Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, 1876, núm. 1438, t II, pp. 217 y 218; núm. 1464, t. II, p. 747 y 748; núm. 1472, t II, p. 752.

⁵²⁰ Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, 1876, núm. 1471, t. II, p. 752.

⁵²¹ Arrom, “Vagos y mendigos”, 1986, pp. 74 y 75.

⁵²² En Colombia, la *ley sobre policía general* de 1856 castigaba a los jornaleros que dejaban de trabajar durante la mayor parte de la semana y ocupaban ese tiempo en la ociosidad y no en otro medio de adquirir la subsistencia. No obstante, los juicios contra la vagancia muestran que la mayoría de quienes desempeñaban oficios temporales y de bajos ingresos, como los quemadores de carbón, también eran juzgados por abandonar parcialmente sus actividades. Monsalvo y González Arana, “Contra la moral”, 2015, pp. 160-163.

⁵²³ Con todo, llama la atención que en octubre de 1845 el gobierno hubiera propuesto exentar a los jornaleros –lo mismo que a empleados del culto o la beneficencia– de alistarse en el ejército debido a que “por no tener otro medio de subsistencia, no [podían] distraerse de su ocupación para prestar el servicio”. “Parte oficial”, *El Siglo XIX*, 24 de octubre de 1845, año VI, núm. 1426, f. 1.

la persecución de “menesterosos y artesanos desaplicados”.⁵²⁴ Sin embargo, ello fue más evidente en determinados momentos de la historia, como lo fue el contexto previo a la guerra con Estados Unidos.⁵²⁵ A través de un decreto local, firmado el 20 de diciembre de 1843, el gobernador del Distrito Federal ordenó a “los alcaldes auxiliares y celadores de la ciudad [hacer] redadas de mendigos y [remitirlos al Hospicio de Pobres].” Un año después, todo practicante de la mendicidad era equiparado con un vago cuyo comportamiento fomentaba “los vicios que acarrea y trae consigo la ociosidad”.⁵²⁶ En ese sentido, lejos de flexibilizar el trabajo, esta última legislación hacía evidente la tendencia paulatina a tipificar como ilícitas algunas formas de ganarse la vida.

Una vez aprobado el decreto de 1845, las nuevas tipificaciones designaron como vagos a los “músicos en tabernas, bolicheros, saltabancos”, curanderos, tinterillos y vendedores de “pinturas obscenas”. Además, prohibió a muchos mendigos “verdaderos” pedir limosna, resaltando que no sólo se castigaría a los falsos, sino a quienes “con alcancías, vírgenes y rosarios [anduvieran] por las calles o de pueblo en pueblo pidiendo limosna” o la solicitaran afuera de las iglesias.⁵²⁷ Todos ellos, incluyendo el restante grupo de 16 tipos de vagos, se castigarían con la prisión, el servicio de las armas y el trabajo forzado en las obras públicas o fábricas de hilados y tejidos.⁵²⁸

⁵²⁴ Araya, “Guerra, intolerancia”, 2002, p. 37.

⁵²⁵ La declaración contra la vagancia siguió intereses distintos en otras latitudes. En el caso colombiano, durante las primeras décadas del siglo XIX el problema de la liberación de esclavos llevó a que el 29 de julio de 1839 se expidiera un decreto con intención de frenar la libertad de sus hijos quienes, al cumplir 18 años, recibieron el trato de vagos para sujetarlos “a un orden moral y productivo”. Tan sólo una década después, el control de la vagancia adquirió importancia debido a la necesidad del naciente país de construir caminos y poblar y colonizar su territorio. Así, un gran número de individuos acusados de vagos fueron empleados para ocupar desiertos y trabajar en la construcción de caminos que atravesarían las cordilleras. Botero, “El problema de los excluidos”, 2012, p. 55, 59-63.

⁵²⁶ Arrom, *Para contener*, 2011, pp. 271 y 272; “Vagos y mendigos”, 1986, p. 76.

⁵²⁷ Detrás del decreto contra los tinterillos estaba el interés de las autoridades por eliminar todo oficio que no fuese profesional y que animara las demandas legales iniciadas por los pobres. Al restringir a los tinterillos su capacidad como abogados sin título, se impulsaba el control social. Arrom, *Para contener*, 2011, pp. 55 y 56.

⁵²⁸ El 23 de abril de 1846, ante la urgencia de reclutar soldados que combatieran al ejército estadounidense, el presidente Mariano Paredes y Arrillaga abolió los Tribunales por considerar que demoraban mucho en calificar a los vagos (estos ya habían sido suspendidos en 1836, para luego ser restaurados en febrero de 1845). En adelante, los prefectos, subprefectos y alcaldes se encargarían de sentenciarlos. Aunque estos organismos fueron restablecidos el 20 de junio de

La dinámica de criminalizar el ambulante y otras ocupaciones consideradas “escandalosas” o “inmorales” continuó bajo los decretos del 15 de octubre de 1850; del 20 de agosto de 1853 y del 5 de enero de 1857.⁵²⁹ Ello contribuyó a que la línea entre vagancia y mendicidad fuera difuminándose cada vez más desde la perspectiva legal y social. La disposición de 1850, es decir el mismo bando de policía publicado el 15 de octubre de 1834, advirtió a quienes cantaran en la vía pública durante las jornadas de la virgen y los vendedores de “dulces, helados y otras cosas” que serían internados en el Hospicio de Pobres. Dos años después, el presidente Antonio López de Santa Anna retomó el perfil del vago establecido en 1845. En él se estipulaba la detención a limosneros sin licencia “eclesiástica y secular”, además de los “huérfanos o abandonados de sus padres que no [tuvieran] otro ejercicio que el de [solicitar limosnas]”; lo cual daba cuenta del crecimiento de víctimas de la guerra.⁵³⁰

En lo que respecta al capítulo VII de la *Ley para juzgar ladrones, homicidas, heridos y vagos*, del 5 de enero de 1857, este revalidó la legislación de 1853 y únicamente eliminó la mención hacia los tinterillos.⁵³¹ Acción insuficiente para

1848, por el presidente José Joaquín de Herrera, el decreto estableció que las autoridades locales seguirían calificando a los vagos y “mal entretenidos”, mientras que cada tribunal haría la averiguación correspondiente para confirmar, revocar o modificar la sentencia. Respecto a la captación de estos individuos en el ejército, al finalizar la guerra con Estados Unidos una circular del 21 de agosto de 1848 declaró la necesidad de disciplinar y moralizar a las tropas apartando de sus filas a individuos con “antecedentes o reiteradas faltas”. Dos años después, un periódico campechano declaró que se debía reclutar a los “hombres ociosos y los vagos que no [fueran] criminales, aunque sí viciosos y mal entretenidos, [pues] sometidos estos hombres a la obediencia y disciplina del soldado, se [moralizarían] y se [formaría] una clase útil al Estado, de hombres que antes no eran para la sociedad sino un gravamen”. “Variedades. Industrial nacional”, *El Fénix*, 1° de noviembre de 1850, año III, núm. 145, f. 1; Pérez Toledo, “Los vagos de la ciudad”, 1993, pp. 32 y 33; Arrom, “Vagos y mendigos”, 1986, pp. 78-80 y 84; Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, 1876, núm. 2867, t. V, p. 122; núm. 3098, t. V, pp. 427-428; núm. 3117, t. V, p. 442.

⁵²⁹ Las comillas son mías.

⁵³⁰ Si bien el destino de los vagos, consagrado en la *ley para corregir la vagancia* de 1853, estuvo determinado por la edad y capacidad o ineptitud en el uso de las armas, este decreto abrió la posibilidad de que los mendigos fuesen enviados a otro tipo de espacios donde enmendarían su comportamiento. Los menores de 16 años o “ineptos” serían llevados a “los establecimientos de corrección, hospicios y casas de misericordia, fábricas, talleres, obrajes o haciendas de labor”. Aquellos vagos “calificados”, mayores de 16 años, se destinarían al servicio de las armas o a la marina cuando fuesen “fuertes y robustos” pero no alcanzaran la talla. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, 1876, núm. 3482, t. V, p. 747; núm. 4006, t. VI, pp. 648 y 649.

⁵³¹ Tanto la legislación de 1853 como la de 1857 eliminaron de su catálogo de vagos a los vendedores y voceadores de papeles y billetes impresos, a los hijos que desobedecieran a sus padres y a los esposos que maltrataran a su mujer. Arrom, *Para contener*, 2011, p. 57.

dejar de criminalizarlos, pues entre 1858 y 1860 todavía eran calificados como vagos y se les amenazaba con asignarlos al ejército por empeñarse en “provocar pleitos”, “suscitar discordias” y subsistir sirviendo “de hombres buenos, procuradores, agentes de negocios, etc., sin estar legalmente autorizados para ello”.⁵³²

Una vez analizadas estas leyes, es importante recordar que su alcance práctico no fue el esperado. Primero, porque existía cierta flexibilidad para demostrar la inocencia de los detenidos ante el Tribunal de Vagos o mandos locales. Segundo, porque la legislación era poco eficiente en un contexto de desempleo generalizado que las autoridades llegaron a tolerar, pese a su deseo de controlar las costumbres e incentivar el amor al trabajo. Ello se reflejó en el bajo nivel de sentencias condenatorias dictadas entre 1828 y 1850, cuando un 85% de los acusados fue absuelto del delito de vagancia después de presentar testimonios a su favor.⁵³³

Como explica Sonia Pérez Toledo, la cifra de detenidos y su perfil revelan que la oferta de trabajo en la capital no era suficiente para cubrir la demanda local y de otros estados. Sin duda, este hecho tuvo relación con su liberación pues, en la práctica, el tribunal no castigó a quienes, con buena conducta, demostraban carecer de un empleo regular por no haber lugar donde ejercer su oficio o actividad.⁵³⁴ Con todo, el proceso jurídico para controlar este delito deja ver un rasgo común. Los sospechosos desempeñaban ocupaciones que, en algunos casos, eran estigmatizadas debido a la apariencia del acusado y a su bajo salario.

⁵³² Este mismo decreto, firmado por Ignacio Comonfort, devolvió a los Tribunales la responsabilidad de detener, enjuiciar, calificar y condenar a los vagos. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, 1876, núm. 4859, t. VIII, pp. 341 y 342; “Tinterillos”, *La Sociedad*, 19 de noviembre de 1858, t. II, núm. 322, fs. 2 y 3; “Penuria e industrias del gabinete constitucionalista”, *La Sociedad*, 14 de diciembre de 1858, t. II, núm. 347, f. 1; “Guanajuato”, *La Sociedad*, 3 de diciembre de 1858, t. II, núm. 336, f. 4; “Parte oficial”, *Diario Oficial del Supremo Gobierno*, 19 de noviembre de 1858, vol. I, núm. 295, f.1; “Toluca”, *La Sociedad*, 16 de marzo de 1860, t. V, núm. 804, f. 3;

⁵³³ Ello no excluye que los gobiernos republicanos, de tipo federalista y centralista, hubieran puesto en marcha una serie de mecanismos de control social, como la formación de fuerzas policiacas de diverso tipo y la reforma del sistema judicial con miras a perseguir a vagos y criminales. Pérez Toledo, “Los vagos de la ciudad”, 1993, pp. 37, 38 y 40.

⁵³⁴ El bajo nivel de condenas también se relacionó con el escaso número de veces que el Tribunal se reunió para sesionar. Pérez Toledo, “Los vagos de la ciudad”, 1993, pp. 38-40; Arrom, *Para contener*, 2011, p. 283.

Desde la creación del Tribunal hubo centenares de personas detenidas. Cerca de un 70% tenían alrededor de 15 a 29 años. Es decir, la edad para trabajar. De acuerdo con sus declaraciones, un alto porcentaje tenía ocupación, pero se encontraba desempleado al momento de su detención. Siendo en su mayoría “zapateros, tejedores, sastres y carpinteros”, y en menor medida albañiles, vendedores, trabajadores de la tierra, sirvientes, cargadores, aguadores y tocineros.⁵³⁵ Este mismo perfil coincidía con una detención efectuada en 1812, cuando en la capital se detuvo a 45 hombres –con oficio de “albañiles, aguadores, cargadores, maestro peinero, panaderos, tejedores, carpinteros, zapateros, hacedores de flores, hacedores de obleas, fruteros, vendedores de tamales, peones, carniceros, tocineros o carroceros”–, a quienes se acusó de vagancia con una particularidad; los individuos pertenecientes a pueblos de indios, que eran mayoría, inmediatamente fueron identificados como individuos sin ropa, desnudos y de bajo sueldo.⁵³⁶

Como puede verse, muchas veces las prácticas asociadas a la vagancia y las condenas impuestas a los infractores afectaban a individuos en estado de precariedad que no lograban comprobar su incapacidad para trabajar. El problema se avivaba al no haber un consenso sobre quiénes, dentro del grupo de los excluidos, debían ser sujetos de auxilio o de la justicia.⁵³⁷ Si bien se reconocía la existencia de pobres “legítimos” merecedores de ayuda, atrás había quedado la pobreza como virtud, suplantada por una visión que la relacionaba con un obstáculo para el progreso y la utilidad. Por esta razón, se atribuyó a las costumbres populares y a la responsabilidad o fracaso individual de los necesitados, fortaleciendo la relación entre vagancia, pobreza y mendicidad.

Durante las primeras tres décadas del siglo XIX, la prensa señaló que la beneficencia no era sino un “pretexto para dar rienda suelta a la holgazanería y mantener la ociosidad”, pues eran el enfermo, “la viuda y el huérfano” quienes

⁵³⁵ Pérez Toledo, “Los vagos de la ciudad”, 1993, pp. 34-38.

⁵³⁶ Araya, “Guerra, intolerancia”, 2002, p. 50.

⁵³⁷ Ya se ha visto que algunas leyes sí reconocían la diferencia entre un vago y un mendigo. No obstante, fueron pocas las que optaron por darles un tratamiento distinto, atendiendo a la necesidad de identificar la diferencia entre quien estaba impedido para trabajar y quien decidía no laborar de manera voluntaria.

debían recibir socorros y no, como Carlos María de Bustamante reprochaba en 1830, un puñado de “hombres robustos, capaces de tomar la azada y trabajar en una cuadrilla de peones en el campo, fingiéndose enfermos y aquejados de dolencias”. Para las autoridades del Distrito Federal, “una compasión imprudente” hacia los “pobres vergonzantes” contribuía a la multiplicación de quienes “regularmente no [eran] otra cosa que unos holgazanes orgullosos”, por lo cual “todo hombre pobre y desdichado [debía] buscar en un trabajo honesto el recurso contra su desgracia, cualquiera que [fuese] su condición o clase anterior”.⁵³⁸

Aludiendo al perfil tradicional del pobre, un colaborador de *El Fénix de la Libertad* se mostró reacio al encierro de todo tipo de pobres en hospicios y casas de caridad, alegando que esta práctica no disminuiría su número en las calles y más bien perjudicaría a la “verdadera indigencia” a la cual debían “estar reservados” tales establecimientos. Con esa “clase de pobres” “poco numerosa” se refería a los “impedidos para trabajar” y a la “humanidad doliente” y dependiente de la caridad.⁵³⁹ Por su parte, publicaciones dirigidas a la juventud mexicana, como el *Diario de los Niños*, realizaron críticas hacia las “clases más humildes” cuya miseria los había privado de “entendimiento”, “corazón” y el hábito de la “previsión”. En una de sus columnas se reiteraba que esta última virtud debía fomentarse para que “la economía, el amor al trabajo, el orden, la sobriedad, y el respeto a uno mismo y a otros” rindieran fruto entre los trabajadores. Un grupo cuya “indecisa y precaria situación” los orillaba a la embriaguez, el juego y la criminalidad.⁵⁴⁰

Más de diez años después, en mayo de 1861, *La Independencia* se refirió a la necesidad de disminuir la “plaga de mendigos que [importunaban] a los

⁵³⁸ “Beneficencia”, *Águila Mexicana*, 9 de septiembre de 1825, A. III, núm. 147, f. 1; “Remitido”, *El Oriente*, 12 de agosto de 1826, núm. 691, f. 2858; “Pobres mendigos” *Voz de la Patria*, 4 de septiembre de 1830, fs. 5-7. “Comunicados”, *El Sol*, 28 de abril de 1831, año 3, núm. 667, f. 2668.

⁵³⁹ “De las clases pobres”, *El Fénix de la libertad*, 3 de octubre de 1833, t. III, núm. 64, f. 3.

⁵⁴⁰ El *Diario de los Niños* fue la primera publicación del México independiente dirigida a los niños y jóvenes que no sólo pretendía entretenerlos, sino educarlos a través de fragmentos literarios, poesía, ilustraciones, reproducciones de artículos europeos, notas sobre religión, historia, geografía, economía y bellas artes. “Cajas de ahorros”, *Diario de los niños*, 1° de enero de 1839, t. I, fs. 441-443. Para más información sobre esta publicación, Vid., <http://www.hndm.unam.mx/consulta/publicacion/verDescripcionDescarga/558ff92d7d1e325230861415.pdf> Consultado el 7 de junio de 2020.

transeúntes, que [vivían] en medio del ocio más completo y [que], cubiertos de harapos sucios y asquerosos, [mantenían] en la holgazanería a sus hijos”, dándoles mal ejemplo y orillándolos a la prostitución. La publicación, semejante a las anteriores, veía en la caridad a un “aliciente del vicio” de “hombres robustos, mujeres en las mejores condiciones para servir, y muchachos [en] muchas ocasiones [alentados] por sus mismos padres” para pedir o engañar “con la supuesta muerte de un hermano”. A su parecer, se utilizaba en perjuicio de los “verdaderamente indigentes”, es decir, de “los viejos valetudinarios, [...] los ciegos o los mutilados”. Y, por tanto, consideraba que el encierro en hospicios sólo era una medida transitoria, pues no se atendía adecuadamente a los indigentes [quienes] al salir volvían a “sus antiguas costumbres”.⁵⁴¹

Pero la lógica de culpabilizar al menesteroso de su miseria fue ambigua. Al tiempo en que se le vinculaba con el crimen, los vicios y la simulación de enfermedades, había quienes cuestionaban la capacidad de las autoridades para enfrentar el problema. A su parecer, las medidas y políticas encaminadas a erradicar la mendicidad y la vagancia habían fracasado, condenando injustamente a individuos golpeados por la crisis.

El debate público intentaba concientizar sobre su vulnerabilidad, advirtiendo que la clase industriosa sólo podía “librar la subsistencia” con su jornal y “el valor de sus manufacturas”. Mismas que, sometidas a una “leve alteración” –ya fuese “un incendio, una guerra, una epidemia, [o] una falsa especulación”–, podían generarles “muchas desgracias”.⁵⁴² Así, en 1835 el ayuntamiento se opuso a la orden del gobernador del Distrito Federal, José Gómez de la Cortina, de “arrestar indiscriminadamente a vagos y ociosos”, con miras a aumentar las filas del ejército, “sin diferenciar claramente a estos de los desempleados”. De igual forma, en 1842, una columna de *El Siglo XIX* advirtió que detrás de la miseria pública estaba la “indigencia de los jornaleros” y su “funesto sistema de pagos”.⁵⁴³

⁵⁴¹ “Pauperismo”, *La Independencia*, 2 de mayo de 1861, t. I, núm. 54. f. 1.

⁵⁴² “Cajas de ahorros”, *Diario de los niños*, 1° de enero de 1839, t. I, f. 442.

⁵⁴³ Ello demuestra que, pese a estar arraigado en el ámbito público, el perfil tradicional del pobre se contraponía a otras visiones de la época. Una de ellas hacía referencia al abandono del jornalero, el artesano e “infinidad de miserables de algunas clases de la sociedad, utilísimas a ella”. Araya,

La convivencia de visiones dispares acerca de los pobres merecedores se reflejó también en 1851. Luis de la Rosa, político y periodista liberal, se refirió a la condición miserable de los jornaleros como resultado de pasar “gran parte de su vida entregados a un trabajo incesante, ímprobo y apenas remunerado con un jornal” que no bastaba para “satisfacer las primeras necesidades de la vida”. En un contexto en el cual se les catalogaba como vagos si no trabajaban más de la mitad de una semana, de la Rosa indicó que, por muy desgraciada que fuese su condición, los también llamados “menestrales, gañanes [o] peones” raramente se convertían en ladrones o bandidos de caminos. Opinaba, por el contrario, que los “labradores [formaban] la clase más recomendable de la sociedad por sus buenas costumbres, por su laboriosidad y por su carácter pacífico y naturalmente benévolo”.⁵⁴⁴

Este ambivalente discurso fue adoptado por la mayoría de intelectuales y políticos de la Reforma. Sin embargo, muchos coincidieron en otorgar al pobre características ligadas a los vicios, el ocio, la criminalidad, la falta de higiene y la ignorancia, generando que el sector social más vulnerable fuese también el más afectado por las acusaciones de vagancia.⁵⁴⁵ Al mismo tiempo, dichas aseveraciones coadyuvaban a perpetuar la legítima pobreza de la viuda y sus hijos, el huérfano, el anciano y el enfermo.⁵⁴⁶ De esta manera, cuando en 1861 Ponciano Arriaga ofreció su discurso en carácter de defensor de los fondos de

“Guerra, intolerancia”, 2002, p. 30; “Morelia”, *El Cosmopolita*, 14 de febrero de 1838, t. III, núm. 20, f. 3; “Agricultura nacional”, *El Siglo XIX*, 22 de agosto de 1842, año I, núm. 316, f. 4.

⁵⁴⁴ Esta postura también fue incorporada por los gobiernos locales. En mayo de 1852, el ayuntamiento de Veracruz dirigió una proclama al gobierno federal para permitir la introducción de harinas extranjeras al territorio, pues las provenientes de Puebla eran de alto precio y ello perjudicaba la “subsistencia de la clase trabajadora y [condenaba al] hambre a los pobres jornaleros”. Por su parte, en 1853 el gobernador del Estado de México redujo el porcentaje de contribución a la instrucción pública a los jornaleros que no tuvieran [otra cosa de que subsistir que su trabajo personal]. “Gobierno de los estados”, *El Siglo XIX*, 31 de julio de 1851, t. V, núm. 942, f. 1; “Parte oficial. Representación”, *El Siglo XIX*, 6 de mayo de 1852, t. VI, núm. 1226, f. 2; “Contribución de instrucción pública”, *El Siglo XIX*, 30 de marzo de 1853, t. VII, núm. 1552, f. 3.

⁵⁴⁵ León, *El proyecto de monarquía*, 2017, pp. 28-37.

⁵⁴⁶ Una noticia de la *Crónica* de New York, replicada por *La Sociedad*, prueba que este discurso también fue utilizado por autoridades de Estados Unidos. En la nota, el presidente de la junta de policía declaró ver en la pobreza una causante del aumento del crimen en la ciudad. Según su reporte, dirigido al gobernador del estado, era alarmante “la miseria y abandono [en que se hallaba] la clase más ínfima del pueblo”, la cual habitaba en “malas y peligrosas [...] habitaciones”, en “sótanos o cuevas donde los pordioseros, los criminales y los depravados” se albergaban. *Apud*. “Policía de Nueva York”, *La Sociedad*, 9 de febrero de 1866, t. VI, núm. 960, f. 1

beneficencia pública, aseguró que protegería el derecho del “anciano demolido, la mujer viuda y enferma y el niño expósito abandonado” de asilarse en las casas asistenciales.⁵⁴⁷

Pero la ley y el discurso oficial se enfrentaron a variables que relajaron su aplicación. En conjunto, las crisis político-económicas, las redadas poco eficientes contra la mendicidad, la flexibilidad con la cual los empleados de cada institución seleccionaban a los internos y, más importante aún, la serie de cambios en las prácticas asistenciales, dieron cuenta de una visión menos tradicional y más apegada a la realidad donde eran muchos más los sectores pauperizados y necesitados de ayuda. Variables todas que imposibilitaron a los establecimientos asistenciales operar de acuerdo al criterio público.

La racionalidad imperial de ayuda a los pobres

Desde que en 1774 se aprobó una serie de decretos contra la mendicidad y la vagancia, la política de rechazo oficial a los mendigos se mantuvo en estrecha relación con el control que se pretendía ejercer contra los vagos.⁵⁴⁸ Ya que ambos grupos estaban “al margen del sistema social [...], e incluso en el límite del régimen común de la pobreza”, las medidas judiciales expedidas para vigilarlos llegaron a ser muy parecidas, versando “entre lo asistencial y lo represivo”.⁵⁴⁹

Al iniciar el siglo XIX, las autoridades se mostraron poco dispuestas a diferenciar cada fenómeno y, en el mejor de los casos, continuaron distinguiendo como legítimos pobres al grupo más tradicional. De esta forma, el proceso para calificar a vagos y pobres “verdaderos” –naciente del interés, entre muchos otros, de frenar su tránsito por la vía pública, mantener la seguridad pública y pacificar el territorio– posibilitó que la lógica de su distinción se mantuviera sin muchos

⁵⁴⁷ “Dirección general de los fondos de beneficencia pública”, *El Siglo XIX*, 1° de junio de 1861, t. I, núm. 138, fs. 2 y 3.

⁵⁴⁸ La legislación venezolana, creada durante las primeras décadas del siglo XIX, también dio continuidad a las leyes dictadas en la época colonial para controlar la vagancia. Esta, como otras disposiciones de su tipo en América Latina, castigó por igual a quienes no tenían suficientes medios para subsistir y a los que “se [hacían] pasar por mendigos”. Araque Medina, “De escandalosa y disipada”, 2011, pp. 53-55.

⁵⁴⁹ Botero, “El problema de los excluidos”, 2012, pp. 43 y 44. Acerca de esta transformación en el contexto argentino, *vid* Rebagliati, “Del ‘pobre afligido’”, 2016, pp. 1-25.

cambios durante gran parte del siglo. Momento en que los vagos constituyeron una amenaza moral y física para los vecinos decentes, al tiempo que las súplicas y clamores del más necesitado se combatían porque incomodaban e importunaban a la sociedad.⁵⁵⁰

Tanto la legislación como la prensa emplearon un lenguaje ambiguo al dar cuenta del perfil ideal del pobre digno, refiriéndose a este como el “verdaderamente necesitado” o “legítimamente impedido y necesitado”.⁵⁵¹ Y, en esa lógica, parecía aceptarse que sólo los “pobres perpetuos” eran quienes podían solicitar ayuda sin ser criminalizados.⁵⁵² En ese sentido, la información recopilada en el cuadro 3 muestra que la idea tradicional de los pobres “legítimamente impedidos de ganar el sustento por sí mismos”, validado en el debate público, se mantuvo con ligeros cambios durante la primera mitad del siglo XIX.⁵⁵³

Aunque decenas de juntas de caridad y beneficencia se enfrentaron a la criminalización de los pobres –ayudando a una variedad de indigentes relegados o a individuos catalogados, en algún momento, como vagos–, el arquetipo del pobre merecedor, legitimado durante décadas, dejó fuera del auxilio oficial a muchos individuos y grupos en condición de pobreza. Especialmente a aquellos que, de manera repentina o debido a circunstancias extraordinarias –como la muerte de un

⁵⁵⁰ Aunque la idea acerca de la pobreza ha ido transformándose, el proceso ha sido lento y, por lo mismo, es difícil hallar indicios de una sociedad que lograra definir con claridad quién era pobre. Como se vio en el primer capítulo, una forma de intentar resolver el problema en la Europa medieval fue clasificar a los pobres en legítimos e ilegítimos. Sin embargo, eventualmente esta línea divisoria tan tenue generó que ambos grupos fuesen juzgados como criminales. En el caso mexicano, entre 1783 y 1850 se expidieron decretos exhortando a la expulsión y encierro de los mendigos, fuesen falsos o verdaderos, para que no perturbaran la tranquilidad de los ciudadanos con sus solicitudes de limosna. Arrom, *Para contener*, 2011, pp. 71, 72 y 281; Sánchez Uriarte, *Entre la misericordia*, 2015, p. 27.

⁵⁵¹ Las comillas son mías.

⁵⁵² El concepto de “pobres perpetuos” fue desarrollado por Olwen Hufton. Esta selección coincidía con la de Inglaterra –donde, en 1854, el *Litterary Gazzette* informó que la ayuda proporcionada en los asilos era dirigida a ancianos, sordo-mudos, ciegos, y huérfanos; la de Francia –donde el arzobispo de Cambrai declaró, en 1859, que la Iglesia había levantado hospicios y hospitales para sus ancianos, enfermos, viudas y niños huérfanos–, y la proporcionada en España y países latinoamericanos como Paraguay. “Noticias extranjeras”, *El Sol*, 25 de diciembre de 1827, año 5, núm. 1671, f. 3797; “La caridad en Londres”, *El Universal*, 28 de abril de 1854, t. XI, núm. 59, f. 4; “Sección religiosa”, *La Sociedad*, 10 de octubre de 1859, t. IV, núm. 646, f. 1; “Variedades. Una misión en el Paraguay”, *El Siglo XIX*, t. II, núm. 196, f. 59; “Noticias extranjeras”, *La Sociedad*, 16 de octubre de 1860, t. VI, núm. 1018, f. 1; Hufton, *The Poor of Eighteenth*, 1979, p. 18.

⁵⁵³ Expresión citada en Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, 1876, núm. 59, t. I, p. 307.

familiar, el aumento excesivo en el precio de los alimentos, o el despido laboral—, podían ser susceptibles a sufrir hambre, frío, enfermedades, impedimentos físicos e incluso a caer en la mendicidad. Por esa razón, cabe preguntarse cuáles fueron los criterios empleados para categorizar la vagancia y elegir a los pobres merecedores de ayuda durante los años de 1863 a 1867.

Cuadro 3. Pobres merecedores de ayuda 1800-1867⁵⁵⁴

Década	Pobres “verdaderos”
1800	“Viudas, padres y madres pobres de los soldados del ejército”. Huérfanos, ancianos, enfermos habituales, ciegos, inválidos o lisiados, epilépticos y los “verdaderamente necesitados” por su “miseria” temporal o permanente.
1810	Ancianos, viudas, enfermos habituales, discapacitados mentales o físicos.
1820	Los impedidos para trabajar. La niñez empobrecida, viudas, ancianos, huérfanos e inválidos.
1830	Enfermos; viudas; huérfanos y madres de militares, “ministros, jefes y subalternos de los tribunales y oficinas de la federación”.
1840	Viudas, ancianos, huérfanos o hijos de padres pobres, trabajadores mutilados incapaces de laborar, pensionistas y militares inutilizados o retirados empobrecidos.
1850	Viudas, ancianos, enfermos, huérfanos, hombres mutilados, jornaleros.
1860	Huérfanos o “hijos de condenados a larga prisión”, niños perdidos y desvalidos, ciegos, locos, viudas, ancianos, enfermos de ambos sexos, mutilados, madres debilitadas e indigentes de las calles.

⁵⁵⁴ Cuadro basado en Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, 1876, núm. 59, t. I, pp. 306 y 307; núm. 60, t. I, pp. 307-309; núm. 276, t. I, pp. 596 y 597; núm. 1080, t. II, pp. 446-449; núm. 2207, t. III, p. 41; núm. 2254, t. III, p. 93; Torres y Rendón, “La idea de la utilidad”, 2019, pp. 56, 57 y 62; Arrom, *Para contener*, 2011, pp. 170, 204-209; “Sección expedicionaria de Toluca”, *Gaceta del Gobierno de México*, 25 de junio de 1821, t. XII, núm. 86, fo. 651; “Avisos”, *El Sol*, 29 de mayo de 1826, año 3, núm. 1080, f. 1398; “Interior”, *El Siglo XIX*, 8 de marzo de 1844, año III, trim. I, fo.3; “Pago de montepío”, *El Siglo XIX*, 5 de julio de 1849, t. II, núm. 186, f.4; “De oficio”, *Boletín Oficial del Gobierno de Yucatán*, 9 de enero de 1850, núm. 139, f. 1; “Sección política interior”, *El Universal*, 18 de diciembre de 1854, t. XII, núm. 293, f. 1; “Morelia”, *El Cosmopolita*, 14 de febrero de 1838, t. III, núm. 20, f. 3; “Sección religiosa”, *Diario de Avisos*, 20 de enero de 1860, año 9, núm. 43, f. 2; “Los emigrados y la caridad de los mexicanos”, *La Sociedad*, 4 de septiembre de 1860, t. VI, núm. 976, f. 1; “Hospital del Divino Salvador”, *El Siglo XIX*, 20 de febrero de 1861, t. 1, núm. 37, f. 3; “Dirección general de los fondos de beneficencia pública”, 29 de marzo de 1861, *El Siglo XIX*, año 1, núm. 74, f. 4; “Beneficencia pública”, *El Constitucional*, 6 de abril de 1861, t. 1, núm. 83, f. 3; “Noticias sueltas”, *La Unidad Católica*, 24 de agosto de 1861, año 1, núm. 83, f. 3; “Gran suscripción anual”, *El Siglo XIX*, 23 de marzo de 1863, t. V, núm. 798, f. 3; “La miseria mexicana y la colonización extranjera”, *La religión y la sociedad*, 29 de septiembre de 1866, t. II, fs. 726-727.

Tan sólo pocos meses después de la ocupación de la Ciudad de México por los franceses, el 10 de junio de 1863, la regencia del Imperio pidió a Joaquín García Icazbalceta realizar una investigación sobre la situación de los establecimientos asistenciales de la capital. El ayuntamiento hizo lo suyo al ordenar al regidor Tomás Gardida elaborar un estudio similar. En términos generales, ambos hicieron referencia a un deterioro físico, económico y social que evidenciaba la falta de control reinante en hospitales, hospicios y casas de corrección. Muy en especial, advirtieron la libertad con la cual internos, vendedores ambulantes y visitantes del Hospicio solían entrar y salir del edificio como si fuera “un paseo público”.⁵⁵⁵

Esta relajación administrativa fue atendida desde el momento en que Gardida presentó recomendaciones previas a su informe de diciembre de 1863. Una de las más reconocidas fue su sugerencia de reemplazar el personal laico del Hospicio por las Hermanas de la Caridad. Detrás de su contratación, realizada el 21 de septiembre del mismo año, hubo un primer indicio de los cambios que se darían en relación con la visión del pobre merecedor, apuntando a una lectura menos tradicional, pero no por ello menos opresiva desde la perspectiva jurídica.⁵⁵⁶

A meses de que las Hermanas tomaran control del Hospicio de Pobres, en octubre de 1863, el número de asilados se elevó de manera contundente respecto a décadas anteriores. Su papel al frente del establecimiento y los ingresos provenientes de diversas entradas colocaron a la institución en una situación económica privilegiada. De acuerdo con la historiografía, dicha bonanza llevó al gobierno a retomar las redadas contra la mendicidad el 10 de diciembre, decretando así el encierro de los mendigos grandes en el Hospicio y de los jóvenes en el Tecpan.⁵⁵⁷

La ratificación de esta política tuvo buenos resultados en términos del número de hospicianos registrados en marzo de 1864, cuando de nueva cuenta un

⁵⁵⁵ Arrom, *Para contener*, 2011, pp. 316-318.

⁵⁵⁶ *Ibid.* pp. 321-323.

⁵⁵⁷ Arrom, *Para contener*, 2011, pp. 325, 327; Valle, *El viajero en México*, 1864, p. 379; “Sobre mendigos”, *La Sociedad*, 11 de diciembre de 1863, t. I, núm. 176, f. 3.

buen número de mujeres con hijos aparecieron como internas. Sin embargo, muy pronto la población del Hospicio disminuyó, pasando de 178 a 152 mendigos en junio del mismo año. Según García Icazbalceta, era evidente que los esfuerzos para disciplinar y confinar a estas multitudes se habían reducido notablemente, en especial porque el Hospicio se inclinó a recibir niños, estudiantes y algunos “ancianos y ancianas que [buscaban] refugio” voluntario.⁵⁵⁸

Quizá porque García Icazbalceta tenía razones para acusar a las autoridades de un relajamiento en el control de mendigos, el historiador y bibliógrafo no reconoció el interés temprano de la regencia por discutir y resolver el tema de la pobreza. En todo caso, el Hospicio se había convertido en un espacio de protección para la niñez debido, en gran parte, a la creciente preocupación de un sector social por educar en valores y el hábito del trabajo a los infantes. Para su fortuna, esta inquietud empataba con el deseo de las Hermanas de la Caridad de evitar la socialización de los menores con adultos.

A inicios de noviembre de 1863, los representantes de la regencia realizaron una evaluación sobre la ley del 20 de agosto de 1853, entonces vigente. Sus miembros acordaron ratificarla, a condición de “procederse con suma discreción y prudencia en las calificaciones de [quienes fuesen] aprehendidos [...], teniendo presentes las circunstancias [provocadas] por las guerras civiles”. Quizá para evitar insurrecciones o como muestra de empatía hacia las víctimas de la guerra, la regencia convino en que debía distinguirse entre quienes eran catalogados como vagos “por no encontrar ocupación según el oficio, profesión o industria que poseen”, de quienes “teniendo alguno de esos medios de subsistencia honesta y modo fácil de ejercerlas, se [entregaban] a la vagancia por vicio o por indolencia”. Advirtieron, de igual forma, que no se calificaría como vago a quien, no teniendo otro medio, buscara “la subsistencia [...] tocando instrumentos de música en las calles y en otros parajes, o bien presentando algunos objetos para diversión y

⁵⁵⁸ Arrom, *Para contener*, 2011, pp. 325 y 327. García Icazbalceta, *Informe sobre los establecimientos*, 1907, pp. 137 y 138.

entretenimiento del público”, exceptuándose “juegos de dados, [u] otros de suerte y azar [que debían] ser activamente perseguidos y escarmentados”.⁵⁵⁹

Varios ejemplares de esta ley fueron enviados a las diferentes prefecturas en enero de 1864. Y aunque la orden expresa era remitir al vago al servicio de las armas, este marco legal era mucho menos rígido que su homónimo anterior por el simple hecho de matizar la forma de calificar el desempleo y por despenalizar algunas actividades anteriormente catalogadas como ilícitas.⁵⁶⁰ No obstante, a menos de un año de establecerse el Segundo Imperio, Maximiliano presentó un proyecto de *ley para corregir la vagancia* (1° de marzo de 1865) que, en esencia, recuperó algunas viejas ideas vertidas en el reglamento de 1853.

El proceso imperial para calificar la vagancia no mostró cambios drásticos respecto a decretos anteriores y tampoco limitó con claridad la diferencia entre un pobre y un vago. No obstante, propuso algunas innovaciones. Además de los ingresos y la ocupación lícita-habitual, la residencia fija se sumó como una nueva variable tipificante. Así, eran vagos quienes no tuvieran “domicilio cierto [...], bienes o rentas bastantes para la subsistencia”, no ejercieran “habitualmente oficio o profesión lícita y lucrativa”, o quien, no teniendo otra “ocupación habitual”, acudiera con frecuencia a “casas de juego, de prostitución, a los cafés, tabernas [y] lugares sospechosos”.⁵⁶¹

Con referencia a los castigos, el emperador eliminó el servicio de las armas. En cambio, recuperó la propuesta de enviar a los vagos mayores de 16 años a “talleres públicos o a la compostura de caminos”, tomando en cuenta su “clase, condición y salud”, es decir, variables nunca antes consideradas. Mientras tanto, para aprender un oficio y obtener su libertad, los menores serían destinados a “establecimientos de corrección, casas de misericordia, fábricas, talleres, obrajes o haciendas de labor”. En este caso, el juez encargado de sentenciar dejaría al

⁵⁵⁹ AGN; Segundo Imperio, caja 02, exp. 58, f. 1.

⁵⁶⁰ AGN, Segundo Imperio, caja 27, exp. 21, fs. 1-7; caja 02, exp. 60.

⁵⁶¹ En poco más de un mes, desde el 22 de mayo al 30 de junio de 1865, al tribunal o jurado de vagos de la Ciudad de México le fueron remitidos 52 individuos. De ellos, 30 fueron absueltos y 22 declarados vagos. “Parte oficial”, *El Diario del Imperio*, 13 de mayo de 1865, t. I, núm. 110, f. 1; “Jurado calificador de vagos”, *El Diario del Imperio*, 10 de julio de 1865, t. II, núm. 157, f. 4.

menor la libertad de “escoger oficio, obraje o labor”, pero elegiría el establecimiento para su rehabilitación..⁵⁶²

Para calificar al vago, la ley estableció la creación de un jurado compuesto de tres regidores que se instalaría en cada municipalidad. Tan sólo un mes después, algunas autoridades locales manifestaron haber dado seguimiento a la orden.⁵⁶³ Pero la prensa hizo señalamientos muy puntuales en su contra, mostrando que la perspectiva acerca de las causas generadoras de miseria estaba cambiando.

Un medio veracruzano instó a aclarar cómo se aprehendería a los sospechosos. En sus palabras, el “más honrado y trabajador” podía ser víctima de la “ignorancia o mala fe de un agente de policía”.⁵⁶⁴ El *Pájaro Verde* se preguntaba cómo se indemnizaría a quien lograra comprobar su inocencia. Un corresponsal de San Miguel de Allende celebraba el interés del emperador por disminuir el crecido número de vagabundos, pero advertía la necesidad de integrar comisiones “encargadas de investigar [...] el estado de la industria, comercio, artes, agricultura y moral de la sociedad”. Consideraba también que estos organismos podrían proponer “los medios de corregir la vagancia [y] atenuar la miseria”, “conforme las circunstancias locales o departamentales” lo dictaran.⁵⁶⁵

El editor sugería, además, dejar atrás la política del jurador calificador en atención a que la legislación penal de antaño no había dado ningún resultado satisfactorio. En vez de ello, había destinado a los vagos a la limpia de calles o a las cárceles donde vivían hacinados sin ninguna utilidad. Así, con miras a extinguir

⁵⁶² “Parte oficial”, *El Diario del Imperio*, 13 de mayo de 1865, t. I, núm. 110, f. 1.

⁵⁶³ “Isla del Carmen. Jurado”, *La Sociedad*, 20 de julio de 1865, t. V, núm. 798, f. 3; “Prensa de los departamentos”, *La Sociedad*, 23 de julio de 1865, t. V, núm. 761, f. 1.

⁵⁶⁴ Este era un fenómeno muy recurrente. En noviembre de 1864, antes de aprobarse la ley, un matrimonio de ancianos escribió al emperador para quejarse porque sus dos hijos habían sido acusados de vagancia. El matrimonio lo atribuía a una venganza por un litigio de tierras en el cual el juez estaba involucrado. En su carta cuestionaron cómo es que sus hijos podían ser calificados de vagos teniendo “sus tierritas propias”. Preguntaron si “todos los propietarios [eran] vagos por no tener el oficio mecánico de qué subsistir”, porque con sus manos sembraban, cosechaban y vendían sus “pobres productos”. *Apud.*, Ceja Andrade, *Al amparo del imperio*, 2007, pp. 81 y 82.

⁵⁶⁵ “Más de Orizaba”, *La Sociedad*, 16 de junio de 1865, t. IV, núm. 724, f. 2; “Prensa de los departamentos. La vagancia”, *La Sociedad*, 28 de junio de 1865, t. IV, núm. 736, fs. 1 y 2; “Vagos”, *El Pájaro Verde*, 18 de julio de 1865, t. III, núm. 167, f. 3; “San Miguel de Allende”, *La Sociedad*, 17 de julio de 1865, t. V, núm. 755, f. 3.

gradualmente la miseria pública, debía optarse por un estudio más “inteligente” y concienzudo sobre la realidad del país.⁵⁶⁶

En ese sentido, a pesar de los cambios sutiles generados en la *ley para corregir la vagancia*, aspectos como la indigencia y la holgazanería continuaron criminalizándose. Poco después, en enero de 1866, la prefectura del Valle de México prohibió la mendicidad. A través de un aviso público se advirtió a los mendigos que la policía recogería a quien implorara limosna y juzgaría como vago a quien no demostrara estar imposibilitado para trabajar. De igual forma, se les invitó a solicitar una boleta para ser admitidos en un asilo y así atender sus necesidades.⁵⁶⁷

Aunque de carácter local, este decreto formaba parte de una política más amplia vertida en la *ley sobre la policía general del Imperio*, cuyo artículo 1º, parte VII, concedía a la policía de ornato la libertad de ejercer “represión” contra la mendicidad. La disposición no aclaraba a qué se refería con ello, pero su artículo 169º establecía que “los mendigos de ambos sexos, cuyo aspecto no [manifestara] enfermedad o decrepita vejez, [serían] presentados por los agentes de policía a la autoridad competente para que les [diera] el destino [conveniente]”. Además, “en las poblaciones donde [hubiera] hospicio de pobres no se [permitiría] pedir pública limosna a ningún mendigo, y los que lo [hicieran serían] conducidos a dicho establecimiento”.⁵⁶⁸

Como puede verse, las autoridades imperiales, las Hermanas de la Caridad y un sector de la prensa sí se involucraron en el debate y presentación de iniciativas para reformar el sistema de control de vagos y mendigos. Sin embargo, de este análisis también se desprende que la política del Estado imperial para disminuir

⁵⁶⁶ En ese sentido, el diario queretano *La Esperanza* reconoció los esfuerzos de José Antonio Septién, vocal del consejo de beneficencia departamental, para introducir telares en la cárcel. Sin embargo, también apuntó la necesidad de moralizar el trabajo en todas las prisiones –donde se aglomeraba a los vagos “sin provecho para la corrección de sus costumbres”–, instalando obrajes y talleres como pretendía la nueva ley. *Apud.* “Introducción del trabajo en la cárcel”, *El Diario del Imperio*, 16 de octubre de 1865, t. II, núm. 239, f. 2; “San Miguel de Allende”, *La Sociedad*, 17 de julio de 1865, t. V, núm. 755, f. 3.

⁵⁶⁷ “Prohibición de la mendicidad”, *La Sociedad*, 2 de febrero de 1866, t. VI, núm. 953, f. 3.

⁵⁶⁸ “Parte oficial”, *El Diario del Imperio*, 1º de diciembre de 1865, t. II, núm. 279, f. 1; “Ley sobre la policía general del imperio”, *La Sociedad*, 16 de diciembre de 1865, t. V, núm. 906, f. 1.

ambos problemas osciló entre el control, la represión y el cuidado. Y es que, al tiempo en que los emperadores continuaron criminalizando la mendicidad –y, hasta cierto punto, la falta de un salario suficiente para subsistir–, las comisiones dependientes del Consejo General de Beneficencia impulsaron el refuerzo positivo al interior de los establecimientos asistenciales.⁵⁶⁹

Las disposiciones contenidas en el “Proyecto de reglamento para el gobierno del Hospicio de Pobres de esta capital”, por ejemplo, fueron publicadas por su comisión de vigilancia el 24 de febrero de 1866 y, tan solo unos días después, aprobadas por el Consejo General con autorización de la emperatriz. El reglamento daba cuenta de un cambio en el régimen de control institucional al ordenar, explícitamente, que “el Hospicio [fuera] siempre un establecimiento de sólo beneficencia y no de corrección ni castigo”.⁵⁷⁰

El relajamiento disciplinario volcado en este documento llevó a Silvia Arrom a sugerir dos hipótesis. La primera, que con el nuevo reglamento se abandonó “gran parte del carácter represivo bosquejado [desde] los estatutos coloniales”. Y la segunda, que las disposiciones imperiales propiciaron “el ocaso de la política de controlar a los pobres”.⁵⁷¹ Considerando que la historiadora no analizó las leyes contra la mendicidad y la vagancia, emitidas en este periodo, parece natural atribuirle una apreciación demasiado optimista sobre el Imperio. Sin embargo, un asunto era la teoría y otro la práctica.

No puede negarse que las leyes contra la vagancia y la mendicidad se dirigieron a sancionar ciertas prácticas, restablecer el orden amenazado por la guerra y controlar a la clase más vulnerable, pero transgresora. Al aprobarse este marco legal se intentaba contrarrestar la pobreza, legitimar el nuevo gobierno y crear una sociedad productiva capaz de empatar con los intereses del Estado imperial. Pero, como bien señala Arrom, las fuentes sobre el Hospicio dan cuenta de una institución alejada de su propósito original. Así también, de una visión

⁵⁶⁹ Arrom, *Para contener*, 2011, pp. 340-345.

⁵⁷⁰ *Ibíd.* pp. 340 y 345.

⁵⁷¹ *Ibíd.* p. 345.

cambiante sobre el menesteroso que los emperadores, las Hermanas de la Caridad y los benefactores estuvieron dispuestos a defender.

Por ello, no es casual atestiguar a una emperatriz empeñada en trasladar a los hospicianos más problemáticos a instituciones correctivas donde pudieran ser disciplinados. A las Hermanas buscando hacer del Hospicio una institución de educación y protección para la niñez.⁵⁷² Y a las comisiones, a través de su propuesta de reglamento, esmerándose en poner fin a la política de confinamiento obligatorio para privilegiar el ingreso de los “pobres verdaderos”, es decir, ancianos que por su edad y “achaques” no serían disciplinados, y mendigos “completamente incapaces de cuidarse a sí mismos”.⁵⁷³

Aunque las leyes y reglamentos institucionales aprobados por el gobierno imperial dieron continuidad al discurso legitimador del pobre tradicional, en términos prácticos la agenda diaria de los emperadores introdujo cambios que modificaron el sistema benéfico. Gracias a los testimonios de sus viajes, a las peticiones escritas por los habitantes del Imperio y a las audiencias donde las clases más vulnerables se presentaban para solicitar socorro económico, es factible afirmar que el sistema de beneficencia imperial permitió ampliar la cobertura de ayuda a un grupo necesitado de individuos que anteriormente había sido ignorado por el Estado.

Entre el antiguo régimen y la modernidad: prácticas imperiales de auxilio a los pobres

La tradición de la monarquía imperial

A Maximiliano de Habsburgo se le ha considerado un personaje idealista, soñador y romántico de la historia nacional. Y lo fue, pero a la manera en que Marshall Berman trató de explicar y comprender a quienes atravesaron “las

⁵⁷² Con ello se pretendió que la mayor parte de las restricciones estuviesen dirigidas a los más jóvenes quienes, a diferencia de los ancianos, no podrían salir hasta concluir su formación. *Ibid.*, pp. 345 y 346.

⁵⁷³ Unos días de expedirse la *ley sobre la policía*, *El Telégrafo* de Durango afirmó que la autoridad policiaca del departamento había reunido en la alcaldía a “todos los mendigos que se encontraban en las calles”, logrando que ingresaran al hospicio de manera voluntaria. “Variedades. Hospicio de pobres”, *El Mexicano*, 17 de mayo de 1866, t. I, núm. 38, f. 304.

aventuras y los horrores [...], las ambigüedades y las ironías de la vida moderna”. Es decir, como un individuo desorientado y ofuscado, pero a la vez emocionado por los cambios, ansioso de conocer y con deseos de transformar su realidad.⁵⁷⁴

De acuerdo con Berman, de las tres fases que integran la historia de la modernidad, la segunda fue una época en que se generaron “insurrecciones explosivas en todas las dimensiones de la vida personal, social y política”. Por lo mismo, quienes vivieron la Revolución francesa y atravesaron el siglo XIX pudieron constatar la experiencia de sobrellevar la carga de dos mundos que no terminaban por abrir camino a la modernidad. Una “dicotomía interna” que generó sentimientos contradictorios.⁵⁷⁵

El caso de Maximiliano es un termómetro de la crisis que experimentó la sociedad en vísperas de la segunda mitad del siglo XIX. Sus crónicas de viajes – donde hizo referencia al progreso y atraso de las civilizaciones que visitó, así como a las tensiones que le generaban la industrialización y la explotación de los hombres–, ejemplifican décadas de una transformación en el pensamiento político, económico y social que trastocó la manera como se habían organizado las formas de gobierno, el trazado de las ciudades, las relaciones de poder, entre otras cuestiones.⁵⁷⁶

En México, su estilo de vida y sus viajes alrededor del mundo fueron vistos como la representación del romanticismo que lo colocó en una posición muy complicada para gobernar. Sus opositores consideraban que si Maximiliano cazaba mariposas, recolectaba especies de plantas exóticas o paseaba por el territorio era porque no tenía intenciones de asumir su cargo y prefería seguir órdenes directas de Napoleón III. A sus partidarios tampoco les hacía gracia su

⁵⁷⁴ Berman, *Todo lo sólido*, 1989, p. XIX.

⁵⁷⁵ *Ibíd.* p. 3.

⁵⁷⁶ Aunque como archiduque recibió la misma educación que sus hermanos, incluido el estudio de historia, filosofía, ciencia militar, idiomas, geografía, economía y ciencias naturales, Maximiliano tenía claro que sus posibilidades de ascender al trono de Austria eran mínimas. En 1850, esa libertad le dio oportunidad de incorporarse a las filas de la marina e iniciar una primera travesía por Grecia y el Asia menor. Posteriormente viajaría a Turquía, Italia, España, Portugal, Madeira, el norte de África, Albania y Brasil, moldeando así su subjetividad, aspiraciones políticas y visión del mundo. Para una mirada más reciente acerca de su viaje al sur de América *vid.*, Duncan, “Beneath a Rich”, 2020, pp. 37-64.

supuesta falta de carácter. Al conocerlo el día de su coronación, el clérigo Francisco Javier Miranda afirmó que se habían equivocado al nombrar a un “tonto” cuya cualidad de “poeta [...] soñador” era un defecto tratándose del “fundador de un imperio”. De igual forma, su propio secretario personal, José Luis Blasio, no dudó en declarar que el emperador “era más idealista y soñador, que político”.⁵⁷⁷

Visto desde esta perspectiva, no resulta casual que muchos hayan apreciado en él a un emperador cuyo mandato se caracterizaba por la realización de actividades aparentemente descontextualizadas del gobierno. Pero, dado que el mundo conocido vivía un momento de transición, no pueden obviarse los acontecimientos que hicieron de Maximiliano un personaje con un claro idealismo por el pasado y una fascinación por la modernidad.

Las revoluciones de 1848, el avance del liberalismo, el desarrollo del socialismo utópico y científico, el declive de las monarquías ante el surgimiento de las repúblicas y otra serie de transformaciones originadas por la Revolución francesa y la industrialización fueron parte del contexto que moldeó el espíritu de una época. Para esta generación, la apropiación, negación y adaptación a los valores de la modernidad traspasó fronteras geográficas, económicas, étnicas y políticas. Lo cual se tradujo, como Peter Gay ha demostrado, en que la sociedad occidental sufriera cambios trascendentales e irreversibles entre las décadas de 1850 y 1890.⁵⁷⁸

Los miembros de la realeza no fueron la excepción y Maximiliano fue un personaje que utilizó la literatura de viajes para externar sus angustias, críticas y anhelos sobre el futuro, lo mismo que su idealismo por el pasado. En ello es probable que tuviera influencia su fascinación por leer a los grandes exponentes del romanticismo alemán. Sobre este tema, Johann Georg Lughofer ha señalado

⁵⁷⁷ Apud., Galeana, *Las relaciones Iglesia*, 1991, pp. 48 y 49; Blasio, *Maximiliano íntimo*, 1905, p. 232.

⁵⁷⁸ El historiador alemán vincula estos cambios a rasgos culturales como el cortejo, la educación, las formas arquitectónicas y cualquier otra dimensión que brinde indicios sobre las formas en que los individuos experimentaron inconscientemente las emociones, las instituciones, la religión, la moral, la política, la economía, los roles familiares, etc. Gay, *La experiencia burguesa*, 1992, pp. 11 y 12.

que el archiduque se dejó encantar por Nikolaus Lenau y Heinrich Heine, quienes sobresalieron por el manejo de la “poesía universal progresiva”. Es decir, una poesía de reflexión en la que se intentaba recuperar aspectos de la vida social y política que se habían perdido con el individualismo, y cuyo toque principal era la melancolía o la ironía mezclada con humor. Estas características convirtieron a los románticos en críticos de la sociedad moderna, por lo cual se identificaban con la nostalgia “por la armonía que [asociaban] con la edad media y [...] su fascinación por lo exótico”. No obstante, pese a haber imitado la tradición romántica en sus aforismos y poemas, el caso Maximiliano no fue una excepción pues, según Lughofer, muchos decimonónicos estuvieron eclipsados por estas ideas literarias.⁵⁷⁹

El romanticismo de Maximiliano quedaría en el plano de lo anecdótico de no ser porque muchos rasgos de su administración se explican por su relación con la forma tradicional en que gobernaban sus antepasados. Una de las evocaciones más importantes, como ya se ha visto, fue el cameralismo que impulsó María Teresa de Austria, de quien afirmó siempre tener a la vista sus [principios de conducta y [...] ejemplo].⁵⁸⁰ Una más fue la influencia de su tío bisabuelo, el emperador José II de quien retomó con esmero su política de viajes.⁵⁸¹

Así también deben señalarse cuatro prácticas que Maximiliano y Carlota promovieron como parte de sus tareas de gobierno. Es decir, las audiencias públicas, las peticiones escritas, la distribución de limosnas y el control en el precio de las semillas. Aunque no eran exclusivas de las monarquías, todas ellas habían tenido su auge entre los gobiernos de antiguo régimen. A mediados del siglo XIX, la mayoría ya había perdido popularidad o se relacionaban con el

⁵⁷⁹ Lughofer relaciona a Maximiliano con las afinidades de los románticos alemanes para explicar su decisión de rechazar el trono de Grecia y aceptar el de México. De la cita “Maximilian’s own literary efforts clearly reveal his proclivity for Romantic sentiment — melancholy, retreat from social engagement, nostalgia for the harmony the Romantics identified with the Middle Ages, a sense of artistic mission, and a fascination for the exotic.” Lughofer, “Ferdinand Maximilian”, 2012, pp. 77, 78 y 81.

⁵⁸⁰ “Palabras del archiduque”, *El Pájaro Verde*, 4 de abril de 1864, t. II, núm. 223, f. 3.

⁵⁸¹ Rebecca Gates-Coon refiere que, a diferencia de María Teresa, José II veía en los viajes informativos una actividad fundamental para su gobierno interno y la política exterior. Gates-Coon, *The Charmed Circle*, 2015, p. 279.

pasado. Sin embargo, los emperadores las recuperaron e implementaron, sin que por ello se cerraran a las transformaciones de la época que requerían impulsar prácticas asistenciales acordes a lo considerado moderno.

Entre viajes, calamidades, audiencias y limosnas

Maximiliano viajó en diversas ocasiones al interior del país. Lejos de tratarse de una forma de entretenimiento o escape, Robert H. Duncan considera que estos recorridos deben ser vistos como un elemento del cual se valió el monarca para legitimar su gobierno. En 2012, Konrad Ratz y Amparo Gómez recuperaron su propuesta y dedicaron un libro a analizar los casi 200 días que el emperador salió de la capital para presentarse personalmente ante los habitantes del Imperio y recorrer un territorio que era imprescindible conocer con fines políticos, económicos y sociales.⁵⁸²

Para su estudio, Katz y Gómez dividieron estos “viajes políticos” en dos fases: una activa y otra reactiva. La primera habría ocurrido entre 1864 y los primeros meses de 1866, cuando Maximiliano realizó estas travesías con el objetivo de ganarse la simpatía social, familiarizarse con el territorio, demostrar que el país estaba pacificado, otorgar puestos políticos y resolver las necesidades de la población. La segunda se habría desarrollado desde mediados de 1866 y hasta el último viaje del emperador a Querétaro en 1867 cuando, dada la “catastrófica situación militar y financiera”, se distanció de los asuntos de gobierno y dedicó gran parte de su tiempo a implementar estrategias que permitieran salvar al Imperio.⁵⁸³

No es mi objetivo exponer cómo fueron resueltas cada una de las motivaciones que Maximiliano tuvo para emprender estas travesías. El estudio de

⁵⁸² Duncan, “Political legitimation”, 1996, pp. 27-66.

⁵⁸³ Esta hipótesis debe matizarse, pues si bien los autores consideran que su estadía en Cuernavaca, a partir del primer semestre de 1866, se dio como una forma de “evasión”, también reconocen que el alejamiento de Maximiliano le sirvió para atender con más calma los asuntos de gobierno. El 11 de julio, antes de enterarse que Napoleón III ya no lo apoyaría, prohibió el comercio “entre el departamento de Chihuahua y las plazas que [reconocían a su] gobierno”. Además, limitó el tránsito por ese territorio al ordenar que no se pudiera recorrer sin un permiso expedido por la autoridad política y militar. Ratz y Gómez, *Los viajes*, 2012, pp. 86, 87, 273, 282 y 286; “Sección oficial”, *La Sociedad*, 31 de julio de 1866, t. VI; núm. 1114, f. 1.

Ratz y Gómez bien puede ofrecer una perspectiva general al respecto. Lo que sí me interesa es analizar su importancia como medio para conocer y dar solución a las carencias de los más desvalidos y como vía para relacionarse con este sector y darles visibilidad. Para ello, propongo analizar si su agenda nacional de tipo social estuvo condicionada a tales recorridos o si, por el contrario, el emperador también procuró atender las necesidades de sus gobernados desde palacio nacional.

La beneficencia en el marco de la política de viajes imperial

A inicios de agosto de 1864 el emperador anunció que emprendería su primer viaje no por placer sino en cumplimiento de su deber.⁵⁸⁴ Días antes de su partida, el 10 de agosto, se le informó acerca de “los padecimientos que aquejaban a los departamentos del interior [que] sufrían de la miseria, del hambre y de las demás consecuencias indispensables de una guerra prolongada”. El emperador visitaría, en esa ocasión, algunas localidades de los departamentos de México, Querétaro, Guanajuato y Michoacán.⁵⁸⁵ Para anunciar su llegada, dispuso enviar una circular a los prefectos y autoridades locales ordenando, como José II lo solicitó muchas décadas atrás, no se le recibiera con “fiestas ni se gravara a los pueblos con celebraciones solemnes”. Petición no siempre acatada por las autoridades locales, aun cuando sus adeptos aseguraban que los recibimientos eran organizados exclusivamente por el pueblo.⁵⁸⁶

⁵⁸⁴ Su empeño por experimentar este acercamiento en carne propia tenía sentido dada la reputación que José II se ganó como el gobernante de su época con el mayor número de kilómetros recorridos en sus viajes (uno de ellos para visitar a Catalina II en Rusia), así como por superar en esfuerzos su intento por “observar de primera mano las condiciones en las que vivían sus súbditos”. Gates-Coon, *The Charmed Circle*, 2015, pp. 279 y 282.

⁵⁸⁵ “Noticias del día. S. M. El emperador. Diario de su viaje”, *El Pájaro Verde*, 27 de agosto de 1864, t. II, núm. 347, f. 2; Ratz y Gómez, *Los viajes de Maximiliano*, 2012, pp. 86, 87, 105-181.

⁵⁸⁶ Antes de llegar a Puebla, las autoridades municipales de Cholula formaron una junta de más de 700 personas que acordó el uso de 3000 pesos para su recepción. En mayo de 1865 se acusó al suprefecto político de Chalchicomula de haber forzado a los habitantes a cubrir una cuota destinada a costear el recibimiento de Maximiliano y de haber multado a los pobres que no pudieron ofrecer ese donativo. En el caso de Celaya, un documento del archivo municipal muestra que el ayuntamiento acordó formar “un programa de recepción y presupuesto de gastos” para recibir al emperador. Este mismo organismo se encargaría de reunir recursos en todo el vecindario estableciendo la cuota con que cada persona debía contribuir. “Cholula del Imperio”, *La Sociedad*, 22 de abril de 1864, t. II, núm. 308, fo. 2; “San Andrés Chalchicomula”, 14 de mayo de 1865, t. IV,

Para darse una idea de los padecimientos que requerían resolverse en cada territorio, Maximiliano ordenó a sus autoridades locales elaborar un informe detallado sobre el estado en que se hallaban los diferentes ramos de la administración y la beneficencia. En agosto de 1864, además de brindar noticias sobre el único hospital y hospicio de la ciudad, el ayuntamiento de Celaya envió su respuesta comunicando una diversidad de problemas que, si bien no eran del ramo, evidenciaban las necesidades del municipio:

Una de las primeras necesidades de la ciudad es abastecerla de agua potable, pues que la que comúnmente se toma es de pozos y esta, en lo general, es muy gorda e insalubre por lo salitroso del terreno, lo que ocasiona casos multiplicados de disenterías endémicas. [...] Desde el año de 1830, se ha proyectado su introducción sin poderse nunca realizar por la pobreza de los fondos municipales y estado de agitación del país. [...] En la plaza del mercado hay absoluta necesidad de construirse tejados que resguarden a los infelices expendedores las frutas y otros efectos, de la acción de los rayos del sol, y los abriguen de las lluvias sin los cuales sufren todo el rigor de las intemperies. [...] El establecimiento de un rastro o casa de matanza es otro de los muy necesarios [...].⁵⁸⁷

Dentro de sus recorridos, el emperador visitó iglesias, escuelas de adultos, niños y niñas, talleres industriales o artesanales, cárceles, hospitales y hospicios. Se reunió con funcionarios locales, propietarios y comerciantes con quienes discutió temas como la pérdida de cosechas y la construcción de obras públicas. Ofreció audiencias a quienes desearan comunicarle alguna solicitud e incluso realizó diversos donativos en beneficio de presos, pobres y enfermos.⁵⁸⁸ De todas estas

núm. 691, f. 3; *Archivo General del Municipio de Celaya*, en adelante AGMC, Libro 1864, exp. 1, f. 132.

⁵⁸⁷ AGMC, Libro 1864, exp. 1, fs. 139-142.

⁵⁸⁸ Maximiliano prestó mucha atención al tema carcelario no sólo como una estrategia política, sino como parte de las medidas que habían de resolverse por todo Estado liberal. Fue por ello que creó una comisión de cárceles cuyo objetivo debía ser la mejora de estas instituciones. Además, durante sus viajes se dedicó a visitar cárceles, presidios y juzgados en donde convivía con los presos y, sobre todo, revisaba sus causas criminales. Este acercamiento lo motivó a preparar dos decretos. El primero pretendía agilizar “el despacho de las causas” en cada departamento, ordenando el nombramiento de nuevos jueces. En el segundo se estipularían las bases para organizar las prisiones en cuatro tipos, tres de ellas (casas de corrección, presidios y lugares de deportación) serían administrados por el gobierno central, mientras que las cárceles por sus respectivos municipios. En el plano institucional, uno de sus principales proyectos fue la reforma de la cárcel de Belém. Aspiración que no logró alcanzar por falta de presupuesto y debido a que el número de crímenes en la capital aumentó durante los años de 1863 a 1867, generando una sobrepopulación en el edificio. Blasio, *Maximiliano íntimo*, 1903, pp. 150 y 151; “Noticias del día. S. M. El emperador. Diario de su viaje”, *El Pájaro Verde*, 27 de agosto de 1864, t. II, núm. 347, f. 2;

actividades, me interesa destacar aquellas destinadas a atender las necesidades de los menesterosos que la misma Carlota replicó en la capital y el sureste mexicano.

Una rápida mirada a la línea del tiempo donde se recopiló su agenda social permite calcular que, entre agosto de 1864 y diciembre de 1866, Maximiliano y Carlota dedicaron más de 30 días de sus recorridos a supervisar establecimientos de beneficencia, brindar audiencias públicas, subvencionar el precio del maíz, repartir limosnas a los más pobres y otorgar donativos a las autoridades locales con fines asistenciales (véase anexo). Todas formaban parte de una serie de prácticas que, en mayor o menor medida, habían realizado o seguían realizando los monarcas europeos. Después de todo, “la justicia, la piedad, el amor del público y la beneficencia” eran vistas como características intrínsecas de los monarcas.⁵⁸⁹

En mayo de 1860, por ejemplo, el rey Víctor Manuel de Italia emprendió un recorrido por la Toscana y Florencia donde recibió en audiencia a los jefes municipales. A fines del año 1861, la reina de Grecia salió de Atenas para visitar las provincias del norte, mientras los reyes de España, Luis e Isabel II, viajaron a Santander por asuntos de gobierno. Unos años después, en 1864, la misma Isabel donó 5000 duros para ser repartidos a favor de los pobres de Madrid. Ello implicó distribuir “limosnas” a las juntas parroquiales y un donativo a las señoras de la beneficencia domiciliaria. Además, en 1867, durante su viaje a Lisboa, visitó el asilo general de beneficencia dejando “una suma considerable para los pobres y huérfanos” quienes, de acuerdo con el periódico *La España*, eran cuidados por “la caridad del Estado”.⁵⁹⁰

Si bien estas actividades eran comunes entre las monarquías europeas, la

“Parte oficial”, *El Diario del Imperio*, 15 de septiembre de 1865, t. II, núm. 213, f. 1; Aguilar Ochoa y Milán López, “Una cárcel”, 2019, pp. 15 y 21.

⁵⁸⁹ Adjetivos con los cuales se calificó al reinado de Carlos III en 1790. “Cartel”, *La Gaceta de México*, 9 de marzo de 1790, t. IV, núm. 5, f. 38.

⁵⁹⁰ *Apud.* “Noticias extranjeras. Grecia”, *La Unidad Católica*, 6 de diciembre de 1861, año. 1, núm. 172, f. 2; “Noticias de España”, 5 de agosto de 1861, año 1, núm. 66, f. 3; “Noticias extranjeras. Italia”, *La Sociedad*, 13 de junio de 1860, t. V, núm. 893, f. 2; “Paquete inglés”, 14 de marzo de 1864, t. II, núm. 270, f. 3; “España”, 14 de febrero de 1867, t. V, núm. 1312, f. 1,

sociedad mexicana no estaba acostumbrada. A los emperadores se les acusó de viajar con fines turísticos y las ausencias de Maximiliano se interpretaron como prueba de su difícil relación con Carlota. Aunado a ello, testimonios recopilados por José Luis Blasio dan cuenta de lo poco familiarizados que estaban los habitantes con sus acercamientos oficiales.⁵⁹¹ Y no se diga la reacción de sus opositores pues Blasio suponía que, a propósito de sus visitas sorpresa a diferentes establecimientos, era probable que se cuestionaran:

¿Qué clase de gobernante era ese que quería saberlo todo por sí mismo, teniendo como tenía tanto subalterno que hubiera podido informarle ampliamente de lo que quería saber? ¿No daba con eso una prueba palpable de la poca o ninguna confianza que tenía en sus subordinados? ¿No se exponía a pasar por un farsante como había sucedido en las primeras panaderías donde se había presentado? ¿No era este monarca semejante al califa Haroun [sic] Al Raschid, que pasaba todas las noches recorriendo las calles con el exclusivo fin de indagar vidas ajenas y cosas que nada le importaban en su buena ciudad de Bagdad?⁵⁹²

Pero las críticas y cuestionamientos no fueron un impedimento para continuar el proyecto que se fijaron. Su correspondencia personal muestra que ambos monarcas estaban seguros de la importancia y utilidad de sus tareas.⁵⁹³ Por ello, no sorprende que se hayan valido de los ingresos del Estado para cubrir el gasto de todo rubro que consideraron oportuno financiar desde el interior de la capital o durante sus viajes.

Uno de estos rubros, los donativos, respondió a su interés por costear la fundación o sostenimiento de diversos establecimientos de beneficencia e instrucción. Desde su llegada a Veracruz, Maximiliano dio al ayuntamiento una cantidad de 1500 francos para los hospitales y para el auxilio de los pobres de la

⁵⁹¹ En su intento por supervisar el trato a los operarios de las panaderías capitalinas, el emperador, acompañado del coronel Feliciano Rodríguez y de Blasio, tocó varias puertas sin éxito. De acuerdo con su secretario, algunas de las respuestas que recibieron de los pobladores al anunciarse fueron: ¡Qué emperador ni qué demonios! Blasio, *Maximiliano íntimo*, 1903, pp. 151 y 152.

⁵⁹² De Carlota también se decía que quería saberlo y verlo todo. "Prensa de la capital", *La Sociedad*, 2 de diciembre de 1864, t. III, núm. 530, f. 2; Blasio, *Maximiliano íntimo*, 1903, pp. 152 y 153.

⁵⁹³ Instalados en la capital, una de sus primeras actividades consistió en visitar el Hospicio de Pobres, lugar donde tomaron nota sobre su fundación, sus fondos y el estado de sus instalaciones. Ratz, *Correspondencia inédita*, 2003; "El Hospicio de Pobres", *La Sociedad*, 15 de junio de 1864, t. II, núm. 360, f. 3.

ciudad de Orizaba.⁵⁹⁴ En la capital, Carlota fue la principal encargada de visitar escuelas, hospitales y hospicios. En dos ocasiones donó dinero al Hospicio de Pobres; una al Tecpan de Santiago y otra a una escuela para niñas pobres de Tacuba. De igual forma, compró mobiliario (40 camas de hierro) para el hospital de San Juan de Dios.⁵⁹⁵

En cuanto a los hospitales y hospicios de las localidades departamentales, aquellos ubicados en Querétaro, Guanajuato, Michoacán, Valle de México, Tlaxcala, Veracruz, Puebla, Yucatán y Campeche fueron los principales beneficiados durante sus travesías (véase anexo 6).⁵⁹⁶ Por tal motivo, la agenda social de Maximiliano y Carlota sí coincidió con la política de viajes imperial. Sin embargo, no debe asumirse que fue la única vía que utilizaron para financiar la beneficencia del país.⁵⁹⁷

La mayoría de las veces en que Maximiliano y Carlota realizaron estas visitas se aseguraron de entregar los donativos a sus delegados –los comisarios o los prefectos imperiales–, a autoridades locales como los subprefectos y alcaldes, a representantes de la Iglesia, a miembros de los consejos

⁵⁹⁴ Esta cantidad muy probablemente sí perteneció a su caja personal. “Orizaba”, *La Sociedad*, 15 de junio de 1864, t. II, núm. 360, f. 3.

⁵⁹⁵ El donativo a la escuela no aparece registrado en la lista oficial de sus dádivas. Esta ausencia pudo deberse a que la cantidad sí formaba parte de la caja personal de Carlota. Pero también es probable que se hubiese registrado en la lista de las “diversas partidas de socorros en pequeñas cantidades” que fueron repartidas por sus funcionarios. En la Ciudad de México, el emperador también hizo donativos (mil pesos) al hospital de San Hipólito. Ratz, *Correspondencia inédita*, 2003, p. 157; “S. M la emperatriz en Tacuba”, *El Pájaro Verde*, 9 de septiembre de 1864, t. II, núm. 358, f. 3; “Donativo”, *La Sociedad*, 25 de diciembre de 1864, t. III, núm. 553, f. 3; “Ayuntamiento de México”, *El Diario del Imperio*, 5 de abril de 1865, t. I, núm. 79, f. 1; “Parte no oficial”, *El Diario del Imperio*, 11 de mayo de 1865, t. I, núm. 108, f. 2; “Beneficencia”, *La Sociedad*, 16 de mayo de 1866, t. VI, núm. 1055, f. 3.

⁵⁹⁶ “En Querétaro”, *La Sociedad*, 2 de septiembre de 1864, t. III, núm. 439, f. 1; “Continuación del diario del viaje de S. M el emperador, 3 de septiembre de 1864, t. III, núm. 440, f. 1.

⁵⁹⁷ El 10 de noviembre Carlota salió de México rumbo a Yucatán declarando, como lo había hecho Maximiliano, que no era un viaje de “recreo sino emprendido con el generoso designio de hacer bien a los pueblos”. Aunque este ha sido un viaje estudiado por la historiografía, su tránsito por Puebla y Veracruz, donde supervisó las necesidades de los pueblos de Mexicalzingo, Santa Cruz, Ayotla, San Martín, Amozoc, Acajete, Acatzingo y El Palmar, suele minimizarse. En ese trayecto, la emperatriz donó 1000 pesos al hospital de San Pedro en Puebla. “De México a Tacubaya”, *La Sociedad*, 1° de noviembre de 1865, t. V, núm. 861, f. 2; “Viaje de S. M la emperatriz”, 14 de noviembre de 1865, t. V, núm. 874, f. 2.

departamentales de beneficencia y a algunos benefactores privados.⁵⁹⁸ Esta fue una medida de confianza, pero también de mucha practicidad, en especial cuando buscaron replicar su política en zonas más alejadas del territorio imperial. En ese sentido, el seguimiento a sus donativos da cuenta del uso que los emperadores dieron a la correspondencia como medio para enviar ayuda del Estado, con miras a ganar legitimidad y cumplir lo que consideraban su obligación.

Aunque no fue una práctica recurrente, debido a la corta duración del Imperio y a la crisis del erario, esta estrategia demuestra el interés de los emperadores por hacer llegar donativos a territorios que ya habían visitado o que todavía no conocían. Así, aun cuando Carlota muy pronto donó fondos para las obras de reedificación del hospicio de pobres en Puebla, un año después escribió al prefecto municipal adjuntándole una suma de 1300 pesos, a su nombre, y otra de 700 pesos, a nombre de Maximiliano, “para aliviar en algo las necesidades de los pobres”.⁵⁹⁹ De igual forma, aunque el emperador ya había hecho donativos en Querétaro, en enero de 1865 envió una cantidad de 400 pesos al director del hospicio en beneficio del establecimiento y de los hospicianos.⁶⁰⁰

En el caso de territorios que nunca visitaron, Maximiliano recurrió a la correspondencia cuando en agosto de 1864 ordenó que un comandante llevara la suma de 3000 pesos al prefecto político de Zacatecas con el fin de socorrer a los pobres del departamento. En marzo de 1865 lo hizo para enviar 20 000 pesos a

⁵⁹⁸ En algunas ocasiones el dinero pasaba por las manos de diferentes actores. En junio de 1864, por ejemplo, Maximiliano otorgó 5000 pesos al ministro de Estado, Joaquín Velásquez de León, para que el prefecto político del Valle de México, José del Villar y Bocanegra, repartiera la cantidad entre los pobres. Al desconocer quiénes podían ser los mejores candidatos, del Villar pidió a la Sociedad de San Vicente de Paul que designara a las personas más necesitadas. “Munificencia imperial”, *La Sociedad*, 22 de junio de 1864, t. II, núm. 367, f. 3; “Más de Puebla”, *La Sociedad*, 11 de julio de 1864, t. III, núm. 386, f. 3; “Noticias sueltas. Puebla”, 12 de julio de 1864, t. III, núm. 387, f. 2; “Munificencia de S. M el emperador con motivo de la escasez en Zacatecas”, 17 de agosto de 1864, t. III, núm. 423, f. 1; “Actualidades. Continuación del viaje de S. M el emperador”, 7 de junio de 1865, t. IV, núm. 715, f. 3; “Viaje de S. M el emperador”, 12 de junio de 1865, t. IV, núm. 720, f. 2; “Donativos”, *El Diario del Imperio*, 20 de diciembre de 1865, t. II, núm. 293, f. 8; “Viaje de S. M la emperatriz”, *La Sociedad*, 26 de diciembre de 1865, t. V, núm. 916, f. 2; “Yucatán”, 2 de febrero de 1866, t. VI, núm. 953, f. 3.

⁵⁹⁹ “Más de Puebla”, *La Sociedad*, 26 de junio de 1865, t. IV, núm. 734, f. 3.

⁶⁰⁰ Quizá por ser un funcionario de menor rango, se le solicitó que informara al secretario de Estado, Sebastián Schertzenlechner, sobre el manejo del donativo. “Sección oficial”, *La Sociedad*, 22 de enero de 1865, t. IV, núm. 581, f. 1.

Oaxaca, bajo el conducto de utilizarse para aliviar a los menesterosos afectados por la guerra. De igual forma, en abril envió la cantidad de 1000 pesos al ayuntamiento de Saltillo para completar las sumas destinadas a restablecer el hospital. Tratándose de Carlota, ella nunca estuvo en Guanajuato, pero en 1864 dio dádivas a Joaquín Velásquez de León para que las llevara al departamento con el fin de servir como socorros. En 1865 donó 1000 pesos al hospital de Morelia y envió al prefecto de Colima la cantidad de 500 para la casa de asilo de niñas huérfanas. Mientras que, en marzo de 1866, remitió 1500 pesos al departamento de La Laguna para ser distribuidos entre sus habitantes más necesitados.⁶⁰¹

Con respecto a sus viajes, es claro que hubo una coincidencia entre su fase más activa y el cumplimiento de su agenda social, la cual fue contrayéndose. En ello caben diversas explicaciones. Entre ellas, la ulterior reducción a su salario mensual o lista civil –aprobada a inicios de 1866–, la salida de Carlota hacia Europa con el fin de entrevistarse con Napoleón III –el 8 de julio del mismo año– y las evidentes dificultades militares. No obstante, ello no implicó que los emperadores cesaran de financiar y promover diversas políticas a favor de la beneficencia.

En 1866, además de los donativos repartidos a las Hermanas de la Caridad de Yucatán y Monterrey, la emperatriz hizo una última donación a los pobres de Cuernavaca en el mes de mayo. Por su parte, Maximiliano continuó con la subvención de 20 0000 pesos acordada con establecimientos de beneficencia de distintas localidades. Además, a mediados de año también auspició la fundación del hospital de Tlalnepantla, en “beneficio de los pobres de aquel distrito”, y el 29 de diciembre visitó el hospital de San Pedro en Puebla. Finalmente, en febrero de 1867, durante su estancia en Querétaro, todavía acudió a la cárcel, la casa de

⁶⁰¹ León, “La fortificación de la ciudad”, 2018, p. 221; “Noticias sueltas”, *La Sociedad*, 18 de agosto de 1864, t. III, núm. 424, f. 2; “Colima”, 14 de noviembre de 1865, t. V, núm. 874, f. 2; “Donativo”, 22 de marzo de 1866, t. VI, núm. 1001, f. 3; “Sección oficial”, 20 de abril de 1865, t. IV, núm. 667, fo. 1.

asilo y el hospicio de pobres, repartiendo 200 pesos en beneficio de cada uno.⁶⁰²

Respecto a las obras que financiaron, a las tareas del Consejo General de Beneficencia y a otras actividades propias del auxilio a los pobres, estas no pararon. En octubre se informó sobre la construcción de varias salas de la Casa de Asilo, contigua a la Casa de Maternidad, que Carlota sufragó en diciembre de 1865. La comisión a cargo del Tecpan aseguró haber adquirido ropa y muebles indispensables para el establecimiento, así como ampliado el departamento de corrigendos y educandos. Otras autoridades reportaron haber realizado reparaciones y mejoras a los edificios, iniciado o culminado la construcción de cuartos, colocado nuevas puertas y cerraduras, instalado corrientes de agua y comprado útiles para la enfermería. En abril, el emperador hizo tres nombramientos: el de José Miguel Pacheco como consejero honorario del Consejo General de Beneficencia, el de Felipe P. Gavilán como corresponsal de este organismo en Durango y el de Francisco Campero como socio corresponsal en Campeche. Todavía en México, Carlota y sus damas trabajaron en la realización de “obras artísticas de pintura, bordado [y] tejido” para ser vendidas en una exposición pública para socorrer a los indigentes. Todo indica que dicho evento formaba parte de la rifa nacional “de objetos a favor de la beneficencia” que se celebró el 8 de julio ya sin su presencia.⁶⁰³ Ese mismo mes, Maximiliano decretó la fundación de un “establecimiento de asilo, curación y educación para los ciegos”, en el cual los “pobres de solemnidad” serían “admitidos gratis” y quienes no lo fueran con una pensión. Finalmente, entre octubre de 1866 y enero 1867 el Consejo General se reunió, como tantas veces atrás, para deliberar

⁶⁰² “Munificencia imperial”, *El Mexicano*, 8 de abril de 1866, t. I, núm. 27, f. 216; “Actualidades”, *La Sociedad*, 12 de abril de 1866, t. VI, núm. 1021, f. 2; “Hospital de Tlalnepantla”, 7 de julio de 1866, t. VI, núm. 1007, f. 2; “Puebla”, 31 de diciembre de 1866, t. IV, núm. 1267, f. 3; “El emperador en los establecimiento de beneficencia”, *Boletín de Noticias del estado de Querétaro*, 26 de febrero de 1867, núm. 2, f. 3.

⁶⁰³ Francisco Campero fue el consejero encargado de garantizar la rifa. Menos de un año antes, en octubre de 1865, el ayuntamiento de la capital decidió destinar el producto de su rifa anual, organizada en honor a la fiesta de todos santos, a atender las necesidades de los inundados. ACHM, Beneficencias, Consejo General-Actas, vol. 422, exps. 13 y 14, fs. 52-57; “Paseos de noviembre en la plaza de armas”, *La Sociedad*, 28 de octubre de 1865, t. V, núm. 857, f. 3; “Rifa”, 1º de julio de 1866, t. VI, núm. 1101, f. 3; “Avisos”, 4 de julio de 1866, t. VI, núm. 1104, f. 3.

diversos asuntos sobre la beneficencia de los departamentos.⁶⁰⁴

La información anterior muestra que la estancia de Maximiliano y Carlota en la capital, o fuera de ella, no limitó la distribución de donativos en el territorio. Tampoco lo hizo el inicio de la fase reactiva de los viajes del emperador, a pesar de que sí hubo una considerable disminución en sus visitas a establecimientos de beneficencia. Al mismo tiempo, los datos dan cuenta del seguimiento que benefactores y autoridades locales dieron a las disposiciones imperiales y el uso que dieron a sus recursos. No puede decirse, sin embargo, que su alcance y eficacia estuvieran garantizados, pues si bien estos fondos pretendían fortalecer a la beneficencia, el reto era gigantesco.

De acuerdo con los datos de la línea del tiempo, aunque sus condiciones no eran las mejores, algunas pequeñas comunidades del centro del país ya contaban con hospital, escuela, cárcel y hospicio, o al menos uno de ellos.⁶⁰⁵ No obstante, en otros lugares todavía no existían establecimientos de este tipo o muchos habían caído en desgracia años atrás. En octubre de 1864 la *Gaceta* de Monterrey señaló la conveniencia de crear un hospicio en la ciudad para recoger a los mendigos. Un mes después, la prensa de Durango anunció la intención de los vecinos y el presidente del consejo de beneficencia departamental de construir un cementerio y “el establecimiento de un hospicio de pobres”. La situación era más lamentable en Tlaxcala, pues su consejo avisó a Carlota que no había ningún establecimiento de beneficencia en el departamento. En tanto el consejo de beneficencia zacatecano anunció que buscaría conseguir el permiso

⁶⁰⁴ De igual forma, todo el año de 1866 se siguieron otorgando pensiones y auxilios económicos, como se verá más adelante. “Casa de asilo de Colima”, *La Sociedad*, 22 de enero de 1866, t. VI, núm. 942, f. 2; “Ministerio de Estado”, 19 de abril de 1866, t. VI, núm. 1028, f. 2; “Mejoras en Campeche”, 4 de junio de 1866, t. VI, núm. 1074, fs. 2 y 3; “Sección oficial”, 31 de julio de 1866, t. VI, núm. 1114, f. 1; “Casa de Asilo de San Carlos”, 19 de octubre de 1866, t. IV, núm. 1194, f. 3; “Tecpan de Santiago”, 1° de octubre de 1866, t. IV, núm. 1176, f. 3, “Memoria de los ramos municipales”, *El Diario del Imperio*, 8 de marzo de 1867, t. V, núm. 657, f. 1.

⁶⁰⁵ En 1864, el ayuntamiento de Celaya comunicó que su único hospital era de fundación colonial y había estado al cuidado de los juaninos. Después de su expulsión, durante las primeras décadas del siglo XIX, había quedado en manos del ayuntamiento. En ese entonces, las autoridades afirmaron que no contaba con un centavo de fondos propios y que sobrevivía con los escasos recursos municipales que apenas daban para alimentar a los seis u ochos enfermos que podían admitirse. En lo que se refiere a su hospicio, su mayor sostén era la caridad privada, misma que no era suficiente porque sus más de 100 indigentes sólo tenían garantizado el alimento, pero no el vestido ni la salud. AGMC, Libro 1864, exp. 1, fs. 142, 143, 145 Y 146.

del gobierno para organizar una lotería mensual con miras a invertir en la creación de un espacio con este mismo fin.⁶⁰⁶

La ambiciosa agenda imperial pretendía que sus consejos superiores y departamentales de beneficencia buscaran todas las alternativas para fundar esta clase de establecimientos en el territorio. Pero la realidad era que, más allá de la filantropía de los particulares, su éxito económico dependía en gran parte de los préstamos extranjeros, las debilitadas arcas del Estado y, en menor medida, las fortunas personales de Maximiliano y Carlota. Fondos que muy pronto se agotaron ante una gran cantidad de problemas por resolver.

La “operación maíz” en tiempos de carestía

En un estudio sobre la transformación semántica que tuvo el concepto de *Policía* durante el tránsito del antiguo régimen a la modernidad, Diego Pulido señaló que su utilización acompañó una larga tradición administrativa en la capital novohispana e independiente. El historiador refiere que desde que la palabra se introdujo a las sociedades hispanoamericanas, en el siglo XVI, y hasta que la expresión se concentró en el ámbito de la seguridad pública, hacia la segunda mitad del XIX, pasaron cientos de años en los cuales la base conceptual se mantuvo sólida y estable con relación a su noción de buen gobierno. Es decir, al ejercicio de actos o mecanismos administrativos que buscaban asegurar el orden de la ciudad, el crecimiento de las riquezas del Estado y el bienestar social.⁶⁰⁷

Aunque Pulido no omite las raíces más antiguas del término, considera que la serie de reformas aplicadas por los borbones en la Nueva España fueron un claro ejemplo de la influencia que la *policía* y el buen gobierno tuvieron en el diseño de funciones y disposiciones administrativas que las autoridades novohispanas debieron seguir con el fin de regular la industria, el comercio, la limpieza de calles, el orden, las costumbres, etc. Así, pone en duda la visión de autores como Regina Hernández Franyuti, para quien la política borbónica dio otro

⁶⁰⁶ “Monterrey”, *La Sociedad*, 15 de octubre de 1864, t. III, núm. 482, f. 3; “Durango”, 15 de noviembre de 1864, t. III, núm. 513, f. 3; “Zacatecas”, 1° de julio de 1866, t. VI, núm. 1101, f. 3; AHCM, Beneficencias, Consejo General-Actas, 21 de agosto de 1865, vol. 422, exp. 5, fs. 18 y 19.

⁶⁰⁷ Pulido Esteva, “Policía: del buen”, 2011, pp. 1597-1600.

sentido semántico a la *policía* en el momento en que su primicia central, la de mantener el buen orden de la ciudad, amplió sus horizontes para convertirse en “un instrumento [...] fundamental en la consolidación del Estado”. Y es que, según Pulido, sólo en contadas ocasiones el poder administrativo de la *policía* llegó más allá del margen de los ayuntamientos.⁶⁰⁸

Esta discusión rebasa los límites de este trabajo, pero permite visualizar que el concepto de *policía* en Nueva España se entendió y aplicó de forma distinta a su concepción germánica. En consecuencia, difirió del uso e importancia que Maximiliano y Carlota le dieron en México.⁶⁰⁹ En este apartado, por tanto, el objetivo se centra en demostrar la influencia que la ciencia de la policía, de tradición cameral, tuvo sobre las políticas imperiales dirigidas a garantizar el abastecimiento y regulación del precio de semillas en tiempos de carestía y a subsanar los daños generados por desastres naturales como las inundaciones. Ambas como parte de las prácticas de antiguo régimen que los emperadores retomaron durante su gobierno.

Entre 1768 y 1769, una catástrofe climática generó daños a las cosechas del imperio austriaco. La principal consecuencia fue un alza en el precio de los alimentos y una crisis de subsistencia que llevó a los mendigos y pobres a acudir, “como antaño”, a las ciudades para ser beneficiados con la caridad privada de los nobles y comerciantes, quienes distribuían trigo y harina al tiempo que el monarca importaba cereales de Hungría y de Trieste.⁶¹⁰ Esta última práctica –es decir, la de garantizar el suministro de alimentos y la regulación de sus precios– iba encaminada a mantener la armonía y el orden social, tal cual lo proponían los cameralistas. Fue por ello que, como se expuso en el segundo capítulo, mientras los *Elementos Generales de Policía*, de Johann Heinrich Gottlob von Justi, reunieron una serie de consejos para asegurar la subsistencia, las propuestas de Joseph von Sonnenfels se dirigieron a promover el desarrollo de una actividad económica fundamental para cualquier Estado de la época, la agricultura.

⁶⁰⁸ *Ibíd.* pp. 1597-1601.

⁶⁰⁹ Ello incluso cuando ambos fomentaron el cuidado del orden y la administración de los recursos en aras del bien común.

⁶¹⁰ Bérenger, *El imperio de los Habsburgo*, 1993, pp. 423 y 424.

Según Justi, “el primer cuidado del gobierno [debía] ser el de los bienes del campo o de las tierras”, para lo cual un monarca precisaba tener “libros o mapas” con las principales características del suelo y procurar mantener “el precio moderado de las mercaderías y demás cosas necesarias a la vida”.⁶¹¹ Dada su importancia, el cameralista no sólo llegó a señalar la obligación de tener “bastantes granos para los súbditos, sino también más de los necesarios a fin de poder almacenar alguna parte de ellos y procurarse un recurso en tiempo de necesidad”.⁶¹² Si se toma en cuenta que los cameralistas asociaban el hambre y la carestía con tumultos, no es casual que todas esas prácticas administrativas estuvieran encaminadas a alertar sobre los peligros de no socorrer a las personas. Justi lo visualizó así cuando declaró que al no procurar a quienes tenían negocios decaídos y pocos medios para subsistir, se contribuía al desorden económico.⁶¹³

Muchos años después, como heredero de la tradición cameralista, Maximiliano se mostró deseoso de proteger y fomentar las “labores y producciones agrícolas” porque consideró a la agricultura como la “única y verdadera riqueza de las masas”. Su deber era “levantarla, fomentarla y protegerla”.⁶¹⁴ No es casual, entonces, que su gira por el Bajío se hubiese explicado como resultado de la pérdida de cosechas en la región.

Para *La Sociedad*, el emperador había asumido su obligación de trasladarse a dicha zona para examinar personalmente “las causas de ese y otros males que [afligían] a los pueblos”, así como ordenar las medidas necesarias que evitaran el

⁶¹¹ Maximiliano incorporó la práctica de solicitar informes y mapas del territorio a fin de encontrar las vías económicas más óptimas que contribuyeran a su desarrollo, aunque también obedeciendo a los intereses imperialistas de Napoleón III. Ello se manifestó en proyectos tan amplios como su apoyo gubernamental a la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística y el encargo a Manuel Orozco y Berra para elaborar una nueva división territorial que atendiera “a la configuración del terreno, clima y elementos todos de producción”. En el ámbito local, poco después de ocupar la ciudad de Oaxaca, en febrero de 1865, el emperador ordenó al general Manuel Gamboa remitir un informe sobre “la población, la situación geográfica, el clima y otra serie de variables requeridas para conocer” detalladamente el espacio anexado. Gamboa hizo referencia a todos los posibles usos del suelo, destacando su capacidad para dar frutos, extraer minerales, sembrar diversos tipos de cereales, criar ganado, etc. León, “La fortificación de la ciudad”, 2018, p. 220; “Miguel Gamboa informa a Maximiliano sobre Oaxaca”, *Benito Juárez*, 1973, p. 726; Azuela, “El papel de la sociedad”, 2015, pp. 31, 32, 37 y 38.

⁶¹² Justi, *Ciencia del Estado*, 1996, pp. 23-29 y 55.

⁶¹³ *Ibíd.* p. 104.

⁶¹⁴ Maximiliano, *Advenimiento*, 1864, p. 198.

aumento del precio de los alimentos, pues “en algunas poblaciones del imperio [había] terribles sufrimientos por la grande carestía de semillas y de los efectos de primera necesidad”. Después de todo, en el país era evidente “la huella de la guerra devastadora” y la pobreza.⁶¹⁵

Acerca del tema, *L'Estafete* se preguntaba si en el país eran conocidas las desventuras sufridas en las provincias del interior. El periódico aseguró que Maximiliano trataría de sanarlas promoviendo que “el sobrante de una comarca [cubriera] las necesidades de otra”. Además, resaltó la “insuficiencia de la última cosecha agravada por las depredaciones [a los pueblos] y la perturbación introducida en los trabajos agrícolas” que habían dejado a algunas comarcas sin lo necesario, mientras otras poseían “más de lo que [exigía] el consumo local”.⁶¹⁶ Así, un día después de la salida de Maximiliano de Chapultepec, el ministerio de Estado informó a los prefectos imperiales acerca del interés del emperador por conocer y resolver las necesidades de los pueblos en momentos de “gran carestía y miseria”. Se les ordenó, por tanto, evitar gastos y recibimientos fastuosos que pudiesen agravar el estado de las poblaciones.⁶¹⁷

Antes de llegar a Morelia, Querétaro y Guanajuato, el emperador atravesó parte del departamento del Valle de México donde hizo un rápido examen sobre la situación del campo. Al detenerse en San Francisco Soyaniquilpan, *El Diario Oficial* redactó que en el acto Maximiliano preguntó a las autoridades y hacendados por “el estado de las siembras, el precio de las semillas y el importe de los fletes”. El informe era desfavorable. En años anteriores se habían perdido muchas cosechas y, debido a la guerra civil, reinaba la miseria. Luego de reunirse con el prefecto, el emperador mandó traer maíz de Toluca, donde su precio no era alto, asumiendo su gasto y ordenando que se repartiera a las poblaciones más

⁶¹⁵ “El viaje de S. M el emperador”, *La Sociedad*, 8 de agosto de 1864, t. núm. f. 2; *Apud.*, “El viaje del emperador”, *La Sociedad*, 12 de agosto de 1864, t. III, núm. 418, fs. 2 y 3.

⁶¹⁶ *Apud.*, “Viaje del emperador”, *Diario Oficial del Imperio Mexicano*, 11 de agosto de 1864, núm. 96, t. II, fs. 3 y 4.

⁶¹⁷ “Parte oficial. Ministerio de Estado”, *Diario Oficial del Imperio Mexicano*, 13 de agosto de 1864, t. II, núm. 98, f. 1

necesitadas.⁶¹⁸ Es decir, inició su “operación maíz”, bajo la cual también solicitó el envío de telegramas que informaran sobre los precios de varios granos y el costo de los fletes en todos los departamentos donde hubiera carestía y escasez, para agilizar una solución mientras él llegaba. Además, redujo las cuotas fijadas al comercio y establecimientos industriales.⁶¹⁹

Por esos mismos días de agosto, *El Pájaro Verde* reprodujo varias notas dedicadas al tema del hambre en Guanajuato, lugar de donde provenían la mayoría de las quejas por la escasez y carestía de maíz. Uno de los informes, con fecha del 19 de julio, hacía hincapié en un comercio prácticamente paralizado que había llevado a “la miseria de la clase indigente [...] al extremo más espantoso”. De acuerdo con lo notificado, durante el mes de junio aquella situación había generado la muerte de 12 individuos. Y si bien se desconocía el número de defunciones correspondientes a julio, el informe aventuraba la posibilidad de que el clima mejorara y una “nueva cosecha [aliviara] los padecimientos de los indigentes”. De igual forma, se confirmó el seguimiento a las providencias concernientes a “recoger las medidas del precio para el maíz”, dando cuenta de que las anteriores no fijaban un precio y “el vendedor despachaba como quería y siempre relajando la medida”. Problema que, supuestamente, no sucedía más a partir de haberse fijado “un precio [proporcionado] para la unidad de capacidad, sus múltiplos y sus fracciones [...], sin que [hubiera] alteración que no [fuese] perceptible y castigada”.⁶²⁰

Otros informes relataron que el alto precio de las pasturas había ocasionado un paro en las labores de haciendas de beneficio de metales, motivando el estancamiento del comercio y la agricultura. En la prefectura de Guanajuato se

⁶¹⁸ De inmediato, se ordenó al prefecto político de Toluca que informara si en su territorio había suficiente maíz, trigo, frijol y garbanzo, si había fletes y a cuánto equivalía su costo desde Toluca hasta Querétaro y Guanajuato. AGN, Segundo Imperio, Caja 31, exp. 61, f. 3.

⁶¹⁹ Justi apuntaba que las labores de policía eran indispensables en tiempos de carestía de trigo. En esos casos, la mejor manera de enfrentar el problema era garantizar su abastecimiento buscando obtenerlo en todo el reino, tal cual como lo hizo Maximiliano con el maíz. Justi, *Ciencia del Estado*, 1996, p. 101; AGN, Segundo Imperio, Caja 31, exp. 61, fs. 4, 7, 7 bis y 15; “Viaje de S. M el emperador”, *Diario Oficial del Imperio Mexicano*, 18 de agosto de 1864, t. II, núm. 103, fs. 3 y 4; “Editorial. Viaje del soberano al interior. Relación de sus jornadas hasta Querétaro”, *La Sociedad*, 26 de agosto de 1864. fs. 1 y 2.

⁶²⁰ “Hambre”, *El Pájaro Verde*, 29 de julio de 1864, t. II, núm. 322, f. 3.

hablaba de la organización de una junta encargada de coleccionar limosnas semanales con las cuales se pretendía resolver el problema del hambre. Luego de reunir un fondo de 16 000 pesos, 12 000 de ellos donados por los vecinos acomodados y 4000 por el emperador, la junta los utilizó para otorgar una comida diaria a los pobres y comprar maíz que se vendería al menudeo y en menor precio en diferentes negocios.⁶²¹

Pero la situación no sólo era alarmante por la carestía y escasez del maíz. El mal estado de la carne y su alto costo se había reportado en varios poblados de la capital. En la plazuela de Santo Domingo se advirtió sobre el peligro de comer carne de res y se anunció la muerte de 200 gallinas y cerca de un ciento de palomas. Por su parte, los vecinos de Irapuato pidieron al emperador remediar el envenenamiento en hombres y animales que se estaba dando “por el uso de vegetales [levantados] en los terrenos [cercanos a] los asientos o lamas del río de Guanajuato”. Acerca de ello, Maximiliano buscó conciliar “los intereses del público con los de los agricultores”, ordenando que se nombrara una comisión de personas con los conocimientos adecuados para impedir “el desarrollo de aquella enfermedad”.⁶²²

Durante el mes de octubre, los problemas exhibidos al emperador en su viaje a Morelia no fueron menos críticos. La escasez de cosechas también había generado la miseria del pueblo gracias al monopolio impuesto por algunos especuladores, quienes elevaron “el precio del maíz a tal punto que [había] llegado a ser una calamidad pública”.⁶²³ Maximiliano, poniendo en práctica el consejo de los cameralistas, restableció el funcionamiento de las alhóndigas en el departamento de Michoacán. Ordenó reintegrarlas desde el mes de noviembre de

⁶²¹ Aunque el donativo sí fue otorgado por Maximiliano, una parte de su caja particular y otra “del tesoro del Estado”, no es seguro que haya llegado a la junta, pues en dos ocasiones sus integrantes manifestaron que aún no se les entregaba. En Querétaro, el emperador otorgó una suma de 600 pesos a dos pueblos donde también había carestía de maíz. AGN, Segundo Imperio, Caja 31, exp. 61, fs. 22, 23 y 35; Caja 36, exp. 8, fs. 42 y 43; “Hambre en Guanajuato”, *El Pájaro Verde*, 18 de agosto de 1864, t. II, núm. 339, f. 3; “Munificencia del emperador”, *La Sociedad*, 26 de agosto de 1864, t. III, núm. 432, f. 3.

⁶²² “Carne”, *El Pájaro Verde*, 26 de agosto de 1864, t. II, núm. 346, f. 3; “Oficial. Irapuato”, “Oficial. Frutos dañosos”, *El Pájaro Verde*, 21 de septiembre de 1864, t. II, núm. 368, f. 2.

⁶²³ Armando Alberola refiere que en 1732 el término calamidad hacía referencia a un “accidente o infortunio, que hace infeliz y llena de trabajos a algún hombre, Imperio, Provincia o Ciudad”. Alberola, “La huella de la catástrofe”, 2020, pp. 68 y 69.

acuerdo al reglamento que las legislaba antes de su extinción. Y, además, dispuso que los productos a almacenar fueran enviados a los hospitales y hospicios de las distintas localidades y que su manejo quedara al cuidado de juntas de caridad o dirigentes de los establecimientos de beneficencia.⁶²⁴ Esta reacción tenía mucho de tradicional, pero el hecho de conceder parte de la distribución de alimentos a un ramo de la beneficencia era también una novedosa forma de movilizar recursos.

En ese mismo recorrido, el emperador dispuso remediar el “alza excesiva del precio” del maíz a través de un arreglo con el entonces más importante comerciante de esta semilla.⁶²⁵ Su intención no sería, tal como lo sugería Johann Heinrich von Justi, “atacar la propiedad particular” regida por el libre comercio, sino llegar a un acuerdo que Maximiliano pagaría con las cuentas de su “caja particular”. Es decir, con las arcas del Estado.⁶²⁶ El acuerdo consistió en establecer que el maíz bajara de “seis pesos que valía el viejo y cuatro pesos cincuenta centavos el nuevo [...] hasta dos pesos cincuenta centavos mediante una indemnización de 500 pesos al dueño del depósito de la alhóndiga”.⁶²⁷ Como

⁶²⁴ “Alhóndigas”, *El Pájaro Verde*, 29 de octubre de 1864, t. II, núm. 401, f. 2.

⁶²⁵ Una de las poblaciones afectadas fue la ciudad de Guadalajara, lugar donde el prefecto político, con ayuda del ayuntamiento, intentó llegar a un acuerdo con los vecinos más acaudalados para resolver la carestía. Sin embargo, según el prefecto, los debates fueron muy intensos al momento de defender el libre comercio, impidiéndose la aprobación de otras “razones y proyectos”. De esta manera, lejos de que los especuladores se responsabilizaran por ello, ganándose la “gratitud del pueblo”, se argumentó que la principal causa de la escasez de maíz, semillas y azúcar era la “ocupación del sur por los disidentes”. Este hecho, y no la incapacidad de los especuladores de “moderar su [ilícita] ganancia”, era lo que impedía la afluencia de productos y generaba el aumento de su costo. Por ello, aunque algunos particulares ofrecieron comprar ciertas cantidades de maíz para venderlo a un precio moderado y se anunció que el gobierno imperial se ocuparía de procurar su abaratamiento, se concluyó que la mejor solución sería pedir a un general francés que hiciera uso de operaciones militares para terminar el problema. “Carestía de víveres en Guadalajara”, *La Sociedad*, 23 de julio de 1864, t. III, núm. 398, f. 3.

⁶²⁶ Para los cameralistas la carestía perjudicaba a todos los grupos, pero especialmente a los más pobres. El resultado derivaba en un abandono de sus tierras y en la disminución de la prosperidad del Estado. Por ello, una vía para abaratar los costos era garantizar la abundancia de mercaderías, vigilar la tasación de las absolutamente necesarias –como el pan y la carne– y “jamás dejar a los negociantes la libertad de venderlas al precio que les [pareciera]”, cuidando de no dañar al comercio. Justi, *Ciencia del Estado*, 1996, pp. 95-97.

⁶²⁷ Maximiliano también ordenó bajar el precio del maíz en Querétaro, donde pasó de venderse en 10 pesos a 7 pesos. Con ello conseguía “poner esta útil semilla al alcance de las clases menesterosas”. “S. M el emperador”, *El Pájaro Verde*, 29 de octubre de 1864, t. II, núm. 401, f. 3; “Editorial”, *La Sociedad*, 2 de septiembre de 1864, t. III, núm. 439, f. 1.

toda crisis, se recurrió a procesos de negociación que dejaban ver la diversidad de intereses que se ponían en juego en tiempos de necesidad.

Entre mayo y junio de 1866, la carestía de maíz y de otros productos continuaba entre los departamentos de la cuarta división territorial, pero sobre todo en los distritos de Cocula y Ameca, en Jalisco. El problema ya se había convertido en parte de los asuntos que debía resolver el Consejo General de Beneficencia, al cual acudió el comisario imperial para consultar una posible solución. El seguimiento a este caso permite mostrar que, de haber seguido gobernando, Maximiliano tarde o temprano se habría enfrentado a quienes tenían una visión más cercana al liberalismo económico.

Las acciones del emperador en materia de escasez y carestía muestran que, como representante del Estado, consideraba un deber vigilar la tasación de alimentos y la regulación de sus costos al establecer acuerdos con particulares. En 1865, evaluando que el maíz era el “principal alimento del pueblo y deseando que las clases pobres [adquirieran] esta semilla al precio más barato”, lo exentó del pago de alcabala y otros impuestos del Estado.⁶²⁸ Su decisión parecía encaminarse a otorgar mucha más libertad al comercio, pero en el fondo ejercía su poder político-económico para beneficiar a un grupo diezmado por la crisis. Entre tanto, las ideas del liberalismo económico circulaban cada vez más entre la clase política y empresarial mexicana. Y en 1866 los miembros del consejo superior de beneficencia, de la cuarta división territorial, no dudaron en defender la libertad de comercio.⁶²⁹

Después de reunirse para atender el tema de la carestía en Jalisco, los miembros del consejo hicieron pública su resolución. Aunque no negaban la gravedad del problema, aseguraron que la solución consistía en dejar de obstaculizar la libertad de comercio por ser “la única [capaz de nivelar y bajar] los

⁶²⁸ “Exención de derechos al maíz”, *El Pájaro Verde*, 12 de abril de 1865, t. III, núm. 85, f. 3.

⁶²⁹ Mientras en 1845 se discutía si el gobierno debía interferir o no en temas como la industria nacional, casi una década después, en 1853, la disminución del pauperismo en Inglaterra se atribuyó a la “baratura de los alimentos” y a una reforma de aranceles inspirada en “la propagación de las teorías económicas desarrolladas por Adam Smith”. “Economía política”, *El Siglo XIX*, 31 de agosto de 1845, t. VI, núm. 1371, f. 2; “Pauperismo en Inglaterra”, *El Universal*, 25 de enero de 1853, t. VIII, núm. 284, f. 4.

precios”. Según los consejeros, “todas las veces que los gobiernos, por medidas violentas, [habían] querido impedirlo, no [habían] obtenido sino efectos contrarios a sus deseos”. La razón era “obvia”, pues al dejar la baja de los precios a merced de las multitudes, el comercio se retiraba de donde lo vejaban y restringían.⁶³⁰

Para el consejo no se estaba ante un caso de extrema necesidad, sino ante una carestía. Ello lo demostraba la existencia de depósitos de maíz en uno de los poblados mencionados y el hecho de que dicha semilla no rebasaba el costo de un peso la fanega en Aguascalientes y otros puntos cercanos a Jalisco. A la pregunta de cómo se aliviaría “la suerte de las clases pobres”, consumidoras de este alimento, el consejo propuso al comisario imperial un número de medidas. La más importante fue dejar el comercio en “absoluta libertad”. Por tanto, se estipuló que durante tres meses el maíz quedaría “libre de toda pensión” y documentación para su movilidad.⁶³¹

El resultado fue la insistencia con la cual se solicitó revocar “todas las disposiciones dictadas por las autoridades locales”. Los subprefectos habían excedido sus facultades al tasar el precio del maíz y prohibir su extracción fuera de ambos distritos. Sus acciones frenaban su “absoluta libertad en el comercio y circulación”. Además, indirectamente se les acusó de formar una “opinión artificial y exagerada sobre el verdadero precio de las cosas”. Es decir, de generar “alarmas” que conducían a la “verdadera escasez”.⁶³² Y aunque los subprefectos sí habían tomado atribuciones que no les correspondían, la resolución del organismo departamental parecía dar cauce a un interés económico propio de sus integrantes. No se olvide, por ejemplo, que el consejero español Ramón Fernández de Somellera era un importante comerciante, propietario de almacenes y prestamista de otros industriales y empresarios de la región.

Una segunda y última recomendación fue que todas las autoridades locales, en unión con los consejos particulares de beneficencia, recurrieran e instaran a la “caridad y patriotismo de los vecinos”, así como a fomentar la creación de listas de suscripciones o “cuánto les [sugiriera] su celo y su prudencia a efecto de atenuar o

⁶³⁰ “Prensa de los departamentos”, *La Sociedad*, 6 de junio de 1866, t. VI, núm. 1106, f. 1.

⁶³¹ *Ídem*.

⁶³² *Ídem*.

nulificar los males” experimentados.⁶³³ Así, en este caso, como en muchos otros, los alcaldes, subprefectos, prefectos y particulares se convertían en responsables directos de aliviar la necesidad de los pobres.

Podría sugerirse que Maximiliano y Carlota promovieron esta carga sobre los benefactores y autoridades locales. Después de todo, sus funcionarios estaban obligados a inscribirse en las listas a favor de los pobres y a evidenciar públicamente cuando algún poderoso funcionario o benefactor se negara a cooperar. Sin embargo, ya se ha visto que años antes de establecerse el Imperio, tanto el ayuntamiento como los benefactores se organizaron en juntas y defendieron su participación en la beneficencia por considerarla parte de sus atribuciones como grupo e institución. Así, cuando la emperatriz se enfrentó a la urgencia de ampliar la repartición de recursos a las víctimas de las inundaciones de 1865, ambos fueron un aliado importante.

Calamidades públicas: las inundaciones

A la serie de inconvenientes que Maximiliano y Carlota debieron resolver casi de manera inmediata a su llegada a México se sumaron otros “episodios intempestivos”.⁶³⁴ Como destacaban los cameralistas, ningún desastre natural debía tomarse a la ligera. Además de generar consecuencias funestas para los habitantes, representaban una gran responsabilidad para la autoridad y un riesgo para la estabilidad del Estado. Tratándose de las sequías e inundaciones, los cameralistas aconsejaban al gobierno “preverlas y evitarlas” en la medida de lo posible.⁶³⁵ Justi sugería una pronta actuación para “hacerlas más soportables y detener su progreso del modo más [...] eficaz” sin importar que, para ponerles remedio, se debiera recurrir a los tesoros del monarca.⁶³⁶

⁶³³ *Ídem.*

⁶³⁴ María Dolores Lorenzo, Miguel Rodríguez y David Marcihacy llaman así a la serie de catástrofes o cataclismos relacionados con los cuatro elementos naturales: tierra, fuego, aire y agua. Lorenzo, Rodríguez y Marcihacy, *Estudiar las catástrofes*, 2020, p. 10.

⁶³⁵ Ello para prevenir su conversión en una desgracia pública. De hecho, las últimas investigaciones “sobre la catástrofe plantean que las comunidades construyen estrategias de prevención y adaptación en su interacción con el medio natural”. De esa manera, un fenómeno natural, por peligroso que pueda ser, “no necesariamente provoca un desastre natural”, pero sí las reacciones sociales a este. *Ibíd.* pp. 11 y 16.

⁶³⁶ Justi, *Ciencia del Estado*, 1996, p. 101.

Junto con la carestía y escasez de cosechas, el terremoto en Tehuacán –que tuvo consecuencias en zonas de Veracruz y Oaxaca– y las inundaciones en Colima, el Valle de México, Tulancingo y el Bajío fueron calamidades que ocuparon gran parte de la agenda imperial. Las segundas recibieron mayor atención acaso porque el exceso de agua cubrió diferentes partes del territorio, generando muchos más estragos a la sociedad.

Lejos de describir en qué consistieron estos siniestros, registrados en notas periodísticas, me interesa analizar los discursos y las formas organizativas y prácticas que fueron empleadas para resolver tales infortunios en el contexto imperial. Es claro que las sequías, inundaciones, epidemias, incendios, plagas y sismos habían sido atestiguados desde antaño por la sociedad mexicana. Sin embargo, entre 1864 y 1866 el escenario político era distinto y también la experiencia de la población para reaccionar ante el desastre.

Los efectos del terremoto que cimbró la tierra el 3 de octubre de 1864 generaron, sobre todo, un impacto psicológico entre la población veracruzana. La prensa refirió atestiguar conmoción y consternación generalizada, pero en especial entre la comunidad más vieja que aseguró no haber “sentido otro temblor igual desde el año 11”. En Jalapa las “desgracias” no se habían hecho presentes, pero se era consciente de los terribles efectos que podía haber provocado en la capital. Además de la Ciudad de México y sus alrededores, las mayores afectaciones se dieron en Tehuacán, donde todos los edificios y casas se catalogaron como inhabitables y su población quedó en “la mayor decadencia”, ante la falta de recursos municipales y de “todo género” para paliar la situación.⁶³⁷

Este infortunio, como otros, creó un escenario idóneo para mostrar las desigualdades existentes. Ante la falta de ayuda municipal, se aseguró que el vecindario se encontraba “reducido en mucha parte a la mendicidad”. Y, en ese contexto, la figura paternal de los monarcas se presentó como imprescindible para solicitar su “generoso auxilio” en el remedio de los males causados. La emperatriz, utilizando su visión racional, recurrió a la estadística al solicitar se le informara acerca del número de heridos y muertos. Su simple interés por averiguar estas

⁶³⁷ “Jalapa”, *La Sociedad*, 14 de octubre de 1864, t. III, núm. 481, f. 2; “Rumbo de Tehuacán”.

cifras “había causado allí profunda gratitud”. E incluso, con cierto tono milagroso, se llegó a afirmar que al saberse de su solicitud, “algunos heridos [habían quedado] aliviados y los demás restablecidos”, al tiempo que su atención se interpretó como un acto “de buen agüero”.⁶³⁸

La vulnerabilidad hacia los fenómenos naturales podía llegar a complicarse a medida que se presentaba más de una amenaza en la misma comunidad. Ello sucedió cuando, poco tiempo después de temblar en Tehuacán, “volvieron las lluvias con fuerza” acabando de destruir las casas de los pobres y quedando éstas en peor condición”, prácticamente sin posibilidad de ser reparadas, aumentando “la miseria general espantosa”.⁶³⁹

Pero si en tal ocasión los efectos parecían haber sido devastadores, un año después las inundaciones se convirtieron en un problema que acaparó la atención de la prensa y condujo a integrar la cooperación y organización de diferentes sectores para dar una respuesta mucho más rápida a lo que pronto se convertiría en una desgracia. El asentamiento irregular de la Ciudad de México, el mal funcionamiento de las obras del desagüe y la sobreexplotación del suelo fueron algunas de las causas que generaron su inundación a lo largo del siglo XIX. A sabiendas de esta situación, Maximiliano retomó el proyecto del ingeniero Francisco de Garay a fin de mejorar la infraestructura hidráulica y evitar el empantanamiento de la ciudad.⁶⁴⁰ Fue entonces que, al iniciar el mes de agosto de 1865, nombró al ingeniero como principal responsable de todos los trabajos del agua del Valle de México, asegurando que “la capital y poblaciones vecinas [quedarían] para siempre libres del riesgo de una inundación”.⁶⁴¹

⁶³⁸ En el caso de Oaxaca se reportó que los edificios religiosos, ubicados en pequeñas comunidades, fueron los mayormente dañados. En Huajuapán y Teposcolula el terremoto también afectó casas particulares. “Rumbo de Tehuacán”, *La Sociedad*, 14 de octubre de 1864, t. III, núm. 481, f. 2; “Tehuacán”, “El terremoto en el estado de Oaxaca”, *La Sociedad*, 23 de octubre de 1864, t. III, núm. 490, f. 2.

⁶³⁹ “Tehuacán”, *La Sociedad*, 23 de octubre de 1864, t. III, núm. 490, f. 2.

⁶⁴⁰ Miranda Pacheco, “Desagüe, ambiente” 2020, p. 36. Consultado en <http://www.revistarelaciones.com/index.php/relaciones/article/view/701/1137> el 3 de septiembre de 2020.

⁶⁴¹ En noviembre de 1865, Maximiliano presionó al ingeniero para que llevara a cabo todas las obras destinadas a “prevenir toda inundación en el año [...] de 1866”. “Parte oficial”, *El Diario del Imperio*, 8 de agosto de 1865, t. II, núm. 182, f. 1; “Sección oficial”, *La Sociedad*, 9 de agosto de 1865, t. V, núm. 778, f. 1; “Ministerio de fomento”; 19 de noviembre de 1865, t. V, núm. 879, f. 1.

Poco después de aprobarse esta disposición, el ministerio de fomento comunicó las tareas que cada uno de los inspectores y directores de caminos debía realizar con motivo de la temporada de “inundaciones parciales”, provocadas por el desbordamiento de ríos aledaños a la capital.⁶⁴² En su aviso podía notarse que las autoridades estaban conscientes del riesgo de una inundación general. Pero, aun cuando el *Cronista* aseguró atestiguar el ahogamiento de personas y animales por el rumbo de San Cosme, la junta descartó que hubiera un desastre. Lejos de ello, afirmó que su tarea era “evitar los males ocasionados por el agua”, auxiliándose de todos los funcionarios locales posibles.⁶⁴³

Mientras en la capital se intentaban gestionar y prevenir los daños ocasionados por las fuertes precipitaciones pluviales, la época de lluvias y sus funestas consecuencias ocuparon más de una plana diaria de la prensa nacional. *La Sociedad*, luego de recopilar notas locales, señaló:

Todos los ríos de los alrededores se han desbordado, barriendo con las sementeras, ahogando multitud de ganado mayor y menor, derribando las casas de adobe de las orillas y causando no pocas desgracias personales. Es de creerse que las autoridades darán a luz la noticia oficial de los estragos y advertirán al vecindario del peligro que pueda haber de una inundación formal y permanente.⁶⁴⁴

Aunque la confianza a la autoridad local era innegable, también lo era el reclamo para que resolvieran y reconocieran las desgracias, pues mientras evitaban dar informes oficiales al respecto, la prensa insistía en reportar la caída de multitud de casas de adobe y jacales en los barrios. Además, afirmó con seguridad que la clase menesterosa, conformada por 150 familias pobres, estaba sin hogar y que la municipalidad no podía siquiera brindarles socorros o pagar a los operarios encargados de las reparaciones.⁶⁴⁵

⁶⁴² Para un seguimiento sobre la crónica de las lluvias y el desbordamiento de ríos en la capital *vid.*, “Actualidades”, *La Sociedad*, 2 de septiembre de 1865, t. V, núm. 802, f. 2.

⁶⁴³ Por su parte, la prefectura política aseguró que hasta ahora no había pérdida de vidas. *Apud.* “Actualidades”, *La Sociedad*, 1° de septiembre de 1865, t. V, núm. 801, f. 2. “Medidas contra las inundaciones”, *El Diario del Imperio*, 1° de septiembre de 1865, t. II, núm. 202, f. 1.

⁶⁴⁴ “Actualidades”, “Lluvias”, *La Sociedad*, 1° de septiembre de 1865, t. V, núm. 801, fs. 2 y 4.

⁶⁴⁵ Para *L'Estafette* no había nada de previsión en la actuación del gobierno o de la sociedad desde décadas atrás. La alarma se producía año tras año y al pasar el peligro se olvidaba, lo mismo que los proyectos de desecación y desagüe que no tenían continuidad. “Actualidades”, *La*

Días después, la prefectura política del Valle de México, por órdenes del gobierno imperial, dictó disposiciones en favor de los inundados. De acuerdo con ellas, la prefectura se haría cargo de auxiliar a las familias arruinadas mediante la repartición de “socorros”, provenientes del erario imperial, destinados a cubrir su mantenimiento y albergue durante un mes. Estos consistirían en un real diario para cada persona mayor de 15 años y medio real para los niños. El asilo se ofrecería en “ex conventos, templos, casas curales, consistoriales, alhóndigas” y cualquier otro espacio de “pertenencia pública”, lo mismo que en las “haciendas, ranchos, mesones y casas vacías”.⁶⁴⁶

Para la reconstrucción de casas, el Estado proporcionaría una cantidad de 12 pesos, dividida en pagos, a quienes hubieran perdido su hogar. El ayuntamiento tendría la obligación de formar listas, basadas en los barrios, de familias menesterosas y sin casa, asegurándose de incluir datos como la “edad, sexo y estado de las personas que [las componían]”, el número de sembradíos que hubieran perdido, y si eran su único sustento. De esa forma, lograrían distribuir “auxilios especiales”, basados en la “necesidad y prudencia”, evitando desperdiciar recursos en quienes no lo merecían.⁶⁴⁷ Para el resto de las autoridades locales, el encargo fue brindar ocupación a los afectados “a la mayor brevedad”. Mientras que a los subprefectos también se les delegó la responsabilidad de “cerciorarse de la legalidad y exactitud” de cada informe del ayuntamiento y de dar noticias completas sobre las pérdidas en cada distrito.⁶⁴⁸

Por su parte, el 16 de septiembre Maximiliano y Carlota reconocieron los “males generales” ocasionados por la inundación y destinaron una cantidad de 1500 pesos para auxiliar a los más necesitados, a quienes se distribuiría la ayuda

Sociedad, 3 de septiembre de 1865, t. V, núm. 803, f. 2; “Actualidades”, 4 de septiembre de 1865, t. V, núm. 804, f. 2.

⁶⁴⁶ “Auxiliados a las víctimas de las inundaciones”, *La Sociedad*, 7 de septiembre de 1865, t. V, núm. 807, f. 3.

⁶⁴⁷ Las autoridades locales eran responsables de garantizar un reparto justo. En caso no hacerlo, por basarse en la “amistad, cohecho o falta de diligencia en la averiguación”, debían devolver el doble a las arcas imperiales o ir a prisión, “a razón de un día por cada peso”. Además, si llegaban a hurtar pertenencias de las familias, corrían el riesgo de ser juzgados. Ídem.

⁶⁴⁸ Ídem.

de forma equitativa.⁶⁴⁹ A los pocos días cesaron las lluvias en la capital, pero no en otras regiones del país donde la inundación general tomó su rumbo.⁶⁵⁰

En el Bajío la población no recordaba “aguaceros tan fuertes e incesantes”. Las sementeras celayenses estaban destruidas. Muchas personas se habían ahogado y en algunas localidades las casas de adobe se habían derrumbado dejando en pie únicamente a la iglesia y el atrio. Aunque en la ciudad de Salamanca se mantenían las construcciones elaboradas con cal y canto, el resto de ellas, 785 contabilizadas, “estaban arruinadas por completo o en parte”. De las desgracias humanas se reportó que los soldados franceses intentaron salvar a quienes se encontraban en el agua. En el caso de San Luis Potosí, las comunicaciones se detuvieron a causa de “la creciente de los ríos y la inundación de los caminos”. Además, si bien muchos colimenses habían sobrevivido a la “violencia de las corrientes de las aguas”, otros habían sido arrastrados, al tiempo que el destrozo en la ciudad y el campo era generalizado.⁶⁵¹

Las necesidades se multiplicaron muy rápidamente y el 13 de octubre el Consejo General de Beneficencia tomó la decisión de “abrir en todo el país una suscripción para socorrer [...] familias a quienes las inundaciones [habían] reducido a la [...] miseria”. La iniciativa era de Carlota, quien hizo una primera donación de 2000 pesos a la causa y solicitó que Vértiz, Escandón y Martínez de la Torre recibieran los donativos en la capital.⁶⁵² De manera simultánea a su organización y promoción, los emperadores entregaron al menos dos donativos a departamentos afectados. A Colima enviaron 2000 pesos con el general Emilio Laurent. Y a Tulancingo, donde la última inundación había ocurrido once años atrás, 600 pesos, en octubre de 1866.⁶⁵³

Esta práctica vinculada al cameralismo fue aplaudida y empleada por la opinión pública para convencer a otros grupos de ayudar en tiempos de

⁶⁴⁹ “Sección oficial”, *La Sociedad*, 17 de septiembre de 1865, t. V, núm. 816, f. 1.

⁶⁵⁰ “Las inundaciones en la capital”, *El Pájaro Verde*, 5 de septiembre de 1865, t. III, núm. 208, f. 2.

⁶⁵¹ “Inundación del Bajío”, *La Sociedad*, 30 de septiembre de 1865, t. V, núm. 829, f. 2; “San Luis Potosí”, 3 de octubre de 1865, t. V, núm. 832, f. 3; “La inundación en Colima”, 11 de noviembre de 1865, t. V, núm. 871, f. 2.

⁶⁵² “Actualidades”, *La Sociedad*, 14 de octubre de 1865, t. V, núm. 843, f. 2.

⁶⁵³ “Colima”, *La Sociedad*, 25 de noviembre de 1865, t. V, núm. 885, f. 3; “Tulancingo”, 8 de octubre de 1865, t. V, núm. 837, f. 2; “Tulancingo”, 28 de octubre de 1866, t. IV, núm. 1203, f. 2.

calamidad. Por su parte, las listas de suscripción fueron una buena oportunidad para demostrar cuán involucrada estaba la sociedad en la filantropía y beneficencia, pero sobre todo para probar qué tanto confiaba en las iniciativas imperiales.⁶⁵⁴

Acerca de la colaboración en las listas, *El Pájaro Verde* consideró que la suscripción de los ricos estaba garantizada. Eran los más modestos quienes le preocupaban porque, según el diario, no realizaban “sacrificios cuando [eran] convocados a dar alivio al desgraciado.”⁶⁵⁵ Desde luego era mucho más difícil que una familia que vivía al día o un empresario que apenas generaba ganancias pudiera donar a estas causas, pero el periódico sobreestimaba la caridad de los acaudalados y magnificaba el aparente desinterés de los menos acomodados.

Al revisar la convocatoria es muy claro que la emperatriz centró su confianza en grupos con capacidad económica. Mientras la causa benéfica del rey Carlos Alberto de Cerdeña fue apoyada por individuos “influentes” y “respetables”, en México la descripción apuntó a “los funcionarios públicos, empleados y personas particulares que [estuvieran] en posibilidad de hacerlo.”⁶⁵⁶ Una vez iniciada la colecta, se estimó que los donadores de la capital habían sido miembros de la corte, propietarios, comerciantes y miembros de familias acomodadas. El contenido de las listas permite reafirmar este perfil, pero también matizarlo.

Es cierto que había integrantes del gabinete de Maximiliano, pues figuraban los ministros de gobernación, guerra y negocios extranjeros. Aparecían también miembros de la nobleza (el conde de Orizaba), damas de palacio, funcionarios

⁶⁵⁴ Las listas de suscripción también fueron organizadas por otras monarquías europeas de la época e incluso por las pequeñas comunidades del país. En enero de 1865 el gobierno español, a través de la reina Isabel II, puso en marcha un plan de suscripciones para socorrer a los afectados por una inundación en Valencia. La lista de donadores españoles, radicados en México, fue enviada a la soberana para que les otorgara una recompensa en atención a su contribución. Otro ejemplo fueron las listas promovidas por la prensa, como lo hizo un diario católico belga al abrir una suscripción que reuniría donativos en favor del papa Pío IX. En el ámbito nacional, algunas municipalidades de Monterrey organizaron una lista de suscripción para ayudar a sus vecinos del poblado de Linares, víctimas de un incendio provocado. “Desastre de Valencia”, *La Sociedad*, 13 de enero de 1865, t. IV, núm. 572, f. 3; “Bélgica”, 6 de mayo de 1865, t. IV, núm. 683, f. 1; “Donativos en favor de las víctimas en Linares”, 1° de mayo de 1865, t. IV, núm. 678, f. 3.

⁶⁵⁵ “Suscripción a favor de los inundados”, *El Pájaro Verde*, 16 de octubre de 1865, t. III, núm. 244, f. 3.

⁶⁵⁶ “Carlos Alberto”; *La Ilustración Mexicana*, 1° de enero de 1851, t. I, f. 80; “Parte oficial. Ministerio de gobernación”, *El Diario del Imperio*, 18 de octubre de 1865, t. II, núm. 241, f. 1.

gubernamentales de alto rango –entre ellos, vocales de la junta protectora de las clases menesterosas, regidores, alcaldes y síndicos–, editores de periódicos, compañías nacionales y extranjeras, así como mujeres y hombres de familias prominentes, quienes en ocasiones preferían mantener su nombre en el anonimato. No obstante, en las listas también había grupos que *El Pájaro Verde* acusaba de desinteresados.⁶⁵⁷

Aunque la mayoría de los benefactores tenían un perfil de clase acomodada, hubo excepciones importantes. Desde la época colonial existían grupos que, mediante las cofradías y otro tipo de asociaciones voluntarias, ayudaban a sus miembros en crisis coyunturales como la carestía de semillas, los desastres producidos por fenómenos naturales, la falta de trabajo, la muerte de familiares, entre otras. Sus integrantes eran artesanos, pequeños comerciantes, jornaleros, panaderos, trabajadores domésticos y otros sectores sociales que, ante su inestable situación económica, se daban apoyo mutuo buscando el beneficio común. Entonces, los juicios del *Pájaro Verde* no reflejaban la realidad.

Como lo evidencian las listas publicadas en el *Diario del Imperio*, hubo grupos que, como pudieron, aportaron al auxilio de individuos o familias desamparadas. La mayoría fueron empleados con rango medio del gobierno. Entre ellos, escribientes de las subprefecturas, trabajadores del correo, oficiales del depósito, empleados de la cárcel de Belén y de los juzgados menores, policías, profesores de medicina y miembros del ejército. De igual forma, se involucraron representantes de las mercerías, carnicerías, azucarerías, tiendas de abarrotes, tocinerías, velerías, tiendas de ropa y pequeños comerciantes de mercados locales.⁶⁵⁸ Su participación daba cuenta de cuan diversificado era el auxilio a los pobres y de un número muy amplio de actores que no sólo daban vida

⁶⁵⁷ Sus donativos iban de los 1000 a 5 pesos. “Parte no oficial. Consejo General de Beneficencia”, *El Diario del Imperio*, 23 de octubre de 1865, t. II, núm. 245, fs. 1 y 2; “Suscripción a favor de los inundados”, *La Sociedad*, 20 de octubre de 1865, t. V, núm. 849, f. 3; “Parte no oficial. Consejo General de la Beneficencia”, *El Diario del Imperio*, 17 de noviembre de 1865, t. II, núm. 267, fs. 1 y 2.

⁶⁵⁸ “Parte no oficial. Consejo General de Beneficencia”, *El Diario del Imperio*, 28 de diciembre de 1865, t. II, núm. 299, f. 2; “Parte no oficial. Consejo General de Beneficencia”, *El Diario del Imperio*, 15 de noviembre de 1865, t. II, núm. 265, fo. 2; “Parte no oficial. Consejo General de Beneficencia”, *El Diario del Imperio*, 20 de octubre de 1865, t. II, núm. 243, fs. 1 y 2.

al sistema de beneficencia, sino que en momentos de calamidad participaban activamente en la reconstrucción de su comunidad, como habitantes o vecinos.⁶⁵⁹

A nivel nacional, las inundaciones también motivaron que una variedad de actores sociales interviniera en la administración del desastre, la recaudación y movilización de recursos, así como la reparación de edificios y calles. Los prefectos imperiales tomaron la oportunidad de mostrar su autoridad y liderazgo al convocar la organización de colectas y juntas. Los particulares, a su vez, recurrieron a sus relaciones con personas acaudaladas. Mientras la prensa de nueva cuenta calificaba o denostaba el poder de convocatoria para ayudar a los más afectados.

En su búsqueda por remediar las desventuras en Colima, los trabajos del prefecto José María Mendoza se describieron como “de un celo y una actividad dignos de los mayores elogios”.⁶⁶⁰ La Junta de Mejoras materiales alabó su disposición de auxiliar a los desgraciados después de que donara 500 pesos destinados a aumentar el número de cuotas voluntarias para la compra de víveres. Junto con la ayuda de la Junta y dos grandes empresarios, Mendoza envió 150 fanegas de maíz, 20 de frijol, 120 de arroz y 24 de sal a una de las poblaciones más afectadas por el huracán. Además, confiando en el “círculo de sus relaciones”, ordenó la organización de una comisión de señoras que se integraría por mujeres acaudaladas. Apelaba, así, a “los sentimientos humanitarios” de los vecinos.⁶⁶¹

El emperador aprobó su plan para invertir las cantidades que fueran necesarias en la reconstrucción del departamento y la mejora de la clase menesterosa. El proyecto consistió en registrar a las “familias verdaderamente

⁶⁵⁹ Acerca de los trabajos de reconstrucción y despeje de caminos *vid.*, “Los alrededores”, *El Pájaro Verde*, septiembre de 1865, t. III, núm. 208, f. 3; “Prensa de la capital”, 11 de noviembre de 1865, t. VI, núm. 871, f. 1.

⁶⁶⁰ Desde luego, los méritos señalados hacia el prefecto eran parte de una alabanza política. En la práctica, estas autoridades, como otras de tipo local, fueron recurrentemente acusadas de agraviar a las clases populares, al menos en el departamento del Valle de México. “Inundación en Colima”, *La Sociedad*, 19 de octubre de 1865, t. V, núm. 848, f. 2; Ceja Andrade, *Al amparo del imperio*, 2007, pp. 75, 81, 97 y 98.

⁶⁶¹ La comisión llegó a juntar 1373 pesos. “Prensa de los departamentos”, *La Sociedad*, 26 de octubre de 1865, t. V, núm. 855, fs. 1 y 2, “Colima”, 10 de noviembre de 1865”, t. V, núm. 870, f. 3.

necesitadas” para que fuesen auxiliadas con lo indispensable para la vida. El ayuntamiento tendría la obligación de integrar una comisión permanente encargada de escuchar “el clamor público e impartir remedio”. De igual forma, se establecieron albergues y asilos donde las familias afectadas pudieran refugiarse. Los niños y mujeres fueron acomodados en la Casa de Asilo de la capital, aquella donde Carlota hizo un donativo por correspondencia. A la clase menesterosa se le acogió en la casa donde se reubicaría la del Asilo. Finalmente, Mendoza ofreció su casa particular para guarecer a quien lo solicitara.⁶⁶²

Sobre la causa de Colima, el prefecto imperial de Jalisco solicitó recursos pecuniarios a los habitantes de Guadalajara. Su iniciativa, presentada el 1° de octubre, implicó la formación de diversas comisiones donde se convocó a “empleados y funcionarios públicos”, militares, comerciantes de “almacenes y menudeo”, hombres del clero, hacendados, así como profesionales y personas dedicadas a “ejercicios lucrativos”.⁶⁶³ Sin embargo, muy pronto la prensa local criticó la “falta de caridad manifestada por [las] gentes acomodadas”. Declaró que se notaba que tenían “bastante sangre fría para contemplar el cuadro sombrío y miserable” de Colima pues, habiendo pasado un mes desde la convocatoria del prefecto, sólo se habían logrado juntar “cuarenta y tantos pesos”. Para el *Boletín* los principales propietarios de Guadalajara preferían hacer donativos a la Iglesia que a “millares de desgraciados”, pero la *Exhalación* consideró oportuno aclarar que, salvo algunas excepciones, los ricos no sólo no aportaban a la Iglesia, sino que ignoraban la caridad hacia el prójimo, inspirada por el clero.⁶⁶⁴

El resultado de las listas de suscripción y otras colectas locales no es claro, pero en abril de 1866 la emperatriz presentó su informe anual sobre las actividades y resultados del Consejo General de Beneficencia. En este se comunicó lo que el Consejo consideró un exitoso experimento de caridad privada.

⁶⁶² “Sección oficial”, *La Sociedad*, 25 de octubre de 1865, t. V, núm. 854, f. 1.

⁶⁶³ Los consejos de beneficencia de San Luis Potosí, Toluca, Yucatán, Zacatecas, Puebla y Tula, así como el prefecto de Tepic, también reunieron cantidades a favor de los inundados. En el caso de Tula y Toluca, los principales donantes fueron empleados de la administración de rentas y algunos vecinos de la comunidad. “Inundación de Colima”, *La Sociedad*, 20 de octubre de 1865, t. V, núm. 849, f. 2; ACHM, Beneficencias, Consejo General-Actas, 15 de febrero de 1866, vol. 422, exp. 10, fs. 39-41.

⁶⁶⁴ “Actualidades”, *La Sociedad*, 30 de octubre de 1865, t. V, núm. 859, f. 3.

La iniciativa donde se había convocado a los prefectos, subprefectos y autoridades locales a crear una lista de suscripción en favor de los inundados había logrado coleccionar, desde su lanzamiento en octubre de 1865, una suma de 33 231.46 pesos. De los cuales, 11 410.08 ya se habían repartido entre la gente de México y otros 6226.18 a los afectados de Celaya, Tulancingo, Dolores Hidalgo, León, Silao, Salamanca, Colima y Zacatecas, quedando un total de 15 087.28 pesos por distribuir, más lo que todavía se juntara.⁶⁶⁵

Tanto las cantidades donadas a establecimientos de beneficencia, como las destinadas a subvencionar el precio del maíz y auxiliar a los afectados por fenómenos naturales formaron parte del presupuesto que Maximiliano y Carlota destinaron para garantizar el bien común y la fortaleza del Estado. Sin embargo, gracias a su logística, las diligencias de su “operación maíz” y aquellas dirigidas a solucionar las calamidades públicas ya no sólo se gestionaron como parte de las labores de *policía*, sino como un ramo de la beneficencia. De la mano de estas dos prácticas estacionales, los emperadores pusieron en marcha tres políticas más con carácter permanente: las audiencias públicas, las peticiones escritas y el reparto de socorros. Fue a través de ellas que ambos fortalecieron su relación con sus súbditos, al tiempo que les auxiliaban y buscaban elaborar un registro minucioso de quiénes eran y a qué se dedicaban los habitantes del Imperio, entre ellos los más pobres.

Audiencias y peticiones a sus majestades

Más de un par de ocasiones en las que Maximiliano realizó sus recorridos por la región central del territorio imperial dieron oportunidad a que un amplio número de personas se acercara al monarca a solicitarle una demanda de justicia o un auxilio económico.

⁶⁶⁵ En diciembre de 1865, la comisión a cargo de distribuir esos socorros informó que hasta el momento se habían repartido a más de 650 personas, 65 de ellas en la capital. El resto se había enviado a los consejos de beneficencia de Guanajuato y Tulancingo. “Actualidades”, *La Sociedad*, 14 de octubre de 1865, t. V, núm. 483, f. 2; “Suscripción en favor de los inundados”, 24 de diciembre de 1865, t. V, núm. 914, f. 4; “Informe del Consejo General de Beneficencia”, 12 de abril de 1866, t. VI, núm. 1021, f. 1; ACHM, Beneficencias, Consejo General-Actas, 4 de noviembre de 1865, vol. 422, exp. 9, f. 35.

La apelación de justicia es un tema que ha sido ampliamente estudiado por Daniela Marino y Claudia Ceja. Aunque con diferente sujeto de estudio, ambas han analizado la manera en que se forjó una relación directa entre el monarca y los sectores más desprotegidos de la sociedad, a partir del uso de peticiones que las comunidades indígenas y las “clases subalternas” hicieron llegar a los emperadores con la esperanza de resolver una variedad de dificultades cotidianas.⁶⁶⁶

La apertura de un espacio público para presentar sus quejas y demandas generó una relación favorable para ambos actores por el simple hecho de haber dado voz a diversos grupos sociales, al tiempo que el emperador ganaba legitimidad, recopilaba información y trataba de brindar solución a sus exigencias. Desde luego, no era la primera vez que la sociedad decimonónica hacía uso de estas prácticas para acercarse al gobernante en busca de justicia, pero sí la primera en que se difundían y trataban como una política de Estado.⁶⁶⁷

Ceja y Marino coinciden en que el éxito de las peticiones escritas se debió a que formaron parte de un proceso político de transición, pues si bien Maximiliano y sus colaboradores aspiraron a modernizar el sistema judicial, también se valieron de prácticas monárquicas que las comunidades indígenas y los necesitados abrazaron y adecuaron al recordar aquellos tiempos cuando el rey era garante de la justicia.⁶⁶⁸ En esa lógica, Marino sostiene que los mexicanos más desfavorecidos no sólo se apropiaron, en su beneficio, de elementos de la “cultura política de antiguo régimen” –como las peticiones–, sino que los utilizaron pragmáticamente al adoptar un discurso donde se presentaban como actores

⁶⁶⁶ Ceja entiende por “clases subalternas” a los grupos “sometidos a una relación de dominación de acuerdo con los vínculos sociales establecidos, según las clases, la edad, el género, el cargo gubernamental o cualquier otra relación instituida entre las diversas jerarquías existentes dentro de la sociedad, implicando con ello, un atributo de subordinación”. Es decir, “amas de casa, comerciantes, comunidades indígenas, los sectores marginales que vivían al límite de la legalidad, estudiantes, maestros, curas y todos aquellos que sufrían la inestabilidad económica [...]”. Ceja Andrade, *Al amparo del Imperio*, 2007, pp. 13 y 58.

⁶⁶⁷ Marino, “Ahora que Dios”, 2006, pp. 1367 y 1368.

⁶⁶⁸ El modelo racional y moderno de justicia imperial se basaría en el derecho apegado a la ley, cuya administración e impartición se delegaría a diversas autoridades e instituciones que despacharían según la división jurídico-territorial. López González, *La organización para*, 2014; p. 24; Ceja Andrade, *Al amparo del Imperio*, 2007, pp. 58-61, 65 y 65.

colectivos o seres desvalidos dispuestos a defender sus derechos, pero siempre bajo el paternal y sabio juicio del emperador.⁶⁶⁹

Por su parte, Ceja Andrade señala que, al interactuar con los emperadores y otras autoridades, las clases subalternas ejercieron una forma de participación política bajo la cual expresaron lo que pensaban sobre “la clase política, el gobierno, la autoridad y el ejercicio de la política”, pero también protestaron y persuadieron en beneficio de sus intereses. Es decir, mediaron políticamente utilizando un recurso que no era “ajeno a sus nociones sobre el buen gobierno y a un pasado con el cual no se habían divorciado del todo”.⁶⁷⁰

En ambos estudios, las autoras dejan ver cómo se construyó la relación del emperador con las comunidades indígenas y una variedad de hombres y mujeres subalternos. De igual forma, analizan la manera en que emplearon el recurso de la petición y sus alcances prácticos. Sobre ello, concluyen que a pesar de la fluidez con que se dio la comunicación epistolar y el funcionamiento de la Junta Protectora de las Clases Menesterosas, pocas veces se dio solución a sus demandas, en especial tratándose de aquellas provenientes de las clases subalternas.

Claudia Ceja lo atribuye a que la mayoría de sus cartas se dirigieron a solicitar “cosas que concernían al ámbito privado” y sobre las cuales ni el emperador ni sus funcionarios podían hacer “nada”. Según su análisis, esta imposibilidad se debía a una discrepancia en el término “bienestar social”. Mientras las clases subalternas entendían con ello la capacidad de Maximiliano para sanar los “males sociales” “más próximos y cotidianos” –cuya tarea debía iniciarse resolviendo “los problemas de carácter personal”–, ni Maximiliano ni sus colaboradores lo concebían así. Para ellos, el “bienestar social” sólo podría

⁶⁶⁹ Marino, “Ahora que Dios”, 2006, pp. 1360-1368, 1374, 1375, 1378 y 1380.

⁶⁷⁰ Marino y Ceja explican que estos grupos sociales solicitaron justicia al emperador no sólo porque, en su imaginario monárquico del buen gobierno, consideraron que estaba por encima de las instituciones, sino porque existía una insatisfacción y percepción poco favorable hacia los servicios institucionales y las autoridades que debían resolver sus demandas. De hecho, los funcionarios locales muchas veces les generaban los principales agravios y malestares. Ceja Andrade, *Al amparo del Imperio*, 2007, pp. 12,13, 59, 70-73, 70, 76, 81 y 90; Marino, “Ahora que Dios”, 2006, pp. 1374,1375 y 1378.

garantizarse con un “proyecto político y social que diera solución a los principales problemas de la sociedad en su conjunto”. La apuesta, entonces, era ofrecer “soluciones generales” apoyadas en leyes e instituciones. Y, en ese sentido, su perspectiva no incorporaba la posibilidad de brindar “ayuda personalizada a cada uno de los individuos”.⁶⁷¹

Pero ¿cómo se explica, entonces, la gran cantidad de peticiones de socorro económico que fue enviada a Maximiliano y Carlota? ¿La visión del bienestar social del Imperio de verdad no tomaba en consideración la intervención en la vida privada? ¿Qué sucedió con las solicitudes de auxilio económico remitidas por la clase popular más necesitada?

En abril de 1865 se decretó que todos los mexicanos tendrían derecho a recibir audiencia del emperador a fin de presentarle sus “peticiones y quejas”. Para ese momento habían pasado varios meses desde la primera vez que el *Diario Oficial del Imperio Mexicano* publicó su convocatoria. Los primeros recorridos de Maximiliano atestiguan que, después de su llegada a México, no pasaron ni un par de meses cuando comenzaron los diálogos con la población (véase anexo 6). Al poco tiempo, la práctica se había vuelto habitual entre diversos sectores sociales.⁶⁷²

Su éxito tan repentino pudo haber motivado que la celebración de audiencias se incluyera dentro del primer título del *Estatuto Provisional del Imperio*. Pero, quizá sólo era cuestión de tiempo para que el emperador le otorgara la importancia oficial que merecía.⁶⁷³ Las peticiones y las audiencias fueron instrumentos utilizados por príncipes, monarcas y otras autoridades de la Europa Moderna para informarse sobre las necesidades de sus gobernados y afianzar su legitimidad. En los estados italianos, como en muchos otros, este tipo de gestión paternalista del poder significaba la diferencia entre persuadir al

⁶⁷¹ Ceja Andrade, *Al amparo del Imperio*, 2007, p. 68.

⁶⁷² Su popularidad llegó a ser tanta que varias personas escribieron a Maximiliano para informarle que, ante la afluencia de una multitud interesada en pedir audiencia, no habían logrado obtener un boleto. *Estatuto provisional*, 1865; AGN, Segundo Imperio, Caja 41, exp. 1, fs. 11 y 16; “Avisos oficiales”, *Diario Oficial del Imperio Mexicano*, 7 de julio de 1864, t. II, núm. 82.

⁶⁷³ *Estatuto provisional*, 1865.

pueblo de llegar a acuerdos o enfrentarse a formas más violentas de oposición y rebelión.⁶⁷⁴ Por tanto, como puede verse, era un tema con amplias repercusiones para la estabilidad y organización del Estado.

De acuerdo con el reglamento de las audiencias, cada viernes a las 9 de la mañana se repartirían los boletos para entrevistarse el domingo siguiente con el emperador.⁶⁷⁵ El boletaje se distribuiría en el orden de llegada y a quien lo solicitara. No importaba su rango, pero estaba prohibido que la misma persona obtuviera boletos más de una vez cada seis meses, a menos que la gravedad del asunto lo ameritara. Tan pronto como se le otorgara un boleto, el solicitante debía informar al secretario de la lista civil, o al empleado encargado, su nombre, profesión, domicilio y la causa por la cual requería audiencia. Dos de sus cláusulas eran muy importantes. La primera advertía que no se daría audiencia a quien quisiera exponer “asuntos de obvia resolución y que no [precisaran] la intervención del soberano”. La segunda señalaba que tampoco se resolverían asuntos relativos a la solicitud de “socorros pecuniarios, becas de gracia, montepíos o pensiones”, pues esas peticiones debían hacerse por escrito.⁶⁷⁶ Entonces, ¿por qué referir su importancia?

Se sabe que esta disposición fue respetada casi en su totalidad gracias a los 368 documentos hallados en el Archivo General de la Nación que reúnen uno

⁶⁷⁴ Nubola, “Supplications between Politics”, 2001, pp. 35 y 36.

⁶⁷⁵ José Luis Blasio refiere que Carlota ofrecía audiencia cualquier día de la semana porque acudía con frecuencia a resolver asuntos “casi siempre [relacionados] con la beneficencia y con la fundación de asilos”. En ausencia de Maximiliano, era ella quien lo sustituía. Así lo refieren dos fuentes. *El Pájaro Verde* publicó que este protocolo no se había interrumpido a pesar de la salida del emperador, pues una multitud del pueblo se había agrupado en la antesala de Palacio para esperar a la emperatriz. Una semana antes, Carlota escribió a Maximiliano para informarle que estaba esperanzada en dar audiencia a las 32 personas que se habían anotado para acudir el día domingo. Blasio, *Maximiliano íntimo*, 1905, p. 84; Ratz, *Correspondencia inédita*, 2003, p. 115.

⁶⁷⁶ Blasio refiere que Maximiliano no daba audiencia una vez por semana, sino dos. Además, en su libro de memorias atestiguó el proceso para solicitar estas reuniones. Según él, “un empleado especial del gabinete se encargaba de llevar un registro muy minucioso en el que estaban inscritas por orden, las personas que solicitaban audiencia al emperador, el motivo por el cual la necesitaban y los antecedentes que discretamente se habían obtenido de cada solicitante”. El *Diario del Imperio* también publicó un expediente oficial relativo a la organización del gabinete del emperador. En este se estipulaban las funciones del “encargado de las audiencias y solicitudes”. AGN, Segundo Imperio, caja 41, exp. 28, fs. 5 y 6; Blasio, *Maximiliano íntimo*, 1905, p. 83; “Parte oficial”, *El Diario del Imperio*, 23 de junio de 1865, t. I, núm. 143, f. 1.

o más expedientes con demandas de este último tipo.⁶⁷⁷ Sin embargo, las audiencias sirvieron a dos propósitos. El primero y más importante fue mantener un registro minucioso de la ocupación y domicilio de los peticionarios. Siguiendo el consejo de los cameralistas y su propia ley para combatir la mendicidad, Maximiliano empleó este medio para informarse sobre cuáles eran las actividades que sus gobernados desempeñaban para sobrevivir, así como si tenían o no un domicilio fijo.⁶⁷⁸

En segundo lugar, aunque en casos excepcionales, las audiencias fueron la única vía para que los más pobres se acercaran a implorar un auxilio económico y las clases populares solicitaran la intervención de los emperadores en actos que podían empobrecer a sus familias.⁶⁷⁹ En 1864, por ejemplo, Maximiliano recibió en audiencia a 58 personas en la ciudad de Guanajuato. La prensa refirió que muchas de ellas eran “necesitadas”, ante lo cual se ordenó repartirles “limosnas de alguna consideración”.⁶⁸⁰ En ese mismo año, un grupo de artesanos pidió al emperador reconsiderar su decisión de prohibir la venta de pirotecnia o, en su defecto, autorizar un pago de indemnización por sus pérdidas materiales. Su argumento era que la medida dejaría a numerosas familias en la miseria, orillándolas a cometer “crímenes, por no tener otra cosa de qué subsistir,” o a “morir de hambre”.⁶⁸¹

Sin embargo, las audiencias ofrecidas por la emperatriz fueron el momento donde más se actuó contra el reglamento. Carlota aprobó diversos socorros

⁶⁷⁷ Los expedientes relacionados con audiencias públicas son más de 130.

⁶⁷⁸ Justí advirtió sobre las dificultades que implicaría hacer una lista “con el número de las personas del pueblo” y algunos datos que informaran sobre “el modo con que [subsistía] cada particular”, pero lo aconsejó como una forma de “desterrar la ociosidad”. Justí, *Ciencia del Estado*, 1996, p. 130.

⁶⁷⁹ El trámite para solicitar audiencia en todo el territorio imperial era el mismo. En Veracruz, la emperatriz mandó anunciar que recibiría a todas las personas que desearan reunirse con ella, para lo cual ordenó repartir los boletos correspondientes. “Veracruz”, *La Sociedad*, 22 de noviembre de 1865, t. V, núm. 882, f. 3.

⁶⁸⁰ Se considera como una excepción porque no se actuó así en otros viajes. Durante su estancia en Querétaro, Maximiliano otorgó 300 pesos “a beneficio de los pobres que [habían escrito] en solicitud de socorro”. Según la prensa, las solicitudes habían sido “muchísimas”, lo que motivó su elección mediante una lista que hiciera visibles a los más necesitados. AGN, Segundo Imperio, Caja 31, exp. 61, f. 11; “Munificencia de S. M”, *La Sociedad*, 31 de agosto de 1864, t. III, núm. 437, f. 4; “Editorial”, 23 de octubre de 1864, t. III, núm. 490, f. 1.

⁶⁸¹ AGN, Segundo Imperio, caja 41, exp. 28, fs. 12 y 13.

económicos que le fueron solicitados durante sus encuentros con la población. Entre el 26 de junio y el 1° de julio del año 1864, diez personas, entre hombres y mujeres, fueron beneficiadas con la entrega de cantidades que iban de los 12 a los 80 pesos.⁶⁸² A excepción de estos casos, el resto de la documentación consultada indica que todas las solicitudes pecuniarias respetaron los códigos establecidos.

El cuidado con que se legisló el tema revela el control que los emperadores deseaban tener sobre las finanzas. Cuando se repartían limosnas fuera de la capital no se otorgaban directamente a las manos del necesitado, sino a las autoridades o a directivos de los establecimientos de beneficencia que debían administrarlas.⁶⁸³ Aun así, esta forma de proceder no siempre garantizaba el destino favorable de los auxilios económicos, como cuando en julio de 1864 un grupo de menesterosos presentó una queja contra “las personas comisionadas para repartir las limosnas imperiales”, a quienes acusaron de haber favorecido, con “malicia”, a los pocos beneficiados.⁶⁸⁴

Quizá para evitar estos inconvenientes, pero también para materializar su control sobre los habitantes del Imperio, Maximiliano y Carlota diseñaron un riguroso sistema para recibir y registrar las peticiones económicas. Los solicitantes debían seguir un protocolo escrito, cuyo principal destinatario era el emperador o la emperatriz. El texto seguía varias fórmulas que recordaban al discurso utilizado durante la época colonial. Es decir, echaban mano de un estilo deferencial y respetuoso hacia la máxima autoridad imperial porque, a diferencia de las demandas contra los funcionarios menores, no tenían intención de cuestionar su poderío. De hecho, diversos estudios comprueban que la súplica

⁶⁸² Un testimonio de la misma Carlota refiere que llegó a establecer diálogos con los indigentes. Y es que, casi al concluir una audiencia se le acercó un lépero “sin ropa” a quien hubo que ponerle algo encima. AGN, Segundo Imperio, caja 07, exp. 45, f. 1; Ratz, *Correspondencia inédita*, 2003, p. 116.

⁶⁸³ Al prefecto de Veracruz se le encargó la distribución de 1000 pesos a los más necesitados. Para ello, el funcionario convocó a los pobres a que acudieran al palacio municipal para recibir la suma. “Editorial”, *La Sociedad*, 23 de octubre de 1864, t. III, núm. 490, fs. 1 y 2; “Parte no oficial”, *El Diario del Imperio*, 29 de agosto de 1865, t. II, núm. 199, f. 1; “Más de Veracruz”, *La Sociedad*, 24 de noviembre de 1865, t. V, núm. 884, f. 2

⁶⁸⁴ “Limosnas”, *La Sociedad*, 10 de julio de 1864, t. III, núm. 385, f. 3.

era el elemento base de las peticiones.⁶⁸⁵

Sin importar las diferencias culturales y las características de fondo y forma con que distintos pueblos de América, Europa, Asia y África redactaron estas solicitudes, sus estudiosos coinciden en que todas fueron escritas en un lenguaje deferencial.⁶⁸⁶ Para ser efectivas, las peticiones debían cumplir ciertas reglas, “tanto simbólicas como eminentemente estratégicas y prácticas”, en un intento por obtener lo que demandaban.⁶⁸⁷ Ello implicaba ser muy cauteloso al elegir el destinatario, explicar las motivaciones y características del peticionario y cumplir con ciertos protocolos. En el caso de “las cartas, peticiones o cualquiera otras comunicaciones dirigidas [a Maximiliano y a Carlota, estas debían] ir escritas a medio margen” y todas en papel sellado.⁶⁸⁸

Una vez entregadas al Gabinete Civil, las peticiones eran resumidas en una primera hoja y luego enviadas al intendente general de la lista civil de la casa imperial. Esta figura era muy importante porque, al parecer, se encargaba de realizar una primera lectura y a veces de emitir recomendaciones a Maximiliano sobre la pertinencia o no de otorgar un auxilio económico.⁶⁸⁹ Todas aquellas dictadas a favor o en contra eran devueltas a su solicitante. Pero cuando se autorizaba la ayuda de los emperadores, comenzaba otro proceso de registro. Cada auxilio era inventariado en la lista de “distribución de socorros hechos en el Imperio”. En ella se anotaba el nombre y número del beneficiario, la cantidad que se le otorgaría y la dirección de su domicilio. Además, el control se reforzaba con la entrega de un “recibo de socorros” que cada peticionario debía firmar.

Sin importar el proceso burocrático que debían seguirse, las clases populares participaron en el sistema porque consideraban que los emperadores

⁶⁸⁵ Como lo deja ver el libro editado por Lex Heerma van Voss, este ejercicio se ha practicado por diversos pueblos del mundo a lo largo de cientos de años. Precisamente, un rasgo común entre los campesinos italianos –quienes se quejaron de la nobleza en 1605–, los tejedores indios –quienes a fines del siglo XVIII protestaron contra las compañías coloniales inglesas–, o los esclavos brasileños –quienes reivindicaron sus derechos contra sus dueños en 1823–, es que todos utilizaron las peticiones para implorar o exigir justicia. Heerma, “Introduction”, 2017, p. 1- 8.

⁶⁸⁶ *Ibíd.* p. 8.

⁶⁸⁷ Nubola, “Supplications between Politics”, 2001, p. 37.

⁶⁸⁸ “De la fórmula en general de los diversos escritos”, *Diario Oficial del Imperio Mexicano*, 4 de noviembre de 1864, t. II, núm. 256.

⁶⁸⁹ AGN, Segundo Imperio, caja 07, exps. 47 y 53, fs. 34 y 35.

encarnaban la equidad. Además, a diferencia de las peticiones estudiadas por Marino y Ceja, el reparto de auxilios económicos no era competencia de otros departamentos o autoridades de menor rango. De esta manera, cobraba sentido que se dirigieran ante ellos para implorar su generosidad y demandar su responsabilidad. Como expone Nubola, al príncipe se le identificaba con muchas figuras. Era el “juez supremo, pacificador, fuente de arbitraje, distribuidor de justicia y dispensador de gracia”. En fin, a quien se le podían solicitar “favores y privilegios, derogaciones a las leyes y normas, excepciones, aplazamientos” o hasta el indulto.⁶⁹⁰ Pero esta visión no era unilateral.

A fines del siglo XVIII, los Habsburgo difundieron libros de lectura para niños entre las escuelas de sus territorios al norte de Italia. Parte de su contenido, concierne al patriotismo y al amor a la patria, hacía especial referencia a la voluntad del monarca para dar respuesta a los problemas que sus súbditos le presentaran:

En el Estado, el monarca dirige y arregla todas las cosas por el bien más elevado. El asegura que el orden, la abundancia y el bienestar reinen en todas partes. [...] Él es el padre amoroso de aquella gran familia que constituye el Estado. El percibe las miserias y aflicciones de los súbditos y no rehúye la fatiga de que se las hagan saber, sea oralmente o por escrito. El no deja a ninguno sin ayuda o socorro, cuando su examen y las circunstancias lo permiten. Él renuncia al descanso, la felicidad y el confort para conseguir paz y bienestar para sus súbditos.⁶⁹¹

Como puede verse, los monarcas sentían cierta "obligación institucionalizada" de responder a necesidades sociales, pero también de resolver asuntos personales presentados por sujetos y familias. Con lo cual intervenían directamente en su vida privada.⁶⁹² Así, al tiempo que algunas peticiones de comunidades indígenas y clases subalternas lograron derivar en acuerdos o proposiciones para resolver litigios o quejas colectivas, las solicitudes individuales de auxilio económico también fueron atendidas y de hecho aprobadas en su mayoría.

Aunque más adelante se analizarán algunas peticiones de los sujetos que

⁶⁹⁰ Nubola, “Supplications between Politics”, 2001, p. 39.

⁶⁹¹ Traducción de Daniela Marino, la cita original es de Cecilia Nubola. Marino, “Ahora que Dios”, 2006, p. 1364; Nubola, “Supplications between Politics”, 2001, p. 40.

⁶⁹² Nubola, “Supplications between Politics”, 2001, pp. 47 y 55.

fueron beneficiados con estos socorros, es importante mencionar que el perfil y las motivaciones de los peticionarios fueron diversos, pero compartieron una característica. Así como muchos formaban parte de las clases populares constantemente asediadas por la pobreza, otro tanto se clasificaba dentro de la categoría de los pobres vergonzantes. Un término empleado desde el virreinato, cuyo uso había perdido importancia desde la década de 1830, hasta que fue reincorporado en la época del Imperio. Hecho nada casual.

Su reaparición daba cuenta de que los benefactores, la opinión pública y las autoridades estaban tomando conciencia de la rapidez con la que crecían los grupos pauperizables. Así, en buena medida motivó que los pobres de solemnidad dejaran de ser únicos receptores de la ayuda oficial sin que ello significara descuidarles. De hecho, muchas peticiones sirvieron de voz a las viudas y los huérfanos, quienes obtuvieron o al menos lucharon por recuperar su pensión y montepío durante la corta duración del Segundo Imperio. Para concluir este apartado, resta subrayar que Maximiliano y Carlota dieron una gran importancia al auxilio a domicilio para completar el reparto de socorros económicos. Sobre ello y la especialización de servicios asistenciales tratarán las siguientes páginas.

El moderno sistema de ayuda imperial: la especialización de la beneficencia, el auxilio a domicilio y la participación de las mujeres.

La especialización de los servicios asistenciales

Aunque fue hasta finales del siglo XIX cuando una importante cantidad de establecimientos de beneficencia adaptaron sus instalaciones para atender a grupos con necesidades muy específicas,⁶⁹³ durante la segunda mitad hubo diversos intentos por “individualizar a los pobres y enfermos”, así como por

⁶⁹³ Gracias a la influencia de la ciencia médica, las instituciones hospitalarias prestaron mucha más atención a la separación entre enfermos. Davis, “Health Care”, 2017, pp. 26-28.

impulsar una diversificación institucional que les ofreciera un tratamiento acorde a sus padecimientos y necesidades.⁶⁹⁴

En México, los años cuarenta fueron testigo de la apertura de instituciones donde se pretendía brindar auxilio acorde a cada hospiciano. Una nota del 1° de julio de 1851 da cuenta de la evolución que siguieron estos establecimientos en la ciudad de Campeche donde, como en todo el país, peligraba su mantenimiento. En 1846, el ayuntamiento había ayudado a fundar una casa de beneficencia para mendigos de ambos sexos. Ante la llegada de un creciente número de mujeres “de mala vida y perversas costumbres”, de “embarazadas o paridas”, y de “locas”, las autoridades habían tenido que crear una casa de corrección y una casa de dementes. A partir de entonces, una nueva necesidad se había hecho evidente. El creciente número de niños al interior de la casa de corrección constituía un obstáculo para el descanso y las labores de trabajo de sus madres. Por ello, muy pronto se fundó una casa de cuna para albergar a las criaturas huérfanas y a quienes estuvieran embarazadas o hubieran dado a luz sin estar casadas. De igual forma, las exigencias del gobierno promovieron la creación de un albergue para lazarinos y una casa de niños educandos.⁶⁹⁵

Como puede verse, a medida que el número de desvalidos y transgresores crecía, las autoridades locales y los benefactores particulares buscaban apartar a unos y otros, otorgándoles su propio espacio de asilo o corrección. El objetivo era mantener un mayor control al interior de cada establecimiento y gestionar su funcionamiento conforme lo exigieran las necesidades de cada grupo.⁶⁹⁶ Con esta

⁶⁹⁴ A fines de la década de los años cuarenta, la prensa inglesa se lamentaba porque la crisis de un buen número de establecimientos evitaba “poner en práctica un sistema eficaz de clasificación y disciplina” para reformar a mujeres transgresoras de Inglaterra. Sin embargo, el hecho era que su capital tenía por lo menos ocho asilos para atenderlas. Ahí mismo, otras formas de auxilio especializado fueron los refugios para vagabundos y ladrones de 16 a 20 años que desearan abandonar su estilo de vida. Una especialización mucho más temprana se dio en el siglo XVI, cuando los recién fundados hospitales de Roma buscaron atender enfermedades y padecimientos particulares. Papenheim, “The Pope, the Beggar”, 2017, pp. 168 y 169; Scheutz, “Demand and Charitable”, 2017, p. 85; “Casas de refugio en Londres para las mujeres arrepentidas”, *Revista de la Crónica*, 1° de enero de 1848, t. I, fs. 287 y 288; “El refugio”, *Museo Ilustrado*, 1° de enero de 1852, fs. 70 y 71.

⁶⁹⁵ “Remitido”, *El Fénix*, 1° de julio de 1851, año IV, núm. 193, fs. 2 y 3.

⁶⁹⁶ Poco antes de que México alcanzara su independencia, la aprobación de un decreto (1806) que reiteraba la prohibición de pedir limosna, y el encierro para quien violara la ley, coincidió con la

misma aspiración, la emperatriz Carlota y su grupo de consejeros idearon un proyecto que buscaría organizar los servicios brindados por la beneficencia.

El rasgo característico de la especialización imperial fue que pretendió marcar una diferencia entre la beneficencia y la corrección. En ese sentido, una de sus principales aspiraciones sería proporcionar servicios basados en la edad, sexo y necesidades de los asistidos. Con ello se lograría poner fin a la tradicional política de confinar a mendigos, pobres mercedores y vagos en el mismo establecimiento, como sucedía en el Hospicio de Pobres de la Ciudad de México. Lugar donde, precisamente, podían verse reflejadas una gran cantidad de transformaciones y continuidades en la política de internamiento.

Y es que, si bien la institución fue creada para albergar ancianos y adultos discapacitados, a fines del siglo XVIII la presencia de niños aumentó y durante la primera década del siglo XIX se aceptó el ingreso de “grupos de indigentes no previstos”. Entre ellos, hombres y mujeres desempleados, así como familias sin hogar. Pocos años después, este sector de indigentes fue rechazado para dar prioridad, aunque con variaciones temporales, a enfermos, viejos –en su mayoría mujeres–, niños y jóvenes huérfanos, catalogados como “personas verdaderamente pobres desvalidas y que en lo absoluto [podían] trabajar”.⁶⁹⁷ Además, no debe olvidarse que la principal referencia para encerrar a quien violara las leyes para corregir la vagancia era el Hospicio, de manera que la institución llegó a albergar a una diversidad de asilados.

Aunque los intentos formales por dividir a corrigendos, hospicianos y enfermos se remontaban a fines del siglo XVIII e inicios del siglo XIX, fue durante

reorganización del Hospicio de Pobres en cuatro departamentos. Como explica Arrom, esta división, basada en la edad y necesidades de los hospicianos, pretendía “proporcionar servicios más especializados y de ese modo más efectivos”. Aunque la iniciativa no prosperó, marcó un preámbulo para la especialización. Arrom, *Para contener*, 2011, pp. 176 y 177.

⁶⁹⁷ En 1845, se informó que el Hospicio de Pobres albergaba un grupo conformado por “niños desvalidos, jóvenes abandonadas, ancianos achacosos e inhabilitados”. Para 1861 el grupo de internos estaba conformado, en su mayoría, por niños, niñas (73%), ancianos y ancianas (27%); cifras que coincidían con las del año de 1835. No obstante, Arrom señala que, en ambos casos, los ancianos más “dignos” –es decir, “ciudadanos respetables”– y la niñez de “íntegros antecedentes familiares” eran quienes realmente gozaban del privilegio de ser aceptados. Dicha dinámica denotaba que los asilados del Hospicio no eran necesariamente el sector más vulnerable. Arrom, *Para contener*, 2011, pp. 171-173, 207, 231-233, 245, 252, 258, 267, 307 y 308; “Hospicio de Pobres”, *El Siglo XIX*, 15 de octubre de 1845, año VI, núm. 1417, f. 4.

el Segundo Imperio cuando gracias al interés de Maximiliano y Carlota –pero, sobre todo, a la insistencia de funcionarios de los establecimientos y a las recomendaciones del Consejo General de Beneficencia–, este plan pudo ver sus primeros resultados en la capital. Si bien no es posible ahondar en cada caso, la evolución del Tecpan de Santiago y la fundación de nuevos establecimientos brindan una idea general acerca de cuáles fueron las principales medidas que se intentaron aplicar para iniciar el proyecto de especialización y cómo es que derivaron en la conformación o reafirmación de un perfil del pobre merecedor.

En 1865, el *Libro de Actas del Consejo General de la Beneficencia* registró las observaciones que la comisión revisora recopiló después de haber visitado cada establecimiento de la capital. Las más importantes hicieron referencia a la edad y sexo de los asilados pues, en su opinión, era muy dañoso que se reuniera a niños, niñas y jóvenes. En atención a ello, las recomendaciones apuntaron hacia una reorganización y especialización de los espacios asistenciales.

El Tecpam debía hacerse cargo de disciplinar a jóvenes mayores de 14 años, cuya corrección se basaría en el aprendizaje de oficios, pero también en la enseñanza de la lectura. Por ello, se solicitó su separación de los niños de escuela primaria, a quienes se reubicaría en el Hospicio. Tratándose de la Casa de Niños Expósitos, se recomendó trasladar a quienes pasaran la edad de la infancia a un nuevo asilo especializado en la “tierna edad”, dejando así la casa para el cuidado de los más pequeños. Finalmente, en el Hospital de San Hipólito se separaría a epilépticos y dementes. Aspiración que también se buscaría en el Hospital del Divino Salvador, donde era menester mejorar sus instalaciones para hacerlo parecer una casa de sanidad para mujeres y no un espacio de reclusión. En ese sentido, el Consejo expuso los esfuerzos con que intentarían mover a los dementes de ambos sexos a un lugar donde hubiera las “condiciones convenientes de asistencia física” que permitieran “alentar el espíritu y mejorar la parte moral” de quienes habían perdido el juicio.⁶⁹⁸

⁶⁹⁸ ACHM, Beneficencias, Consejo General-Actas, 11 de mayo de 1865, vol. 422, exp. 2, fs. 4-7; “Prensa de la capital”, *La Sociedad*, 5 de junio de 1865, t. IV, núm. 713, f. 2.



Un año después, no sólo ninguna de estas reformas se había iniciado – acaso porque obedecían a las primeras recomendaciones de la comisión y los subcomités–, sino que algunas iniciativas presentadas en 1865 cambiaron. En su último informe de abril de 1866, Carlota apuntó que el Tecpan de Santiago se sometería a una “reforma radical”. Aunque no se hallaron mayores indicios al respecto, dos meses después el Consejo reiteró la encomienda de evitar toda comunicación entre asilados y reclusos, pues la situación de estos últimos debía ser resuelta por los tribunales de justicia. Asimismo, se debía apresurar la construcción de una escuela de gimnástica y un estanque para practicar natación, lo mismo que la colocación de un jardín donde los asilados pudieran dedicarse a plantar y cultivar.⁶⁹⁹

Si bien la propuesta se ceñía a un establecimiento de corrección, su contenido señalaba un cambio en la manera de atender a corrigendos y pobres mercedores. La separación de estos grupos escaló de nivel cuando una nueva ley de beneficencia, aprobada el 20 de junio de 1866, decretó la división entre los espacios dedicados a este ramo y “los colegios de delincuentes y casas de corrección”. Desde el punto de vista administrativo, la medida constituía un paso muy importante para la especialización, pues al delegar la corrección y disciplina de jóvenes criminales al ramo de justicia las autoridades imperiales alejaban la beneficencia del castigo interno, otorgándole funciones exclusivas de socorro, “refugio y educación” que precisaban sus propios fondos y vías de administración.⁷⁰⁰

Respecto al ámbito formativo, la idea de incorporar el ejercicio físico a los espacios de corrección y beneficencia también fue una innovación. Desde luego, el plan de instrucción pública contemplaba la enseñanza de la gimnasia como una “actividad sustantiva” que se impartiría de manera obligatoria en institutos, colegios y liceos, entre ellos la Escuela Especial de Agricultura y el Colegio de Santa Isabel. Pero, el hecho de que buscara incorporarse a la formación de

⁶⁹⁹ “Sección oficial”, *La Sociedad*, 19 de junio de 1866, t. VI, núm. 1089, f. 2.

⁷⁰⁰ “Ley sobre arreglo de la beneficencia”, *El Diario del Imperio*, 20 de junio de 1866, t. III, núm. 441, f. 1; Arrom, *Para contener*, 2011, p. 334.

corrigendos y hospicianos, en el Tecpan y el Hospicio, era muestra de que, para los emperadores, la ocupación ya no era la única vía para “preservar a la juventud de los males a que [estaba] propensa”.⁷⁰¹

Más allá de estas disposiciones, el proyecto imperial pretendió modernizar a la beneficencia a partir de la creación de nuevos establecimientos que dieran solución a problemas detectados por las comisiones visitadoras. Carlota tuvo en mente la fundación de casas de socorro en todos los cuarteles pobres de la capital, cuyo modelo sería la de San Carlos. Muy tempranamente planteó la apertura de una Casa de Caridad para ser administrada por la Sociedad de San Vicente de Paul. El consejero Martínez de la Torre propuso la creación de una casa de trabajo donde se auxiliaría a los artesanos pobres que estuvieran más de 10 o 15 días sin trabajo. Además, a fin de auxiliar a la sociedad, se pensó en abrir muchos más Montes de Piedad.⁷⁰²

Como parte de la apertura de espacios encargados de brindar servicios especializados, la recuperación del proyecto de la Casa de Maternidad fue sobresaliente.⁷⁰³ Al erigirla, en atención a las mujeres embarazadas y sus hijos, se eliminó el departamento de partos ocultos del Hospicio de Pobres que dejó a las Hermanas la libertad de enfocarse a la educación de los menores.⁷⁰⁴ Por su parte, la responsabilidad del Hospicio hacia los grupos en situación de discapacidad también se reduciría con la inauguración de una Escuela de Sordo-Mudos y un espacio de “asilo, curación y educación para los ciegos”, al que denominarían

⁷⁰¹ Como señala María José Garrido, antes de que los emperadores dictaran como obligatoria la enseñanza de la educación física, las instituciones educativas tenían la libertad de decidir si incorporaban o no ese tipo de lecciones. En el caso del Hospicio de Pobres, su reglamento estipuló que los niños de 5 a 12 años debían practicar “ejercicios gimnásticos”. Al triunfar la República este tema no figuró más en el proyecto educativo nacional. Garrido Asperó, *Para sanar, fortalecer*, 2016, pp. 70 y 71; Arrom, *Para contener*, 2011, p. 343; “Colegio de Santa Isabel”, *La Sociedad*, 8 de enero de 1866, t. VI, núm. 928, f. 3.

⁷⁰² ACHM, Beneficencias, Consejo General-Actas, vol. 422, exps. 1 y 3, fs. 1, 2 y 11.

⁷⁰³ Es probable que Carlota considerara oportuno recuperar este proyecto luego de conocerlo a través del informe de los establecimientos que presentó García Icazbalceta. La propuesta original fue discutida en septiembre de 1861, cuando se recomendó crear un Hospital de Maternidad e Infancia que evitara la práctica de “actos de inmoralidad, y hasta crímenes”. La idea no pudo materializarse debido a la crisis del erario público y a que el edificio donde pretendía instalarse —el Hospital de Terceros— fue vendido. “Crónica parlamentaria”, *El Siglo XIX*, 29 de septiembre de 1861, t. II, núm. 257, fs. 2 y 3.

⁷⁰⁴ La importancia de este departamento se debía a la necesidad de evitar abortos e infanticidios.

Hospicio de San Maximiliano. En este se instituirían tres departamentos. Uno para los “ciegos inutilizados o mayores de setenta años e incurables”, otro para operar a los curables, y uno más para “educar y enseñar algún trabajo útil y compatible con su estado a los incurables” quienes, por su edad o el padecimiento de otras enfermedades, no fuesen “enteramente inútiles”.⁷⁰⁵

De estos proyectos, sólo algunos pudieron materializarse y otros más cumplieron parcialmente su objetivo. El Hospital de San Hipólito, por ejemplo, hizo varias mejoras en sus instalaciones con los donativos otorgados por Maximiliano, incluyendo la construcción de un jardín de cultivo para ocupación de los 92 dementes.⁷⁰⁶ En cuanto a la Casa de Caridad, muy poco se sabe sobre su funcionamiento, a pesar de sí haberse construido e inaugurado. El Hospicio de Pobres, por su parte, fue de los más exitosos. Mientras que la Casa de Maternidad y la Escuela de Sordo-Mudos lograron edificarse gracias al apoyo económico de Carlota, el ayuntamiento y algunos particulares, como Antonio Escandón y Urbano Fonseca.⁷⁰⁷

El Hospicio no sólo recibió la mayor parte de recursos económicos provenientes de la lista civil, el ayuntamiento y los donativos particulares, sino que la parte medular de su modelo de atención fue apoyado por Carlota. El principal inconveniente para llevar a cabo su objetivo de constituirse como un asilo dirigido a la niñez, de 5 a 12 años, fue que las autoridades municipales presionaron a las Hermanas de la Caridad para que conservaran temporalmente un departamento de ancianos y otro de mendigos inhábiles, separados por sexo. Además, debieron

⁷⁰⁵ Aunque se pretendía que el hospicio para ciegos albergara a ambos sexos con su “debida separación”, durante su primera fase sólo recibiría a varones. Cabe señalar que los ciegos considerados pobres de solemnidad únicamente podrían salir del establecimiento cuando hubiesen aprendido un oficio que asegurara su sustento, pues no debían volver a mendigar. “Parte oficial”, *El Diario del Imperio*, 14 de julio de 1866, t. IV, núm. 461, f. 1.

⁷⁰⁶ “Casa de dementes”, *La Sociedad*, 7 de junio de 1865, t. IV, núm. 715, f. 3; “Memoria de los ramos municipales”, *El Diario del Imperio*, 8 de marzo de 1867, t. V, núm. 657, f. 1; “Actualidades”, *La Sociedad*, 9 de marzo de 1867, t. V, núm. 1335, f. 2.

⁷⁰⁷ Con el propósito de reunir fondos para la Casa de Maternidad, Carlota ordenó organizar una función del Teatro Imperial a su beneficio. La colecta fue delegada a Catalina Barrón de Escandón, Concepción Lizardi de Valle y Carlota Escandón. En ella se juntaron 2017.62 pesos. “Casa de maternidad”, *El Diario del Imperio*, 7 de junio de 1866, t. III, núm. 430, f. 1; “Beneficencia”, *La Sociedad*, 15 de mayo de 1866, t. VI, núm. 1055; “Variedades. Beneficencia”. *El Mexicano*, 17 de mayo de 1866, t. I, núm. 38, f. 304; Arrom, *Para contener*, 2011, p. 335.

dar albergue temporal a jóvenes de 12 a 21 años ante la necesidad de educarlos mientras se establecía su propio asilo, proyectado en una “escuela vocacional para jóvenes adolescentes”.⁷⁰⁸

Acerca de la Casa de Maternidad, inaugurada el 7 de julio de 1866, es necesario apuntar que fue una institución moderna porque su apertura significó un gran avance para la atención del embarazo y el parto. En vez de ser atendidas dentro de su hogar, muchas mujeres pobres o solteras fueron admitidas dentro del hospital para ser “auxiliadas por parteras y médicos”, pertenecientes a la Escuela de Medicina, cuyo desempeño estaría guiado bajo “preceptos higiénicos” y “adelantos de la ciencia” médica. Además, durante su estancia de poco más de 30 días, las mujeres y sus hijos tendrían garantizada una buena alimentación.⁷⁰⁹

Sobre la Escuela de Sordo-Mudos debe matizarse el motivo de su fundación. Y es que, a pesar de haberse erigido durante el Segundo Imperio, en realidad fue producto de la tenacidad de su principal promotor, el profesor Enrique Huet. Su empeño por ofrecer educación a un grupo del cual nadie se ocupaba con particularidad, motivó al ayuntamiento a recuperar y abrazar su propuesta. Lo cual refleja que la especialización de servicios asistenciales estaba ganando terreno.⁷¹⁰

⁷⁰⁸ Aunque las Hermanas se opusieron al ingreso y permanencia de adultos, exceptuando los indigentes ancianos, su expulsión del Hospicio no fue autorizada por no haber otra institución donde pudieran albergarse. Por tanto, el reglamento dispuso que todos los mendigos “inhábiles para el trabajo” permanecerían a su interior hasta crearse un establecimiento acorde a sus necesidades. A pesar de ello, Carlota sí reconoció la importancia de redirigir el Hospicio a un asilo para la niñez, pues el 22 de junio de 1866, antes de partir a Europa, ordenó que 21 asilados adultos salieran para ceder su lugar al mismo número de niños. Arrom, *Para contener*, 2011, pp. 339-343, 347 y 348.

⁷⁰⁹ A sabiendas de la importancia de modernizar el servicio médico obstétrico, Carlota ordenó traer de París un amplio número de libros e instrumental médico para estudiar y atender los embarazos y partos. En su último informe sobre la beneficencia, detalló que se había aprobado un presupuesto de 2851.57 pesos para continuar la instalación de la Casa y para financiar sueldos y gastos ordinarios. Debido a su ausencia, el Consejo mandó pausar la aprobación del proyecto de ley y reglamento hasta que ella volviera. ACHM, Beneficencias, Consejo General-Actas, vol. 422, exs. 12 y 13, fs. 50 y 55. Para consultar cada uno de sus gastos en los años de 1866 y 1867, *vid.*, ACHM, Hospitales, Casa de Maternidad, vol. 2308, exs. 2-6; Crespo, “Del trabajo voluntario”; 2017, pp. 37, 38, 40, 42-44 y 48.

⁷¹⁰ Una muestra de la poca atención que recibían los sordomudos es que la Sociedad Médica de México no sabía cuántos de ellos existían en la capital. Además, si bien formaban parte de los asilados del Hospicio, la institución no se ocupaba de educarlos y la mayoría no podía valerse en el mundo del trabajo. Al comenzar el proyecto de la Escuela, el profesor Huet, quien ya había educado a sordomudos en Brasil, pudo contabilizar 35 en la capital. “Sociedad Médica de México”, *La Sociedad*, 23 de junio de 1866, t. VI, núm. 1093, f. 2.

El establecimiento, inaugurado entre mayo y junio de 1866 al interior del Colegio de San Juan de Letrán, fue único en su tipo en todo el territorio imperial. Para su mantenimiento, la corporación civil otorgó al profesor un sueldo de 500 pesos al año y 100 pesos anuales para útiles. Su apertura fue anunciada en el periódico, señalando que podría ingresar cualquier persona que careciera “de las facultades del oído y del habla”, no tuviera recursos suficientes y deseara aprender a “leer, escribir y contar”, bajo la dirección de Huet. En ese sentido, la creación de la Escuela fue resultado de los trabajos municipales, aunque se insertó en el proyecto de especialización del Imperio.⁷¹¹

Finalmente, el último proyecto con relativo éxito fue la Casa de Caridad. Fundada el mismo día en que se instauró el Consejo General de la Beneficencia, el 10 de abril de 1865, Maximiliano y Carlota le destinaron 14 000 pesos para su construcción y primeros gastos de fundación en uno de los cuarteles de la Ciudad de México. Se instruyó que fuese dirigida por las hijas de San Vicente de Paul, quienes habrían de cumplir labores propias del auxilio a domicilio. Es decir, “visitar a los pobres y socorrerlos con medicamentos y ropa”, cuidando su espiritualidad y la instrucción de las familias.⁷¹² El tema de la especialización se cierra con la mención de esta institución porque, si bien no hay claridad respecto a su funcionamiento y alcances, su apertura simbolizó la importancia que Carlota dio al auxilio a domicilio y a la participación de las mujeres en la beneficencia.

El auxilio a domicilio

A mediados del siglo XIX, la ayuda a domicilio era considerada una forma de auxilio moderna, impulsada y ejercida, ante todo, por mujeres de países europeos. Eso no quiere decir que anteriormente hubiese sido una vía desconocida o poco popular de brindar atención a los pobres. En Roma, las hermandades y confraternidades católicas de los siglos XV y XVI realizaban visitas a los hogares

⁷¹¹ De hecho, en las pocas noticias sobre su inauguración y seguimiento, ninguna hace alusión a donativos o apoyos brindados por el gobierno imperial. “Sordo-Mudos”, *La Sombra*, 1º de junio de 1866, t. II, núm. 44, f. 4; “Escuela gratuita para sordo-mudos”, *La Sociedad*, 14 de octubre de 1866, t. IV, núm. 1189, f. 1; “Prensa de la capital. Sordo-Mudos”, 26 de diciembre de 1866, t. IV, núm. 1262, f. 2.

⁷¹² “Parte oficial”, *La Sociedad*, 11 de abril de 1865, t. IV, núm. 659, f. 3.

de sus miembros para brindarles apoyo espiritual y material. En el París de antiguo régimen, el auxilio a domicilio se llevaba a cabo por el *Gran Bureau des Pauvres* que databa del año 1544.⁷¹³ En 1796, ahí mismo surgieron los *bureaux de bienfaisance*, instituciones públicas municipales que, si bien en esos años ayudaron a un porcentaje muy reducido de pobres al otorgarles pan, carbón y vestido, hacia 1850 incrementaron su importancia al incorporar la participación de mujeres laicas y religiosas.⁷¹⁴

Entre 1820 y 1830, una variedad de sociedades católicas francesas, como la Sociedad Filantrópica de París, distribuían pan y carne, ofrecían ayuda médica a domicilio y gestionaban el auxilio a pequeños hogares de ancianos pobres. Este hecho brinda una idea sobre las razones por las cuales la Academia de Lyon premió el proyecto del defensor y teórico de la beneficencia pública Joseph Marie Degérando, mejor conocido como el barón de Gérando. De acuerdo con Denise Davidson, las bases del certamen indicaban que se premiaría a quien expusiera los medios para reconocer la verdadera indigencia, promoviendo que la ayuda fuese útil para quien la diera y quien la recibiera. En su libro, *Le visiteur du pauvre* (1824), Gérando precisamente analizaba el uso de inspectores voluntarios para visitar a los pobres en sus hogares. Menos de una década después, la Sociedad de San Vicente de Paul, fundada en 1833, iniciaría sus labores a domicilio para socorrer a los pobres urbanos.⁷¹⁵

En el contexto mexicano, algunos testimonios de la época nos hablan del interés que los gobiernos europeos tuvieron por conocer cómo estaban reglamentados y gestionados los servicios asistenciales institucionales y aquellos brindados en casa. En 1834, por ejemplo, el ministro Richard Packenham debió responder a una serie de preguntas acerca de las condiciones socioeconómicas de los mexicanos. El encargo era de la Corona británica que, entre otras cuestiones, solicitó averiguar qué criterios se seguían para recibir a quienes, por

⁷¹³ El principal requisito para recibir ayuda de los *Bureau* era que los beneficiarios fueran católicos y residentes legales. Papenheim, "The Pope, the Beggar", 2017, p. 174; Ramsey, "Poor Relief", 2017, p. 283.

⁷¹⁴ Ramsey, "Poor Relief", 2017, pp. 312 y 313.

⁷¹⁵ Davidson, *France after Revolution*, 2007, pp. 67 y 68; Ramsey, "Poor Relief", 2017, p. 295; Arrom, "Las Señoras de la Caridad", 2007, pp. 449 y 450.

su edad, eran incapaces de ganarse la vida. Además, mandaba investigar hasta qué punto y bajo qué reglamentación se ofrecía ayuda domiciliaria a los pobres en forma de alimentos, combustible, ropa y dinero.⁷¹⁶

En relación con esta última solicitud, Pakenham respondió que no existían “regulaciones permanentes” al respecto. Era en “épocas de enfermedad o epidemias inusuales” cuando “ocasionalmente” se organizaban “suscripciones y se [hacían] arreglos temporales para brindar asistencia médica, y de otro tipo, en los hogares de los pobres”.⁷¹⁷ Su lectura era atinada. No existía una dinámica fija y homogénea para realizar visitas a domicilio. De hecho, como señala Arrom, fue hasta 1844 cuando –a raíz de la fundación de la conferencia mexicana de San Vicente de Paul, conformada por hombres laicos– iniciaron los primeros intentos formales de otorgar este tipo de ayuda.⁷¹⁸

Durante los primeros años de operación, entre 1846 y 1854, la Sociedad logró fundar diversas conferencias en el centro del país, en estados como México, Guanajuato, Michoacán, Puebla y Jalisco. Sin embargo, en 1848 la muerte de su fundador, el Dr. Manuel Andrade y Pastor, produjo una crisis de liderazgo que imposibilitó desarrollar con mayor interés el auxilio a domicilio, pues dejó de seguirse el ejemplo francés.⁷¹⁹ Las conferencias mexicanas, a diferencia de su contraparte francesa, llegaron a tener un vínculo muy fuerte con el Estado y la Iglesia debido a su propio proceso histórico. De hecho, el énfasis religioso era lo

⁷¹⁶ Gilmore, “The Condition of the Poor”, 1957, p. 218.

⁷¹⁷ Un ejemplo de estas medidas temporales fueron las casas de beneficencia que se establecieron en cada cuartel menor de la Ciudad de México durante la epidemia de 1830. *Ibíd.*, pp. 219 y 220; “Reglamento para la asistencia de los enfermos de la actual epidemia”, *El Sol*, 5 de febrero de 1830, año 2, núm. 240, f. 3.

⁷¹⁸ En la prensa, los debates sobre la pertinencia de auxiliar a los pobres en sus hogares databan desde la década de 1830. Un periódico refería estar demostrado que los enfermos pobres recibían mejores socorros cuando eran atendidos en sus casas porque se mantenían unidos a sus familias que les procuraban asistencia. Además, el erario se ahorraba gastos de mantenimiento de hospitales y otros establecimientos de beneficencia. Arrom, *Para contener*, 2011, p. 335; “De las clases pobres”, *El Fénix de la libertad*, 3 de octubre de 1833, t. III, núm. 64, f. 3.

⁷¹⁹ Arrom considera que la muerte de Andrade generó estos cambios porque los trabajos de la conferencia mexicana dejaron de supervisarse con la atención que merecían. Aunque la Sociedad comunicó a la sede francesa que daría seguimiento al proyecto de visitar a los pobres e incluso publicó un manual en español con cada una de las reglas que debían cumplirse para proceder a las visitas, fue hasta 1855 cuando el auxilio a domicilio volvió a ponerse en práctica. En ese año se visitaron 256 familias, una cifra mínima en comparación con las 17 300 que la organización francesa visitaba en 1846. Arrom, *Volunteering for a Cause*, pp. 19, 27-29.

que regía su reglamento, pues más allá de mencionar su misión de consagrarse a visitar a los pobres, se estipulaba su labor como promotores de la caridad cristiana y la fe católica. Además, lejos de auxiliar de manera privada a los pobres, las conferencias vicentinas acudían a los llamados del gobierno cuando les solicitaban brindar servicios públicos.⁷²⁰

En 1863, después de que los conservadores llegaran nuevamente al poder, la fundación de la Asociación de Señoras de la Caridad de San Vicente de Paul, en agosto de ese mismo año, abrió muchas más vías para poner en marcha el auxilio a domicilio. En julio de 1864 la organización ya contaba con 566 integrantes esparcidas en diferentes ciudades del país (Ciudad de México, Toluca, Guadalajara y Tenancingo), además de un número de 839 miembros honorarios, quienes realizaban donativos mensuales a la causa. Después de la llegada de Maximiliano y Carlota, su apoyo financiero a la Asociación le dio un mayor impulso, llegando a tener un total de 2251 voluntarias activas y 5226 socios honorarios en 1866.⁷²¹

A diferencia de las conferencias masculinas, el reglamento de las Señoras de la Caridad establecía como una de sus obligaciones la de visitar a los enfermos pobres y otorgarles ayuda espiritual y corporal. Esta última incluía aprovisionarlos con medicinas, comida, vestido y ropa de cama; pagar sus rentas, asearlos y llevarles médicos para su atención. Pero, como señala Arrom, sus actividades eran mucho más extensas y en general buscaban “ayudar a remediar la pobreza generalizada y el sufrimiento intensificado por años de guerra”, así como

⁷²⁰ El vínculo de los hermanos Manuel y José María Andrade con el gobierno permitió que en 1842 se iniciaran las negociaciones para autorizar la llegada a México de las Hermanas de la Caridad. En cuanto a la integración de las conferencias, la fundacional de México tuvo entre sus miembros a 14 sacerdotes, cuando el modelo francés les exigía ser laicos. De acuerdo con Arrom, esta diferencia se explicaba por el interés de los voluntarios en combatir el anticlericalismo de los liberales, usando para ello la opinión pública. Así, muchos de sus integrantes escribieron para *El Católico*, *El Universal*, *la Voz de la Religión*, *La Cruz* y el *Porvenir de México*. *Íbid.* pp. 20-25, 27, 30-33.

⁷²¹ Para más información sobre el origen de esta organización *vid.*, Arrom, *Volunteering for a Cause*, 2016, pp. 76-80 y 85.

“revitalizar el catolicismo mexicano”. Ello mediante su capacidad para ingresar a los hogares e involucrarse “íntimamente en la vida” familiar.⁷²²

Los informes de la sede capitalina confirman estas disposiciones. En 1864, la Sociedad auxilió personalmente a 2240 enfermos y pobres moribundos, mediante visitas constantes a sus domicilios. Repartió miles de raciones de alimento, recetas médicas y piezas de ropa. E incluso amplió su rango de auxilio a pobres sanos como los huérfanos, niños abandonados y mujeres reclusas en cárceles, a quienes suministraron desayunos y cenas, pero también otorgaron educación y alivio espiritual. Para 1866, más de 10000 indigentes habían sido beneficiados con sus prácticas.⁷²³

Como sucedió con las Hermanas de la Caridad, el lazo de Carlota con la Sociedad de San Vicente de Paul influyó para que les encargara la administración de la Casa de Caridad.⁷²⁴ Sin embargo, además de esta vía, los emperadores impulsaron el auxilio a domicilio desde las prácticas que ellos mismos dirigían. De acuerdo con las memorias de José Luis Blasio, el emperador lo comisionó para hacer el reparto de los socorros económicos que se solicitaban durante las audiencias públicas y mediante las peticiones escritas. Blasio refirió que “sólo cuando se trataba de donativos pecuniarios a personas necesitadas, se [le] daba a [él] nota del nombre y dirección de la persona favorecida, así como [...] la suma concedida”. “Unas veces a caballo [y] otras en carruaje de Palacio”, Blasio acudía a los hogares de todos los beneficiados para cumplir esta tarea. Los auxilios, afirmaba, “eran cuando menos cada uno de cincuenta pesos y las personas favorecidas muy pobres”. Eran “desdichados que se creían poseedores de un tesoro, pues nunca habían visto ni siquiera imaginado poseer semejante fortuna”.⁷²⁵

⁷²² *Ibid.* p. 88.

⁷²³ Arrom, *Para contener*, 2011, p. 336; *Volunteering of a Cause*, 2016, pp. 89-91.

⁷²⁴ Durante la regencia se pidió que uno de sus socios, Joaquín García Icazbalceta, elaborara el reporte sobre el estado de los establecimientos de beneficencia que se entregó al emperador en julio de 1864.

⁷²⁵ Las fuentes dejan ver que el testimonio de Blasio era más bien generoso con el emperador, pues aunque los recibos revisados dan cuenta de que hubo personas a quienes se les llegaron a

Algunos documentos del Archivo General de la Nación indican que, además del socorro económico, los emperadores otorgaban recibos por el valor de cierta cantidad de gas, jabón, petróleo y velas que buscaban garantizarse en todo esquema de auxilio a domicilio.⁷²⁶ Al utilizar este medio, Maximiliano y Carlota parecían entender bien su objetivo porque contribuían a mantener en discreción la identidad de los pobres vergonzantes y de todos aquellos no autorizados para solicitar limosnas en las calles y lugares públicos. No obstante, en el auxilio a domicilio también encontraron una forma efectiva de certificar la necesidad de las personas y de administrar los recursos.⁷²⁷

La participación institucional de las mujeres en la beneficencia

Cuando en México se formó la Asociación de Señoras de la Caridad de San Vicente de Paul había pasado muy poco tiempo desde que algunos países latinoamericanos, como Colombia (1857) y Chile (1854), habían fundado sus propias conferencias vicentinas de tipo masculino. La nación mexicana, entonces, no sólo era pionera en la introducción de esta asociación laica, sino que, hasta donde se sabe, también había sido el primer país de la región en impulsar su rama femenina. Esto no es casual si se toma en cuenta que en Santiago de Chile las juntas de beneficencia se habían formado esencialmente por hombres entre 1822 y 1866.⁷²⁸ Así, aun cuando las mujeres habían intervenido en obras de caridad desde la época colonial, en el siglo XIX debieron abrirse camino para que su labor fuese reconocida desde el ámbito institucional.

dar 150 pesos, otras sólo recibieron 10 o 20. En realidad, las cantidades siempre variaron. AGN, Segundo Imperio, caja 07, exp. 35, fs. 6-9; Blasio, *Maximiliano íntimo*, 1905, p. 68.

⁷²⁶ AGN, Segundo Imperio, caja 37, exp. 42, fs. 2-14.

⁷²⁷ Mientras este tipo de auxilio cobraba importancia en México, en Inglaterra era cada vez más difícil que los pobres obtuvieran ayuda a domicilio. A partir de la década de 1860 el encierro institucional nuevamente alcanzó popularidad. Aunque sus defensores afirmaban que reducía costos de operación, en general se amoldaba a los cambios político-económicos. Culminaban, así, décadas en las que una mayoría de pobres había recibido auxilio en sus hogares. McKinnon, "English Poor", 1987, p. 604.

⁷²⁸ De hecho, la mayoría de las conferencias vicentinas latinoamericanas se fundaron a finales del siglo XIX y alcanzaron su auge ya entrado el XX. Este fue el caso de Brasil, Argentina, Guatemala, Ecuador, Costa Rica y Martinica. Morales Mendoza, "Sociedad de beneficencia", 2011, p. 178; Arrom, "Filantropía católica", 2006, p. 91; Ponce de León, *Gobernar la pobreza*, 2011, pp. 49, 50, 74 y 75; Castro, "Las visitas", 2008, pp. 106-128.

Como señala Arrom, el éxito de la Sociedad de Señoras en México tuvo una explicación más compleja que el aumento en la feminización de la piedad. Entre otras variables, su crecimiento habría tenido relación con la abolición de las cofradías en 1859 pues, ante su desaparición, la Iglesia habría visto en el reclutamiento de mujeres una gran oportunidad para fortalecer el catolicismo.⁷²⁹ Más importante aún, habría sido resultado del interés de las jóvenes y señoras por integrarse a una comunidad donde adquirirían prestigio y tendrían oportunidad de “desempeñar posiciones de liderazgo, adquirir nuevos conocimientos y relacionarse con personas fuera de su círculo social”. Después de todo, acudían a asambleas anuales, tomaban decisiones acerca de quiénes debían ser auxiliados y buscaban, por sus propios medios, la recaudación de recursos y la obtención de servicios médicos y farmacéuticos. Factores todos que hacían de la beneficencia uno de sus principales medios de sociabilidad con otras mujeres y diversos actores masculinos.⁷³⁰

Desde luego, en todo ello influyó que el discurso masculino atribuyera a las mujeres un papel en el consuelo de los infortunios como si se tratara de una extensión de sus labores domésticas. Cuando en 1826 se planteó la posibilidad de formar una sociedad de señoras para hacerse cargo de los expósitos de Orizaba y Jalapa, se argumentó que las juntas de sanidad se componían por hombres que, a excepción del párroco, se mudaban cada año o dos con motivo de sus negocios y otras obligaciones de sus cargos públicos, dejando a los establecimientos en el abandono. Acerca de las mujeres, se dijo:

[...] las minuciosidades en que los hombres no nos paramos, ellas las ven; examinan y atienden con un esmero propio de su sexo; de su eficacia, de su virtud y de su compasión; y estas mismas circunstancias empleadas en esas casas harán mayores y perceptibles sus ventajas, pues estimuladas de su caridad, de su ternura y su práctica en el cuidado de sus hijos, vigilarán todo lo económico de ellas, con un cuidado y una exactitud que en vano se buscará en los hombres que no están habituados ni pueden habituarse a semejantes tareas y de consiguiente no fijan su atención en esas a su parecer pequeñeces.⁷³¹

⁷²⁹ Durante la segunda mitad del siglo XIX, la Iglesia brindó un rol protagónico a las mujeres en muchos territorios católicos en proceso de secularización y construcción del Estado nación.

⁷³⁰ Arrom, “Filantropía católica”, 2006, pp. 83-85.

⁷³¹ “Congreso del Estado”, *El Oriente*, 13 de septiembre de 1826, núm. 723, fs. 2979 y 2980.

En 1840, la *Gaceta de Madrid* aseguró sobre ellas que sus dotes “bajo el techo doméstico [contribuían] también a la felicidad general” cuando se asociaban a “grandes trabajos de regeneración social, emprendidos por los hombres”. “La educación de la infancia, la dirección moral de la educación en las familias pobres, el socorro y amparo de estas, la reforma administrativa y económica de los hospicios de niños expósitos y de huérfanos, [...] los asilos para la vejez, [...] los establecimientos hospitalarios, [...] las cárceles [...] y casas de corrección de jóvenes y mujeres [ya exigían] la útil e imprescindible cooperación del bello sexo”.⁷³²

Naturalmente, este era un pensamiento propio de la época. Y así como a las mujeres se les asociaba con las llamadas “dulces pasiones” –es decir, la ternura, bondad y compasión–, ellas mismas llegaron a apropiarse de ese discurso para legitimar su incursión en la beneficencia.⁷³³ Sin embargo, más allá del uso de estas expresiones, su participación en las sociedades demuestra que estas mujeres se reconocían con la capacidad para contribuir a atenuar la pobreza en un momento en que muchos países estaban discutiendo como eliminarla.⁷³⁴

Ahora bien, durante el Segundo Imperio Carlota promovió su amplia movilización al solicitar que cooperaran y participaran en la coleta de donativos para las familias afectadas por las inundaciones y otras catástrofes naturales. Además, su apoyo a las Señoras de la Caridad, pero también a otras juntas y

⁷³² En México se propuso a los gobernadores de Tamaulipas y Chiapas discutir la posibilidad de delegar la educación de las mujeres presas a sociedades o juntas de señoras. *Apud.*, “Persuadidos”, *La Hesperia*, 24 de mayo de 1840, núm. 21, f. 1; “Sesión ordinaria del jueves 10 de marzo de 1842”, *El Siglo XIX*, 26 de marzo de 1842, año 1, núm. 170, f. 2.

⁷³³ En su estudio sobre el discurso filantrópico inmerso en la literatura inglesa del siglo XIX, Dorice Elliot analiza la relación de los roles de género con el voluntariado. Su principal propuesta es que si bien los deberes del hogar se solían asociar al trabajo filantrópico, durante la época victoriana hubo hombres que desafiaron la participación de las mujeres en cualquier actividad de la esfera pública por considerarla una amenaza. Elliot, *The angel out of the house*, 2002.

⁷³⁴ En Latinoamérica, algunos de los trabajos que exploran la incursión de las mujeres en la beneficencia como vía para expandir su influencia en la esfera pública son: Bonaudo, “Cuando las tuteladas”, 2006, pp. 70-97; Paz Trueba, “La participación de las mujeres”, 2009, pp. 117-134; Ponce de León, *Gobernar la pobreza*, 2011; Quinteros, “Mujeres, beneficencia”, 2017, s/p, Castro, *Caridad y Beneficencia*, 2007; Martins, “Gênero e assistência”, 2011, pp. 15-34.

sociedades, permitió que una variedad de mujeres saliera de la esfera doméstica e influyera de manera activa en su comunidad.⁷³⁵

Ello pudo haber generado que la emperatriz se convirtiera en un símbolo para algunos sectores femeninos. El *Diario del Imperio* constató este apoyo al transcribir una carta escrita por un grupo de “mujeres notables del departamento de Durango”, quienes declararon que Carlota era la “personificación de los sentimientos que [animaban] a las mujeres mexicanas [a] emplear la influencia propia de [su] sexo únicamente en procurar el bien, la paz, la conciliación de los ánimos y la dulzura que inspiran la caridad y la benevolencia”.⁷³⁶

Pero si bien estos valores estaban implícitos en la beneficencia ejercida por las mujeres, Carlota no se contentó con ello y promovió su participación en términos políticos e institucionales. Aunque las damas de las élites habían intervenido en estas labores con anterioridad, esta contribución se había dado a partir de su relación con la empresa moralizante emprendida por la Iglesia católica y las autoridades y élites locales. En ese contexto, sólo un pequeño grupo de mujeres había dirigido establecimientos asistenciales o juntas y sociedades en el cargo de vocales. A sabiendas de ello, la emperatriz les otorgó su apoyo como representante del Estado y reconoció en ellas a un actor político e institucional en el cual quedarían depositadas muchas actividades benéficas, así como mayor autonomía y poder para ejercer sus decisiones.⁷³⁷

⁷³⁵ Además de las voluntarias de clase alta, como Ana Furlong y Vicenta Montes de Oca, hubo costureras que se unieron al movimiento en 1865. En 1863 se fundó en Texcoco la Sociedad de Mejoras Materiales y Morales, Beneficencia y Socorros Mutuos. En 1864 se fundó en San Juan del Río la Sociedad de Beneficencia de San Carlos, presidida por Ignacia Quintanar de Perusquía. En 1865 se reinstaló en Tampico la junta de caridad que presidía un párroco. En Puebla, la presidenta de la Asociación de la Purísima, Ana María Almendaro, reportó que gracias a las limosnas de los benefactores se había ayudado a jóvenes mujeres que mendigaban en las calles. “Tampico”, *La Sociedad*, 24 de noviembre de 1865, t. v, núm. 884, f. 2; “Beneficencia”, *El Pájaro Verde*, 16 de diciembre de 1865, t. III, núm. 297, f. 2; “Mejoras en Texcoco”, *La Sociedad*, 26 de mayo de 1865, t. IV, núm. 673, f. 3; “San Juan del Río”, *La Sociedad*, 21 de septiembre de 1864, t. III, núm. 458, f. 3; Arrom, “Filantropía católica”, 2006, p. 86.

⁷³⁶ “Exposición”, *El Diario del Imperio*, 29 de septiembre de 1864, t. II, núm. 118.

⁷³⁷ Mientras las voluntarias mexicanas establecían relaciones armónicas con el Estado imperial, en algunas otras latitudes las mujeres se enfrentaban con las autoridades en su intento por intervenir en la esfera pública o por sensibilizarlas respecto a los problemas sociales. En su estudio sobre La Sociedad de Damas de la Caridad en Argentina, Marta Bonaudo propone que durante la segunda mitad del siglo XIX las damas ejercieron presión sobre las autoridades del Estado con el objetivo

Una de las primeras medidas anunciadas en el reglamento del Consejo fue que Carlota nombraría comisiones “visitadoras” o de “vigilancia” encargadas, principalmente, de recabar donativos y acudir a los diferentes establecimientos de beneficencia del país para supervisar su condición. Cada comisión debía estar formada de uno o más consejeros que, de ser necesario, se reunirían para deliberar acerca de problemáticas en común. Además, una de sus obligaciones era realizar informes sobre los asuntos que les habían confiado, así como entregarlos al secretario que los reportaba al Consejo General.⁷³⁸ La comisión revisora perteneciente al Consejo General, por ejemplo, tuvo el primer encargo de averiguar cuáles habían sido los bienes de la beneficencia en el año de 1862 y cómo habían quedado las cuentas de cada establecimiento a partir de entonces.⁷³⁹

En la Ciudad de México, Carlota nombró por lo menos nueve de hombres y siete de mujeres. Las siete conformadas por señoras debían visitar el Hospicio de Pobres, la Casa de Maternidad, el hospital de San Andrés, el hospital de San Pablo, la Casa de Niños Expósitos, el hospital del Divino Salvador y el hospital de San Juan de Dios.⁷⁴⁰ Su modelo debía replicarse en los consejos departamentales y particulares. En estos últimos, una de sus tareas consistía en alentar la formación de asociaciones de mujeres que se comprometieran con la labor de “socorrer y aliviar el sufrimiento y miserias privadas que no [acudieran] a la caridad pública por vergüenza”, es decir, debían incentivar el auxilio a domicilio.⁷⁴¹

A esta iniciativa institucional se sumó otra de carácter político dirigida a las mujeres unidas a los consejos superiores de beneficencia. En 1866, la emperatriz escribió a la esposa de Jesús López Portillo, comisario imperial de la cuarta división, que deseaba encargar algunas labores a todas las “señoras de los comisarios imperiales”. La principal consistía en actuar en su representación para “tomar parte en la benéfica misión” que el emperador había delegado a sus

de involucrarlo “de un modo institucional” en el problema de la beneficencia, pues “las voces gubernamentales” se desentendían. Bonaudo, Marta, “Cuando las tuteladas”, 2006, pp. 87 y 88.

⁷³⁸ “Sección oficial”, *La Sociedad*, 8 de agosto de 1865, t. V, núm. 777, f. 1.

⁷³⁹ AHCM, Ayuntamiento, Beneficencia, Consejo General, vol. 418, exp. 3, f. 1.

⁷⁴⁰ “Consejo principal de beneficencia”, *La Sociedad*, 4 de julio de 1865, t. V, núm. 742, f. 2.

⁷⁴¹ AHCM, Ayuntamiento, Beneficencia, Consejo General, vol. 418, exp. 28, f. 3.

maridos. Así, les pidió reportar las últimas noticias sobre el estado de los colegios de niñas de cada departamento. Las autorizó para promover la creación de escuelas donde no las hubiera e informar si requerían fondos para su fundación. Les solicitó visitar mensualmente los establecimientos para mujeres, tanto en su ciudad de residencia como en aquellas donde estuvieran de paso, e informar si precisaban el auxilio de las Hermanas de la Caridad. En caso de tener necesidades muy apremiantes, que pudieran ser resueltas por los comisarios, estaban autorizadas para comunicar esta exigencia. Por último, les delegó “el cuidado de la instrucción pública femenina y la vigilancia personal de los establecimientos”, exhortando a que utilizaran su nombre e imagen para promover todo tipo de suscripciones y donativos, cuando los consejos de beneficencia así lo solicitaran.⁷⁴²

Como es sabido, estas mujeres no tenían un cargo en el gobierno. Sin embargo, la emperatriz les delegó tareas oficiales de gran importancia social, económica y política, mismas que, de haber sido puestas en marcha, habrían superado la capacidad de acción de sus propios maridos, pues su autoridad muchas veces no era respetada entre los funcionarios de menor nivel. Así, a través de esta y otras comisiones, Carlota impulsó a las mujeres a tomar decisiones de dirección que, posteriormente, serían comunicadas al poder central. Una medida administrativa sin precedentes.

Los pobres y el uso de las prácticas de auxilio

En julio de 1864, Jacoba Bezares, originaria de Guanajuato, escribió a Maximiliano implorándole por una ayuda para ella y su familia que radicaban en la capital. Bezares relató que luego de la muerte de su marido quedaron sin “relación de ninguna clase”. Después de un tiempo, sus pocos recursos se habían agotado. Ella se consideraba “joven y robusta”, es decir apta para el trabajo. Sin embargo, admitía que sus padres, al tener lo suficiente para sobrevivir, la habían educado de forma delicada. Jamás había realizado “alguna clase de trabajos pesados y serviles”. Dicha característica la volvía “absolutamente inútil”, aun cuando se

⁷⁴² “Carta de S. M. la emperatriz”, *La Sociedad*, 9 de julio de 1866, t. VI, núm. 1109, f. 3.

dedicaba a la costura. Actividad de la que obtenía algunos recursos para llevar el pan a su casa, pero no los suficientes porque era un trabajo “mal pagado y escaso” en aquellos días. Debido a su miseria, habían tenido que partir a los suburbios de la ciudad, donde habitaban un “asqueroso y miserable cuarto”. Además, la ropa que vestían ya se reducía a “harapos” y por la misma “vergüenza” de salir a la calle, ningún miembro de su familia se atrevía a buscar la subsistencia. Con el fin de evitar que el emperador desechara su causa, por considerarla un “ardid de exageración para abusar de su bondad”, Jacoba acompañó su petición de un certificado en el cual las personas más respetuosas de su vecindario daban fe del lugar donde vivía y de sus necesidades. Finalmente, solicitó “algún alivio pecuniario” para regresar a su tierra o lo que el emperador tuviera a bien otorgarle. Su expediente indica que Maximiliano le asignó un auxilio de 20 pesos, con los cuales debía volver a su lugar de residencia.⁷⁴³

Como toda petición individual, el resumen de este ocurso permite dar cuenta de diversos aspectos de la vida cotidiana que no fueron registrados por las fuentes institucionales. Deja ver las circunstancias de infortunio a que estaban expuestas muchas mujeres luego de la muerte del jefe de familia. Confirma la importancia de los lazos familiares y sociales para crear redes de ayuda en tiempos de adversidad. Revela cuán rápido se podía descender en la escala social y lo indispensable que era saber algún oficio para ejercerlo y evitar caer en la mendicidad. Indica que, efectivamente, la vergüenza podía ser un impedimento para solicitar ayuda. Y, en ese sentido, el auxilio a domicilio, las audiencias y las peticiones se convertían en una herramienta de sobrevivencia.

Desde el punto de vista institucional, el escrito muestra que los emperadores sí se responsabilizaron de las peticiones privadas e intentaron resolverlas otorgando una cantidad importante de auxilios económicos, no sin antes comprobar la legítima pobreza del solicitante. Ello podía hacerse anexando un documento –firmado por autoridades eclesiásticas y judiciales, funcionarios públicos o un grupo de vecinos de buena reputación– que certificara la veracidad

⁷⁴³ AGN, Segundo Imperio, Caja 42, exp. 17, fs. 10 y 11.

de las declaraciones. Es decir, se seguía la misma lógica que en ciudades europeas, como Ámsterdam y Madrid, donde si un pobre deseaba recibir ayuda, debía acudir con un testigo o entregar un certificado que diera fe sobre su enfermedad y carencia.⁷⁴⁴ Otra vía empleada por los emperadores fue el envío de las Hermanas de la Caridad y de funcionarios, como José Luis Blasio, quienes debían verificar la miseria de los hogares, la muerte de los familiares o la enfermedad del peticionario.

La última parte de este capítulo está enfocada a explicar de qué modo los pobres se beneficiaron de estas prácticas. Por tanto, haré énfasis en las estrategias que utilizaron para obtener la gracia de la autoridad y analizaré las formas en que lograron incidir sobre la visión tradicional de la pobreza y la noción que el Estado tenía de las clases más vulnerables.

De los pobres de solemnidad al auxilio de los pauperizables

Aunque la pobreza es un concepto relativo, en el transcurso de tres siglos de vida colonial y medio siglo de vida independiente no hubo grandes transformaciones respecto a la idea de quiénes debían ser considerados legítimos o verdaderos pobres. De ese modo, cuando Maximiliano y Carlota pusieron en marcha su proyecto de beneficencia, que incluía también la prohibición de la mendicidad y la solicitud de limosna, personas como los ancianos, enfermos, huérfanos y viudas, es decir los pobres de solemnidad, continuaban siendo principales receptores de la ayuda institucional y privada.⁷⁴⁵

Aunque su amparo dependía de la mentalidad de la época, la visión protectora hacia la niñez, las fracturas en el seno familiar, las crisis político-económicas y el contexto bélico, estos grupos tuvieron garantizada su protección y asilo debido a que social e institucionalmente eran reconocidos como pobres.⁷⁴⁶

⁷⁴⁴ Leeuwen, *The Logic of Charity*. 2000, pp. 99 y 100.

⁷⁴⁵ En el caso de las viudas, sólo un porcentaje se adecuaba a los preceptos legales que permitían obtener una pensión o montepío. Es decir, las esposas de miembros del ejército y trabajadores del gobierno.

⁷⁴⁶ En 1844, un proyecto para albergar a niños y recién nacidos en los establecimientos de beneficencia justificó la propuesta en que sus padres, “ebrios consuetudinarios”, les tenían en continuo riesgo de “abandonarlos a su suerte” y pervertirlos con su ejemplo. Su orfandad no era entonces el motivo principal, si no la posibilidad de controlar esta clase de vicios bajo la amenaza

Esto era así porque se asumía que por su estado físico y moral estaban al límite de la sobrevivencia. Además, acataban las reglas y requerimientos exigidos por las autoridades y benefactores para ser auxiliados.

Pero, como ya se ha visto, el abanico de la pobreza fue haciéndose mucho más amplio conforme avanzó el siglo XIX. La caridad había dejado de formar parte de la “economía moral”. Recibir ayuda “en tiempos de dificultad o en algunas fases del ciclo vital” no era más un derecho de los pobres legitimado por las élites. Mucho menos lo era pedir limosna, la cual dejó de ser una fuente de ingresos y un medio de vida legítimo.⁷⁴⁷ Para poder sobrevivir había que trabajar y quien no lo hacía estaba destinado a la miseria. En ese contexto, muchos hombres y mujeres fueron criminalizados por considerar que sus oficios eran una afrenta para el orden social. Otros por no ceñirse a los tiempos de ocupación y unos más por estar desempleados al momento de su detención.

Debido a que las élites clasificaban como pobres a un muy bajo porcentaje de la población, más de una centena de albañiles, panaderos, carpinteros, vendedores ambulantes, sirvientes, zapateros, costureras, artesanos y jornaleros –entre otros trabajadores– no lograron obtener ayuda para sobrellevar su situación de desempleo o crisis coyuntural.⁷⁴⁸ A no ser por el auxilio esporádico que les brindaban las juntas y sociedades de caridad y beneficencia, estas personas quedaban en la marginalidad y a merced de sus propias estrategias de sobrevivencia.

Durante el Segundo Imperio las leyes no tuvieron cambios drásticos ni se suavizaron con la mayoría de los trabajadores informales. Oficios como los cargadores, billeteros, aguadores, pregoneros de impresos, vendedores de

de perder hijos. Unas décadas después, antes de que la capital fuese tomada por el ejército francés, se propuso iniciar una colecta nacional en atención al “huérfano infeliz” y la “viuda desgraciada”, pues eran tiempos en que se debía hacer el bien, y la caridad no debía ser insensible a los afectados por las batallas. “Asamblea departamental de México”, *El Siglo XIX*, 12 de octubre de 1844, año III, núm. 1082, f. 1; “Ayuntamiento de México”, 12 de abril de 1863, t. V, núm. 818, f. 3.

⁷⁴⁷ Woolf, *Los pobres en la Europa*, 1989, pp. 57 y 58.

⁷⁴⁸ En 1842, uno de los apoyos del gobierno consistió en la condonación del pago de peaje a jornaleros, sirvientes y “pobres traficantes” de “pequeñas cargas de fruta, verduras, leña, carbón y madera” que no tuvieran que transitar más de dos leguas para ir a trabajar. “Parte oficial”, *El Siglo XIX*, 10 de marzo de 1843, año II, núm. 471, f. 1.

baratijas y otros dedicados al servicio público debían contar con una licencia de la autoridad local para demostrar su honradez.⁷⁴⁹ Además, al condicionarles su libertad, por el simple hecho de exigirles un domicilio fijo para no acusarlos de vagancia, es probable que muchos trabajadores vieran limitadas sus actividades económicas.

Entonces, ¿de quiénes provenían las cientos de peticiones de auxilio económico que llegaron a manos de Maximiliano y Carlota? Hasta donde pude constatar, los asistidos se integraron en dos grupos. El primero fueron los pobres vergonzantes y el segundo los pauperizables. En las siguientes páginas ahondaré acerca de cada uno de ellos.

Los pobres vergonzantes

Ya que a mediados del siglo XVIII y principios del XIX la pobreza y la mendicidad dejaron de asociarse con un hecho intrínseco de la vida, el estigma social poco a poco acompañó y moldeó la distinción entre los pobres. Estas diferencias dependían de la mirada de quienes brindaban ayuda y no de criterios económicos y sociales. Por ello, eran un reflejo de la moral de cada época. Al mirar con desdén a los menesterosos, la vergüenza acompañaba a todos aquellos individuos y familias que nunca habían caído en la pobreza de manera temporal o permanente. En tales casos, los benefactores dirigían sus esfuerzos a atenderlos de forma prioritaria para así evitarles la pena de ser confundidos con los mendigos y los pauperizables.

De origen virreinal, el significado del término pobres vergonzantes hacía referencia a aquel sector de la sociedad venido a menos, que no se atrevía a mostrar sus carencias ni a solicitar ayuda pública porque su situación económica no se correspondía con su estrato social original.⁷⁵⁰ Eran aquellas personas que no se dedicaban a los oficios manuales y cuya situación era resultado de una crisis coyuntural, la muerte del principal sostén de la familia o la ruina económica.

⁷⁴⁹ “Ley sobre la policía general del Imperio”, *La Sociedad*, 16 de diciembre de 1865, t. V, núm. 906, f. 1.

⁷⁵⁰ En 1825, un periódico marcó la diferencia entre los “pobres de la ínfima plebe” y “las familias de los vergonzantes”. “Comunicados”, *Águila Mexicana*, 8 de noviembre de 1825, núm. 207, f. 2.

El término perdió importancia en la década de 1830, cuando se consideró que auxiliarlos, en su calidad de “holgazanes orgullosos”, podía contribuir al aumento de pobres. Sin embargo, al incentivar el auxilio a domicilio, los emperadores no sólo recuperaron el término, sino que le devolvieron legitimidad a este grupo para solicitar ayuda en el hogar. El hecho es que recibir comida, vestido, carbón o guía espiritual no siempre era suficiente y los documentos consultados dan cuenta del uso que los vergonzantes hicieron de las peticiones escritas.

En el año de 1864, Felipe Quezada escribió para solicitar un auxilio económico argumentando que la situación del país lo había dejado sin recursos. Si bien refirió trabajar en varias fábricas de su propiedad, él consideró que había caído en “la indigencia” a causa de sus bajas ventas.⁷⁵¹ En julio de 1864, Francisca González manifestó que, en diciembre de 1861, como consecuencia de la guerra, el gobierno liberal le confiscó seis carros de su propiedad con todo y sus mulas. A pesar de haber solicitado auxilio económico para remediar la incautación, Francisca no parecía asumirse como pobre, pero sí vulnerable, pues declaró que sin la ayuda del emperador podía quedar en la miseria. Por su parte, Elena González apeló al “magnánimo corazón” de Maximiliano para solicitarle una audiencia donde pudiera discutir acerca de los “negocios” de los cuales dependía su subsistencia y la de su familia. Antes de despedirse, advirtió sobre el riesgo de quedar en “la desgracia” si el emperador no la ayudaba con algún recurso.⁷⁵²

La ruina repentina o la posibilidad de caer en ella era el temor más visible de los peticionarios vergonzantes. Todos hacían referencia a sus propiedades, fortunas, negocios o a la formación educativa que los distanciaba de las clases populares y que debía servir para convencer a las autoridades de ayudarlos a conservar su estatus. En este contexto, la sugerencia de colocar cajas en un espacio visible del palacio municipal capitalino prosperó de inmediato. Las cajas fueron situadas en diversos lugares para que quien deseara depositar sus

⁷⁵¹ AGN, Segundo Imperio, Caja 42, exp. 5, f. 10.

⁷⁵² AGN, Segundo Imperio, Caja 41, exp. 1, f. 8; exp. 3, f. 10.

peticiones, lo hiciera con mayor privacidad. Todos los días, una persona se aseguraría de recoger las papeletas y llevarlas a palacio.⁷⁵³

A los ojos de los vergonzantes, estas medidas de privacidad no necesariamente les ahorran el disgusto de solicitar ayuda porque no se sentían cómodos con la idea de mostrarse vulnerables. Al señor Ortiz, por ejemplo, no le quedó más remedio que acudir al emperador cuando, luego de haber estado un tiempo sin trabajar, falló en el intento de juntar 200 pesos para pagar una deuda mediante sus actividades comerciales. Ortiz declaró que al “hipotecar” sus bienes había puesto en riesgo los intereses de su familia pues, sin el pago de la deuda, podían “perder algunos valores” que les pertenecían. En vista de ello, solicitó un auxilio de 200 pesos, ofreciéndose a tomarlos como un préstamo que habría de descontársele de su salario durante ocho meses. La solicitud fue rechazada muy probablemente después de evaluar que no necesitaba ayuda.⁷⁵⁴

Otras veces no dudaban en solicitar grandes cantidades de dinero con el fin de recuperar lo perdido. Vicente Quiroz pidió una suma de 400 pesos para mejorar su situación familiar. Su petición fue rechazada porque se consideró que era una cifra exagerada. La decisión no era casual tomando en cuenta que la mayoría de los auxilios económicos iban de los 6 a los 150 pesos. Pero, en el fondo, mucho de ello también se explicaba por sus propios argumentos y por no haber pasado la prueba que certificaba su necesidad. Quiroz declaró que con el dinero compraría un caballo y recuperaría sus prendas empeñadas. Cuando José Luis Blasio acudió a su hogar y comprobó que recibía 31 pesos de pensión, recomendó a Maximiliano bajar la suma a 100 pesos, nada despreciables para la época.⁷⁵⁵

Muchos de estos casos eran comunes. Ello demuestra que cualquier comerciante, empresario, propietaria o antiguo funcionario podía ver reducidos sus bienes de manera temporal y hasta permanente. No obstante, de todos ellos, las mujeres viudas o abandonadas, de media y alta condición social, formaron el grueso de los pobres vergonzantes. En diciembre de 1865, María Ignacia Valdés

⁷⁵³ AGN, Segundo Imperio, Caja 31, exp. 59, f. 26.

⁷⁵⁴ AGN, Segundo Imperio, Caja 42, exp. 30, f. 2.

⁷⁵⁵ AGN, Segundo Imperio, Caja 37, exp. 52, f. 6.

contó que su marido la había abandonado seis años atrás. Desde entonces, sus parientes se habían alejado de ella, encontrándose en “la carencia absoluta de recursos”, “sin los alimentos más indispensables” y “sintiendo que [...] por su naturaleza acostumbrada a las comodidades de [su] clase” sucumbía en “fuerza por tantas privaciones”. De acuerdo con su testimonio, “[trabajaba] día y noche” sin poder obtener lo necesario para subsistir. Si bien su situación era apremiante, María Ignacia resaltó, como el resto de los peticionarios citados, que precisaba ser auxiliada para evitar “ser consumida por la más espantosa miseria”.⁷⁵⁶

Estas historias indican que los pobres vergonzantes no reunían las principales características de la pobreza o muchas veces las disfrazaban y negaban hasta donde era posible. Con excepción de Jacoba Bezares y María Ignacia, quienes seguramente terminaron convirtiéndose en pobres de solemnidad, ninguno debía ganarse el jornal diario para comer. La mayoría tenía o había tenido propiedades. Y, a pesar de haber descendido su estilo de vida, todos contaban con algún recurso para mantener a su familia. En pocas palabras, su trabajo no era el único medio del cual disponían para subsistir.

En ese sentido, los pobres vergonzantes emplearon sus propias estrategias de convencimiento al momento de solicitar un auxilio económico. La más evidente es que la adulación a los emperadores fue muy sutil. Desde luego, manifestaban respeto y se declaraban fieles súbditos de sus majestades, pero en general se expresaban con menos subordinación por considerarse superiores a quienes imploraban limosnas. A sabiendas del crecimiento de mendigos en las calles, apelaban al buen juicio de la autoridad que debía prever la importancia de evitar su descenso económico. Por último, dejaban claro que al ayudarles recibirían una gracia, pero nada más.

Los pauperizables

Dentro del mundo de los necesitados, el vergonzante no era directamente afectado por la pobreza. A menos que en su historia coincidieran la vejez, la enfermedad, la falta de lazos familiares, la incertidumbre laboral y el descenso

⁷⁵⁶ AGN, Segundo Imperio, Caja 42, exp. 28, f. 5.

económico, este tipo de individuos y familias lograba sortear aquellas coyunturas que los habían orillado a recibir la beneficencia domiciliaria o a solicitar un auxilio económico. Tratándose de las clases populares, la conjunción de estas variables era más común y por ello eran el sector más perjudicado por la necesidad. Debido a “su gran predisposición a caer en la [pobreza,] ante la más mínima coyuntura adversa”, la historiografía española ha denominado a este grupo como los pauperizables.⁷⁵⁷

A diferencia de las categorías de pobres de solemnidad y pobres vergonzantes, propias de la época, a mediados del siglo XIX no existía ningún término para clasificar a las personas que de un momento a otro podían perder la capacidad de subsistir. En ese sentido, una de sus principales características es que vivían de su fuerza de trabajo. Tenían un oficio y fuertes lazos familiares, pero la variabilidad en el mercado laboral, la inestabilidad de los salarios y las coyunturas de la época, los convertían en el sector popular más susceptible de caer en la mendicidad.

Los pauperizables eran, junto con los pobres de solemnidad y los mendigos, los verdaderos pobres. Estaban siempre más cerca de perder su trabajo y de sufrir carencias ante la imposibilidad de garantizarse lo más indispensable con su salario. Aunado a ello, eran más vulnerables a las dificultades que generaban la vejez, la enfermedad, la muerte del jefe o jefa de familia y la carestía de alimentos. Durante el Segundo Imperio, este sector fue el más activo en las solicitudes de auxilio económico y también el que recibió la mayor parte de los socorros. ¿Pero quiénes integraron a este grupo y cuáles fueron las motivaciones que tuvieron para acercarse a Maximiliano y Carlota?

Además de las mujeres solas o viudas que integraban al grueso de las pobres vergonzantes, otro tanto perteneciente a las clases populares vivía en un contexto menos esperanzador. Aunque algunas se dedicaban exclusivamente al hogar, para cuidar del esposo y los hijos, una gran mayoría era jefa de familia y se hacía cargo de su protección económica. La posibilidad de recibir una pensión del

⁷⁵⁷ El concepto originalmente fue planteado por Pedro Carasa Soto. Velásquez Martínez, *Desigualdad, indigencia*, 1991, p. 16.

Estado era ajena a su realidad porque el reglamento del 1° de enero de 1796 y el decreto del 19 de febrero de 1839, vigentes durante la primera mitad del siglo XIX, sólo validaban su gracia a cónyuges de tenientes, generales, capitanes o empleados del gobierno. Ante ello, y sin importar el estigma, las mujeres del sector popular desempeñaban todo tipo de actividades económicas para ayudar a sus familias.

No obstante, los salarios eventuales, la precaria condición laboral, la ausencia de un hombre trabajador y las enfermedades eran factores que podían agravar su situación en cualquier momento. Agustina Sandoval solicitó a Maximiliano que le proporcionara una mesada de 5 pesos para pagar la renta de su casa porque se había quedado sola y sin ayuda.⁷⁵⁸ Nótese que la cantidad nada tenía relación con los 200 pesos solicitados por el comerciante Quiroz. Como mujeres solas, su situación de miseria podía agravarse al punto de quedarse en la calle. Si bien les iba, podían encontrar refugio en alguno de los establecimientos de beneficencia adaptados para ello, pero era un riesgo que no podían tomar a la ligera. Por ello, en cuanto se presentó la oportunidad, una mujer sola pidió a la emperatriz le consiguiera un cuarto donde vivir porque ya no podía cubrir el gasto de su renta.⁷⁵⁹

Para los pauperizables, tener familia podía significar la diferencia entre cruzar o no el umbral de la pobreza. Cuando sus integrantes colaboraban con las actividades económicas, eran un gran apoyo. Pero cuando no, dificultaban la sobrevivencia o se convertían en una carga de la cual los familiares activos ya no podían responsabilizarse. La joven Juana Rayón, huérfana de madre y padre, escribió que no podía hacerse cargo de su hermano de 12 años porque ella recibía la hospitalidad de personas caritativas que no lo admitían. Lejos de solicitar un auxilio económico, Juana pidió a Maximiliano y Carlota que aceptaran ser sus padrinos y lo adoptarían.⁷⁶⁰

⁷⁵⁸ AGN, Segundo Imperio, Caja 38, exp. 6, f. 10.

⁷⁵⁹ AGN, Segundo Imperio, Caja 31, exp. 59, f. 23.

⁷⁶⁰ AGN, Segundo Imperio, Caja 42, exp. 17, fs. 1 y 2.

Al margen de este caso, los peticionarios generalmente hicieron énfasis en la necesidad de obtener un auxilio económico para seguir sosteniendo a sus hijos, madres, padres o hermanos. Carmen Ruíz se describió como una “mujer cargada de familia y enferma” que carecía de los recursos para adquirir medicina y alimento diario. Dos costureras solicitaron ayuda para mantener a sus hermanas.⁷⁶¹ Juana López, tejedora de puntas en los rebozos, se dirigió al “amable y caritativo emperador” para que le ayudara a solventar los gastos del alimento y vestido de sus 4 hijos, pues su trabajo era “escaso y miserable”.⁷⁶² Soledad Ortiz, mujer trabajadora con dos hijos, escribió a los emperadores que su situación de “decadencia deplorable” le dificultaba poder mantenerlos. “Sabedora de que [Maximiliano estaba lleno] de compasión para con el pobre”, y consciente de que ella era “una de las que se [encontraban] en este número”, pidió a “su alteza” se dignase a poner su nombre dentro de “sus favorecidos para el socorro”.⁷⁶³

Para los pauperizables provenientes de las poblaciones rurales, migrar a las ciudades podía significar su puerta de entrada a un mundo del trabajo mucho más estable, como el de los sirvientes. Sin embargo, en otras circunstancias podía agravar su situación económica. En medio de la guerra provocada por la intervención francesa y el establecimiento del Imperio, pero también de la crisis generada con la reforma liberal, una gran cantidad de antiguos jornaleros y otros trabajadores manuales llegaron a la capital con la esperanza de mejorar su nivel de vida. Esta aspiración estuvo lejos de ser una realidad. Como en el campo, hombres y mujeres estaban sujetos a los movimientos estacionales de la oferta de trabajo. De esta manera, así como la detención de individuos acusados de vagancia era reflejo de las pocas oportunidades laborales, las listas de hombres que solicitaron auxilio para regresar a sus pueblos de origen confirman que muchos trabajadores se expusieron a dificultades económicas extremas.⁷⁶⁴

⁷⁶¹ AGN, Segundo Imperio, Caja 31, exp 59, f. 14; Caja 42, exp. 6, f. 8.

⁷⁶² AGN, Segundo Imperio, Caja 42, exp. 31, f. 5.

⁷⁶³ AGN, Segundo Imperio, caja 31, exp. 84, f. 14.

⁷⁶⁴ AGN, Segundo Imperio, caja 37, exp. 36, f. 8.

Vicente Vallejo, originario de Morelia, no buscó ayuda para regresar a su pueblo, como sí lo hizo Jacoba Bezares. No obstante, manifestó que luego de haber llegado con su familia a la ciudad de México, la difícil situación no le permitía llevar un pan a su casa.⁷⁶⁵ En el caso de Cayetano Dueñas, él relató que a tan solo cuatro meses de haber llegado a la capital se había quedado sin ningún tipo de recuso. No sólo estaba desempleado, sino que gastó “todo cuanto tenía” para curarse de una enfermedad. Según él, se alojaba en una hojalatería y no tenía forma de adquirir alimento. Era un “hombre muy desagraciado” que apelaba a la ayuda del “padre de los pobres”.⁷⁶⁶

Estos casos muestran que el recurso habilitado por el Estado para socorrer a los pobres fue adoptado por los pauperizables. Sin embargo, también hay que señalar algunos matices que permiten explicar qué otras formas de auxilio solicitaron, además del económico, qué otros mecanismos utilizaron como estrategia de sobrevivencia y de qué otros medios se valieron para persuadir a los emperadores.

Debe quedar claro que conseguir recursos económicos no siempre fue la prioridad de los pauperizables. Como Juana Rayón, hubo madres y padres que solicitaron el ingreso de sus hijos o hijas a los establecimientos de beneficencia por diferentes razones. A veces sólo deseaban garantizarles educación o corregirlos. Pero en momentos de crisis coyunturales o ante la incapacidad permanente de mantener a una gran familia, su internamiento se convertía en una estrategia de sobrevivencia. Los padres ya no sólo se guiaban por la necesidad de educarlos. Su principal interés era que sus hijos recibieran un plato de comida diario. En julio de 1864 Paola Rojas, al igual que otras madres, se dirigió ante los emperadores para pedir que su hija fuese aceptada en el Hospicio de Pobres. A todas ellas se les rechazó su petición porque, de acuerdo con las reglas de la institución, sólo se admitía a huérfanos de madre y padre.⁷⁶⁷

⁷⁶⁵ AGN, Segundo Imperio, caja 41, exp. 10, f. 14.

⁷⁶⁶ AGN, Segundo Imperio, Caja 42, exp. 13, f. 11.

⁷⁶⁷ AGN, Segundo Imperio, Caja 31, exps, 33, 37, 57 y 59.

Para quienes se encontraban inactivos, el riesgo de ser acusados de vagancia no fue una limitante y de hecho aprovecharon su condición para demandar empleo. Mariano Juárez escribió solicitando trabajo en la albañilería de Palacio Nacional. Se aseguró de que consideraran su proposición anexando un certificado de buena conducta elaborado por un arquitecto.⁷⁶⁸ Como él, Victoriano Rincón no esperaba depender de la beneficencia. Aunque era sastre de profesión, solicitó se le diera ocupación en la “munición que se [elaboraba] en Guanajuato para las tropas del estado”. Ello porque, además de ser un “bien público”, la “total falta de trabajo” lo tenía “abatido por la más completa miseria en unión de una numerosa familia”.⁷⁶⁹

Otros tomaban la determinación de utilizar un discurso lo más apegado a los cánones de utilidad pública de la época. Después de mencionar que era desempleado, Luis Pérez Valero declaró que era un “hombre honrado deseoso de trabajar” y solicitó a Maximiliano lo recomendara con el prefecto político para obtener un trabajo porque no quería estar de “ocioso”. Además de este recurso, culpó al gobierno anterior de su situación “menesterosa” y apeló al “humano corazón” de Maximiliano declarando que él no era “indiferente [a] los trabajos de los pobres y necesidades de una familia honrada”. Desde luego, sus circunstancias eran complicadas. Como muchos jefes de familia, se había hecho cargo de los hermanos huérfanos de su esposa. En total, seis niños dependían de su ingreso económico. Aunado a ello, su esposa estaba enferma y no podía alimentar al más pequeño niño de seis meses. Para cerrar su petición, Pérez Valero escribió que confiaba en que sus hijos sí serían “dignos de la protección de S.M”. Aunque es probable que magnificara su relato, las autoridades corroboraron el certificado y calificaron su situación como “indigencia”.⁷⁷⁰

El caso de Dolores Rodríguez muestra que otros peticionarios decidieron echar mano del convencimiento que podían generar en su encuentro cara a cara

⁷⁶⁸ AGN, Segundo Imperio, Caja 31 exp. 93, f. 11.

⁷⁶⁹ AGN, Segundo Imperio, Caja 42, exp 17, fs. 1 y 2

⁷⁷⁰ El documento consultado no muestra si se le recomendó con el prefecto, si se le otorgó el auxilio económico como segunda opción, o si se le libró de la renta de seis pesos mensuales con que pagaba su cuarto. AGN, Segundo Imperio, Caja 33, exp. 66, fs. 3-8.

con el emperador. A pesar de tener un “corto trabajo”, Dolores y su madre se hallaban en la “más espantosa miseria”. Su principal preocupación es que estaban enfermas y vivían de “arrimadas”. Aunque las Hermanas de la Caridad habían ido a visitarlas y podían dar fe de ello, Rodríguez pidió se le concediera una audiencia pública para que “verbalmente” pudiera manifestar y hacer ver que sus palabras eran ciertas.⁷⁷¹

Muy en especial, las mujeres abandonadas o con un esposo vicioso apelaron a la intervención de los emperadores en su vida privada. Luz Aranda pidió que obligaran a su marido, un teniente coronel, a hacerse cargo de su familia a la cual había abandonado. María de la Luz Coto y Arista, por su parte, manifestó que si bien tenía esposo, era un vicioso que no daba cumplimiento a sus deberes. Por tal razón, pidió que alguien se presentara en su casa para “presenciar por su vista el doloroso cuadro” de sus “hijos que [estaban] en perfecta carrera de perdición”. Maximiliano, como el “verdadero padre”, sabría “disponer lo que [conviniera]”.⁷⁷²

La lista de ejemplos se cierra con estos dos casos porque causas como la de Luz y María contribuyeron a reconfigurar el propósito de la práctica peticionaria y, con ello, a la beneficencia. La ley era muy clara respecto al objetivo de las peticiones escritas. Eran un recurso para solicitar ayuda económica en todas sus vertientes. Pero al ver la posibilidad de que los emperadores ingresaran a sus hogares y exigieran al jefe de familia el cumplimiento de sus obligaciones, algunas mujeres les orillaron a hacerse cargo de problemas que salían del ámbito original de la beneficencia, pero que sin duda precisaban atenderse en aras del bien común.

Como puede verse, la estructura del sistema de beneficencia imperial pretendía brindar a los pobres una ayuda de carácter selectivo respaldada en los imaginarios, miedos y prejuicios de las élites económicas y políticas. Los pobres debían reunir ciertas características para ser aceptados en los establecimientos asistenciales, ser auxiliados dentro de su hogar o ser socorridos con una ayuda económica vía las peticiones escritas. En este último caso, les correspondía ser

⁷⁷¹ AGN, Segundo Imperio, caja 41, exp. 3, f. 10.

⁷⁷² AGN, Segundo Imperio, caja 31, exp. 65, f. 3; caja 41, exp. 28, f. 9.

solemnes en sus fórmulas discursivas, dirigirse directamente a los emperadores, certificar su legítima pobreza y demostrar que vivían en un domicilio fijo.

El estudio de las peticiones escritas demuestra que los menesterosos aprovecharon este medio para obtener un auxilio económico que les permitiera cubrir ciertas expectativas o necesidades. Para ello, construyeron una historia de precariedad acorde al perfil del pobre merecedor, utilizaron fórmulas discursivas para alabar a la autoridad –empleando muy probablemente el servicio de tinterillos, escribientes y funcionarios que sabían cómo redactar esas solicitudes–, cumplieron con los requisitos oficiales para demostrar su necesidad y cuidaron ciertos detalles para no ser considerados vagos.

Por sus características, es lógico pensar que muchas de las peticiones fueron adaptaciones bien pensadas e intencionadas. Los peticionarios tenían muchas razones de peso para esconder cierta parte de su historia, mentir en algunos detalles y magnificar otros. De hecho, ante la imposibilidad de conocer si las motivaciones, razones, propósitos o intenciones de los actores sociales son predeterminadas o se anticipan a un resultado, la teoría de la estructuración recomienda centrarse en la capacidad de los agentes para hacer cosas y producir un efecto que no necesariamente buscaban, pero que terminaba por modelarse con su intervención.⁷⁷³

Esta perspectiva es atinada porque permite ofrecer muchas más explicaciones acerca de las consecuencias que generaron los actos conscientes o inconscientes de los pobres. Pero el hecho de que las peticiones tuvieran algo de ficción no les quita valor como una fuente que puede decir mucho sobre la vida cotidiana de estos individuos y de su historia como grupo social. De ahí la necesidad de otorgarles cierta credibilidad.

Al mostrarse en indefensión y desamparo, así como al ensalzar la figura de Maximiliano y Carlota, como sus máximos benefactores, las motivaciones eran

⁷⁷³ Giddens entiende por intención “lo propio de un acto del que su autor sabe, o cree, que tendrá una particular cualidad y resultado, y en el que ese saber es utilizado por el autor del acto para alcanzar esa cualidad o ese resultado”. En esa lógica, hay que distinguir entre “lo que un agente hace de lo que es buscado o de los aspectos intencionales de lo que se hace”. *Ibíd.*, pp. 46-48.

claras. De hecho, en su intento por obtener un socorro económico, algunos de ellos incorporaron palabras utilizadas en los discursos y documentos oficiales del emperador, como la expresión “menesterosos”. Así manifestaban su respeto al régimen y se mostraban atentos a los requisitos y premisas que debían cumplir basándose en un perfil del pobre prefigurado por el Estado. No obstante, ello no implica que todos sus actos fuesen premeditados.

La acción individual de los pobres generalmente respondía a circunstancias económicas desesperadas que podían conducirlos a la mendicidad, la hambruna o la muerte. Algunos habían trabajado toda una vida hasta que las circunstancias los imposibilitaban. El señor Santos G. por ejemplo, después de 25 años de trabajo ya no podía procurarse sus necesidades por la pérdida de la vista. Él no podía haber previsto que sus estrategias de sobrevivencia se agotarían y tendría que pedir ayuda empleando medios poco conocidos. Uno de ellos fue habilitado por el propio sistema. Sin embargo, aunque él sí habría podido utilizarlo por su condición física, la mayoría no se habría beneficiado de haber respetado el discurso y las exigencias institucionales.

Como se ha destacado, a diferencia de los vergonzantes y los pobres de solemnidad, los pauperizables no figuraban en la visión oficial del pobre merecedor. Muchos continuaban siendo perseguidos por las leyes contra la vagancia, mientras que las prostitutas, quienes alguna vez habían sido lavanderas, costureras o empleadas domésticas, estaban siendo reguladas para controlar sus actividades. Al quedar huérfana en 1848, Mariana Rodríguez había “tenido que vivir a expensas de un trabajo indecible”.⁷⁷⁴ Pero, al conceder libertad para que todos los gobernados se acercaran a Maximiliano y Carlota, ella, como otros pobres, aprovechó la oportunidad y ejerció su agencia para mejorar su situación económica y quizá retirarse de un oficio socialmente rechazado.

Así, los pauperizables contribuyeron a transformar el funcionamiento del sistema de beneficencia porque, sin buscarlo, ampliaron el perfil del pobre merecedor y presionaron al Estado para que resolviera asuntos de la vida privada

⁷⁷⁴ AGN, Segundo Imperio, Caja 31, exp. 33, f. 5; Caja 41, exp. 20, f. 12.

que originalmente no competían al rubro de la asistencia, pero que algunas décadas después serían parte fundamental de las políticas diseñadas para garantizar el bienestar de la población. Además, dieron vida a una de las prácticas asistenciales más importantes del Segundo Imperio ya que, sin su participación, este mecanismo muy pronto se habría cancelado para dar forma a otras prácticas de auxilio.

Conclusiones

Durante la primera mitad del siglo XIX, la línea entre la mendicidad y la vagancia fue haciéndose cada vez menos clara. Ambas condiciones eran asociadas a los vicios y la ociosidad y por lo mismo su tratamiento derivó en una mezcla entre lo represivo y asistencial. Aunque tampoco existía mucha claridad acerca de la definición del pobre digno, el discurso público continuó legitimando la vulnerabilidad del huérfano, la viuda, el anciano y el enfermo, a quienes se consideró como el único grupo de pobres merecedores de la ayuda del Estado.

Muestra fehaciente de que la pobreza era un constructo social y que estaba entrecruzada con el mundo del trabajo es el hecho de que, en tan sólo un año, el gobierno de la regencia se mostró abierto a la posibilidad de legalizar ciertas actividades y oficios, así como a distinguir entre los individuos que eran acusados de vagancia por no encontrar ocupación, de quienes elegían ese estilo de vida. Sin embargo, muy pronto Maximiliano y Carlota optaron por recuperar la vieja legislación mexicana que tipificaba como ilegales un buen número de actividades productivas y además criminalizaba la falta de bienes suficientes para la subsistencia y de un domicilio fijo. A esta medida de control social se añadió el decreto que prohibía la mendicidad y la solicitud pública de limosna.

Aunque estas medidas daban continuidad al discurso que prevalecía desde mediados del siglo XVIII, la prensa cuestionó la efectividad e imparcialidad de las políticas imperiales, mostrando que la opinión pública ya no se contentaba con esas iniciativas y prefería presionar para que se realizaran estudios más minuciosos sobre las causas que llevaban a tantos individuos a la miseria. Era evidente una toma de conciencia que otorgaba a las transformaciones

socioeconómicas una responsabilidad en la aparición de nuevos pobres que formaban parte de la clase trabajadora, pero cuya estabilidad dependía de la oferta de trabajo.

A simple vista, Maximiliano y Carlota pretendían contener el aumento de la pobreza mediante leyes y disposiciones represivas. No obstante, hubo factores que los llevaron a poner en marcha prácticas con miras a garantizar el bien común. Al considerarse los primeros servidores de sus gobernantes y quienes debían garantizarles el bienestar social, muy pronto implementaron políticas dirigidas a auxiliar a los pobres merecedores –como la entrega de donativos a los establecimientos de beneficencia–, y a las clases populares que eran afectadas por la carestía de alimentos y los fenómenos naturales. Este tipo de ayuda, sin embargo, era más bien de tipo tradicional porque obedecía a problemáticas que se vivían desde el antiguo régimen.

Desde luego se puede apreciar que apoyaron la realización de prácticas que se consideraban novedosas. Distinguir el tratamiento que debía recibir un corrigendo de un hospiciano fue un principio básico para iniciar la especialización de los servicios asistenciales. Recuperar la figura del pobre vergonzante legitimaba la labor de las asociaciones que se dedicaban a ofrecer auxilio a domicilio. Establecer parámetros para ofrecer socorros económicos racionalizaba la acción de la beneficencia pública y daba oportunidad a que el Estado interviniera de forma directa en la vida privada de las familias. Todo ello coadyuvaba a la modernización de la beneficencia y mostraba el interés de Maximiliano y Carlota por prever el aumento del pauperismo.

No obstante, el sistema no se mostraba totalmente abierto a resolver las necesidades generadas por las transformaciones sociales de la época. No ofrecía soluciones directas a la realidad de cientos de familias que eran expulsadas de sus hogares por la guerra. Y, a no ser por proyectos como las casas de trabajo temporales –propuestas por un miembro del Consejo General de Beneficencia–, tampoco tomaba en consideración que cientos de trabajadores pauperizados estaban sujetos a la zigzagueante falta de trabajo en las ciudades y el campo. Por

ello, las audiencias públicas y las peticiones escritas fueron el recurso que las clases populares encontraron y adaptaron para exponer que la pobreza había dejado de ser individualizada y no respondía a la definición y concepción que las élites y las autoridades tenían sobre ella.

Estas demandas daban cuenta de la vida cotidiana de las personas y familias de pauperizables, así como de las causas que dificultaban su sobrevivencia. Pero también visibilizaban su capacidad de agencia, al referir cómo hacían para afrontar su situación de precariedad material, abandono, enfermedad y vejez, y al solicitar ayuda del Estado mediante el uso de diversos mecanismos. Uno de ellos, los certificados de pobreza, eran un requisito impuesto por los emperadores. Sin embargo, a través de ellos puede concluirse que el solicitante se asumía como pobre y tenía su propia percepción acerca de lo que ello significaba porque no se atenía a los parámetros del pobre merecedor. Que para obtener ese documento, los peticionarios requirieron convencer a los vecinos, personas notables, funcionarios y hombres de la Iglesia. Y que el solicitante quería y buscaba ser reconocido públicamente como pobre para poder acceder al auxilio público.

Gracias a ello, los pobres contribuyeron a transformar y reorganizar el sistema de beneficencia, pero también a desdibujar una visión de la pobreza apegada al antiguo régimen para dar lugar a un enfoque basado en las transformaciones y necesidades de la época.

Conclusiones generales

Durante las primeras décadas del siglo XIX, el surgimiento del Estado moderno, entendido entonces como una entidad capaz de intervenir en diferentes ámbitos de la vida social, generó arduas discusiones entre los funcionarios, intelectuales y científicos de las principales naciones occidentales. Para muchos, el hecho de que un gran poder central pretendiera regular las acciones de los individuos y de las autoridades locales constituía un gran peligro para su autonomía. Les incomodaba la idea de que se buscara homogeneizar cada aspecto de su vida privada y que ello redujera su capacidad para resolver asuntos de los cuales se habían ocupado tradicionalmente.

En la década de 1830 las disputas entre los defensores del poder local y el poder central cobraron importancia a medida que comenzó a analizarse la pertinencia de atender ciertos temas de la vida privada como públicos. El aceleramiento del pauperismo y el incremento de las enfermedades hídricas precisamente hicieron del cuidado de los pobres y la higiene dos asuntos de preocupación general que se discutieron en diversos espacios de la esfera pública. La inquietud generada por el aumento de mendigos en las calles no sólo coincidió con el deseo de los Estados por ver engrandecido su poderío, sino que fue aprovechada por los gobiernos para intentar centralizar las decisiones y funciones de un gran número de individuos, recursos e instituciones que estaban involucradas en la tarea de menguar la pobreza.

Aunque la experiencia de Francia e Inglaterra era distante del contexto mexicano, el hecho de que el auxilio al pobre fuese uno de los principales temas de su agenda política y económica permitió explicar el porqué se convirtieron en un referente para otras naciones que deseaban resolver el incremento de la pobreza. En México, ello fue muy evidente cuando los gobiernos y la prensa de la época se refirieron a su historia con cierta regularidad, ya fuese para recomendar la adopción de su modelo o para alertar sobre los peligros de replicar su ejemplo.

Desde luego, el escenario mexicano tenía sus propias particularidades. La principal es que el Estado libró su principal batalla por la centralización contra la

Iglesia católica. Pero, aun con ello, temas como la miseria generalizada también fueron utilizados como un arma para desestabilizar a su oponente. La prueba más clara fue cuando el Estado liberal culpabilizó al sistema de caridad, detentado por la institución eclesiástica, del aumento de pobres y viceversa. Además, como sucedió en Francia e Inglaterra, el gobierno mexicano cuestionó la capacidad de control que podían ejercer las autoridades locales y los benefactores particulares, organizados en juntas. Actores cuya agencia le restaban autoridad.

Aunque todo el aparato legislativo liberal se volcó a secularizar y centralizar la beneficencia, el mayor impedimento para implementar un sistema de ayuda público de amplio alcance es que el gobierno juarista no se lo planteó en una primera fase. No puede negarse, por ejemplo, que sus medidas fueron adoptadas por algunos gobiernos estatales y que, de haber continuado, quizá se habrían propagado en todo el territorio nacional. Sin embargo, en general sus esfuerzos se dirigieron hacia la capital.

Ahí mismo, la crisis político-económica y el ataque frontal a la Iglesia y a otros actores involucrados en la beneficencia fueron variables que contribuyeron a obstaculizar su objetivo. Lejos de absorber todas las áreas de la vida social, la centralización e institucionalización implicaba negociar y hacer concesiones, como la que el mismo Juárez había hecho con las Hermanas de la Caridad. No obstante, las quejas del ayuntamiento y las juntas de particulares muestran que hubo muy pocos intentos de dialogar. Así, el gran mérito del proyecto liberal no fue tomar la dirección absoluta del cuidado de los pobres, sino haber desencadenado un mayor involucramiento de la sociedad y las autoridades locales en el tema, lo cual más tarde fue aprovechado por Maximiliano y Carlota.

A lo largo de tres capítulos se pudo comprobar que Maximiliano fue un personaje sumamente complejo que no sólo vivió las contradicciones propias de una época de transición, sino que él mismo, como monarca, se empeñó en conservar ideas de antiguo régimen, al tiempo que se empapaba de nuevas corrientes ideológicas como el liberalismo. El principal objetivo de la tesis fue intentar explicar el origen de su interés por preservar el bien común y garantizar la

justicia social que se hicieron evidentes desde sus primeros actos de gobierno en México. Más allá de corroborar que su relación con las clases menesterosas obedecía a una necesidad de legitimar su gobierno, nacido de una invasión extranjera, la apuesta era brindar una explicación que diera cuenta de las características que dotaron de complejidad y contradicciones a su gobierno y el de Carlota.

El análisis del vínculo que Maximiliano forjó con los cameralistas y el precursor de la ciencia de la administración, Lorenz von Stein, brinda herramientas para explicar de dónde provenía su preocupación por garantizar el orden y la armonía social. Se trataba, ante todo, de una lección bien aprendida de sus guías intelectuales. El monarca debía garantizar la felicidad y bienestar de sus gobernados porque sólo así evitaría la formación de movimientos violentos que podían desestabilizar al poder del Estado. La preocupación no era para menos. Las revoluciones de 1848 eran muestra fehaciente del peligro que amenazaba a las monarquías cuando los gobernantes no prestaban atención a las necesidades más apremiantes de su pueblo. Máxime en un momento en que la industrialización, la crisis en el campo y el crecimiento de las ciudades aumentaban día con día el número de pobres.

A partir de las recomendaciones de Justi, Sonnenfels y Stein, pero también de su propia experiencia, Maximiliano dio forma a su propia explicación sobre las causas de la pobreza. Esta nada tenía relación con el desempeño de una institución como la Iglesia católica o con la responsabilidad individual del pobre. Era resultado de problemas estructurales como la falta de inversión, la escasez de empleos y la guerra. En esa lógica, Maximiliano y Carlota estaban convencidos de que el Estado era la única entidad capaz de revertir décadas de abandono y pobreza entre las comunidades indígenas y otros grupos de individuos empobrecidos. Sólo ellos podrían equilibrar el bien público y las necesidades del cuerpo social.

Así, Carlota enfocó todas sus energías en construir un sistema de beneficencia capaz de diseminarse por todo el territorio imperial en forma de

diversos establecimientos asistenciales y de pequeños consejos integrados por particulares. Con esta medida iniciaba un proyecto que tenía en la mira los mismos objetivos aspiracionales de otras naciones europeas: centralizar e institucionalizar el auxilio a los pobres, al tiempo que fortalecían su dominio sobre las élites locales. Para ponerlo en operación, los emperadores replicaron el modelo de organización político-territorial francés. Dividieron al imperio en departamentos y los colocaron bajo la égida de un actor político que debía fungir como su representante, pero también consolidar lazos con autoridades, hacendados, comerciantes y familias poderosas de su jurisdicción. Estos últimos habrían de convertirse en los principales aliados político-económicos del Imperio, así como en impulsores de la beneficencia.

A su llegada a México, muchos de esos grupos ya estaban involucrados en las actividades asistenciales y en la mayoría de los casos sólo requerían ser organizados bajo un esquema de institucionalización que les permitiera ordenar y dirigir sus esfuerzos y recursos. Desde luego, esta unificación no habría sido posible si las autoridades locales, los benefactores particulares y los integrantes de la Iglesia no hubieran compartido las mismas preocupaciones por el aumento de pobres; si otros intereses personales no hubieran estado en juego y si Maximiliano y Carlota no hubieran logrado establecer acuerdos y negociaciones. Aunque todo ello no estuvo exento de dificultades y desacuerdos, durante los pocos años en que el Consejo General de Beneficencia se mantuvo en funcionamiento, existió voluntad para apearse a los reglamentos generales y las órdenes provenientes del poder central.

Esta particularidad también se hizo evidente cuando los emperadores pusieron en marcha una variedad de prácticas, vinculadas al antiguo régimen, a través las cuales buscaron forjar un lazo con sus gobernados y conocer de manera directa sus necesidades. Dicha pretensión los llevó a involucrar una serie de actores sin los cuales habría sido imposible conocer el precio de las semillas, el estado de los establecimientos de beneficencia y las consecuencias sociales de los desastres naturales. Así, al entablar un diálogo y trabajo conjunto con el resto de los grupos involucrados en la asistencia, Maximiliano y Carlota garantizaron

que la “operación maíz”, la recaudación de donativos, el auxilio a domicilio, la especialización de servicios asistenciales y la celebración de audiencias públicas pudieran efectuarse con relativa tranquilidad.

De la misma forma, esta circunstancia permitió que un gran número de mujeres se involucrara de manera más abierta en el cuidado de los pobres y que ello les facilitara salir de la esfera privada del hogar para involucrarse en actividades de carácter público. Desde luego que no era la primera vez que las mujeres participaban en labores de este tipo, pero sí la primera en que a un gran número de ellas se les reconocía institucionalmente.

En cuanto a los asistidos, si bien el Estado imperial validó el perfil del pobre merecedor, también restableció la legitimidad de los pobres vergonzantes para pedir ayuda. Ello indica que los pobres no podían desvincularse de la sociedad en la cual se enmarcaban ni de las estructuras que los definían y que reglamentaban las prácticas orientadas a su auxilio. No obstante, las autoridades imperiales habilitaron otros medios para interactuar con sus gobernados y, en ese camino, las audiencias y las peticiones escritas fueron aprovechadas por los pauperizables para ejercer su derecho a ser escuchados y auxiliados. Aunque de manera limitada, ese poder de acción coadyuvó a que fuesen muchos más los individuos merecedores de la ayuda del Estado. Así, las instituciones de beneficencia transitaron a formas más diversificadas de prestar auxilio, en general más vinculadas a la realidad de la época.

Bibliografía

Fuentes primarias

-Abbagnano, Nicola, *Diccionario de filosofía*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963 (edición original en italiano 1961)

-*Advenimiento de SS. MM. II. Maximiliano y Carlota al trono de México: documentos relativos y narración del viaje de nuestros soberanos de Miramar a Veracruz y del recibimiento que les hizo en este último puerto y en las ciudades de Cordoba, Orizava, Puebla y México*, México, Imprenta de J.M Lara, 1864.

-*Alocuciones. Cartas oficiales e instrucciones del emperador Maximiliano durante los años de 1864, 1865 y 1866*, México, Imprenta Imperial, 1867.

-*Anuario de las órdenes imperiales*, México, Imprenta de J.M Lara, 1865.

-*Benito Juárez. Documentos, discursos y correspondencia*, vol. IX, 2ª ed., México, Libros de México, 1973.

-Blasio, José Luis, *Maximiliano íntimo. El emperador Maximiliano y su corte. Memorias de un secretario particular*, México, Librería de la viuda de C. Bouret, 1903.

-Block, Maurice, *Dictionnaire de l'administration française*, t. I, París, Berger-Levrault, 1877.

-*Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano*, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1866.

-Bonnin, Charles-Jean, *Principios de administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

-*Colección de leyes, decretos y reglamentos que interinamente forman el sistema político, administrativo y judicial del imperio*, México, Imprenta de J. M. Andrade y F. Escalante, 1865.

-*De Miramar a México. Viaje del emperador Maximiliano y de la emperatriz Carlota, desde su palacio de Miramar cerca de Trieste hasta la capital del imperio mexicano, con una relación de los festejos públicos con que fueron obsequiados en Veracruz, Córdoba, Orizaba, Puebla, México y en las demás poblaciones del tránsito*. México, Imprenta de J. Bernardo Aburto, 1864.

-“Decreto del Gobierno. Distribución de los ramos de la administración pública para su despacho entre las seis secretarías de Estado”, en Dublán Manuel y José María Lozano, *Legislación mexicana ó colección completa de las disposiciones*

legislativas expendidas desde la Independencia de la República, t. IX, México, Imprenta del Comercio, 1876, pp. 88-90.

-Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana ó colección completa de las disposiciones legislativas expendidas desde la Independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano, hijos, 1876, t. IX.

-*Estatuto Provisional del Imperio Mexicano*, México, Imprenta de J. M. Andrade y F. Escalante, 1865.

-*Extracto de los reglamentos generales de la asistencia pública... de la junta de beneficencia del primer cuartel de París*, México, J.M. Andrade y Escalante, 1865.

-García Icazbalceta, Joaquín, *Informe sobre los establecimientos de beneficencia y corrección de esta capital; su estado actual; noticia de sus fondos; reformas que desde luego necesitan y plan general de su arreglo*, México, Moderna Librería Religiosa, 1907.

-Justi, Johann Heinrich Gottlob von, *Ciencia del Estado. Juan Enrique von Justi*, México, Gobierno del Estado de México, 1996.

-*Ley orgánica sobre la administración departamental gubernativa y ley para la organización de la Hacienda Municipal*, Querétaro, Imprenta del Gobierno a cargo de Víctor Guillén, 1865.

-Marmolejo, Julio, *Efemérides Guanajuatenses o datos para formar la historia de la ciudad de Guanajuato: obra escrita con presencia de los más auténticos e interesantes documentos*, t. IV, Guanajuato, Imprenta del Colegio de Artes y Oficios, 1884.

-Marx, Karl, *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, Madrid, Fundación Federico Engels, 2003.

_____, *El Capital. Crítica de la economía política. Libro I. El proceso de producción del capital*. t.III, México, Siglo XXI, 10ª reimp., 2013.

-“Ministerio de Relaciones Exteriores” en Dublán Manuel y José María Lozano, *Legislación mexicana ó colección completa de las disposiciones legislativas expendidas desde la Independencia de la República*, t. VI, México, Imprenta del Comercio, 1876, pp. 405 y 406.

-*Obras de caridad que se practican en varios establecimientos de beneficencia: apuntes escritos para el Consejo de Beneficencia*, México, J.M. Andrade y Escalante, 1865.



-Madrazo, Francisco de Paula, *Manual de administración*, París, Librería de Rosa Bouret y C°, 1857.

-Payno, Manuel, *Cuentas, gastos, acreedores y otros asuntos del tiempo de la intervención francesa y del imperio de 1861 a 1867*, México, Porrúa, 1981 (edición original de 1868).

-Pimentel, Francisco, *Obras completas*, t. III, México, Tipografía económica, 1903.

-Ratz, Konrad, *Correspondencia inédita entre Maximiliano y Carlota*, México, FCE, 2003.

-*Recuerdos de mi vida. Memorias de Maximiliano*, Tomo II, traducción del alemán de José Linares y Luis Méndez, México, Escalante, 1869.

-Rodríguez, Dionisio y Juan Gutiérrez Mallén, "Informe sobre la Escuela de Artes y Oficios, 1865", *Descripciones Jaliscienses*, núm. 12, El Colegio de Jalisco, 1994, Jalisco, 40 pp.

-Stein, Lorenz von, *Movimientos sociales y monarquía*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, Trad. Enrique Tierno Galván, 1957 (edición original de 1850)

_____, *Tratado de teoría de la administración y derecho administrativo*, México, FCE, 2016 (primera edición en alemán, 1870).

-Valle, Juan N del, *El viajero en México: completa guía de forasteros para 1864: obra útil a toda clase de personas*, México, Andrade y Escalante, 1864.

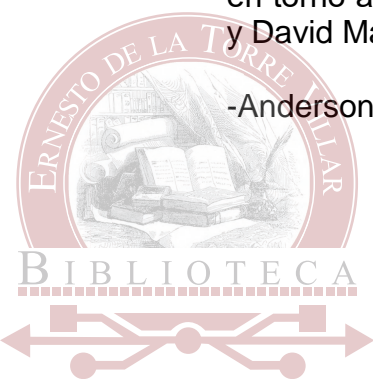
-Villeneuve Bargemont, Alban, *Économie Politique Chrétienne, ou Recherches sur la nature et las causes du paupérisme, en France et en Europe, et sur les moyens de le soulager et de le prévenir*, Paris, Paulin, 1834.

Fuentes secundarias

-Aguilar Ochoa, Arturo y Juan Alfonso Milán López, "Una cárcel que se decía penitenciaria: la cárcel de Belém en la Ciudad de México durante el Segundo Imperio 1863-1867", *Revista de Historia de las Prisiones*, núm. 9, julio-diciembre, 2019, pp. 7-28.

-Alberola, Armando, "La huella de la catástrofe en la España moderna. Reflexión en torno a los terremotos de 1748 y 1755", en Dolores Lorenzo, Miguel Rodríguez y David Marilhacy (coords.), *Historiar las catástrofes*, 2020, pp. 67-92.

-Anderson, Perry, *El Estado absolutista*, México, Siglo XXI, 15ª ed., 1998.



-Araque Medina, “De escandalosa y disipada vida”. El problema de la vagancia en Mérida (1809-1858)”, *Presente y pasado. Revista de Historia*. Universidad de Los Andes, Venezuela, Año 16, núm. 31, enero-junio, 2011, pp. 49-66.

-Araya Espinoza, Alejandra, “Guerra, intolerancia a la ociosidad y resistencia: los discursos políticos tras la vagancia. Ciudad de México 1845-1860”, en *Boletín Americanista*, Universidad de Barcelona, núm. 52, año LII, Barcelona, 2002, pp. 23-56.

-Arenal, Jaime del, “La protección del indígena en el Segundo Imperio mexicano: la Junta Protectora de las Clases Menesterosas”, *Ars Juris*, núm. 6, México, Universidad Panamericana, 1991, pp. 193-237.

-Arrom, Silvia Marina, “Vagos y mendigos en la legislación mexicana, 1745-1845”, en Beatriz Bernal, *Memoria del IV Congreso de Derecho mexicano*, t. I, UNAM, México, 1986, pp. 71-87.

_____, “Las Señoras de la Caridad: pioneras olvidadas de la asistencia social en México 1863-1910”, en *Historia Mexicana*, núm. 2, vol. LVII, octubre-diciembre, México, El Colegio de México, 2007, pp. 445-490.

_____, “Filantropía católica y sociedad civil: los voluntarios mexicanos de San Vicente de Paúl, 1845-1910”, *Revista Sociedad y Economía*, Colombia, Universidad del Valle, núm. 10, abril, 2006, pp. 69-97.

_____, *Para contener al pueblo: el hospicio para pobres de la ciudad de México. 1774-1871*, México, CIESAS, 2011.

_____, *Volunteering for a cause. Gender, faith, and charity in Mexico from the reform to the revolution*, USA, University of New Mexico Press, 2016.

Ayala Flores, Hubonor, “La beneficencia pública y privada en Veracruz: actores sociales e instituciones: el caso de Orizaba, 1873-1930”, Tesis de Doctorado, México, El Colegio de Michoacán, 2011.

_____, “Las juntas de caridad, pilares de la beneficencia en Veracruz. El caso de Orizaba, siglos XIX y XX”, en Juan Manuel Cerdá, Gloria Guadarrama, et al., *El auxilio en las ciudades. Instituciones, actores y modelos de protección social. Argentina y México. Siglos XIX y XX*, México, El Colegio Mexiquense / Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”, 2015, pp. 185-214.

-Azuela, Luz Fernanda y Patricia Gómez Rey, “El papel de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística en el imperio de Maximiliano de Habsburgo”, en Luz Fernanda Azuela y Rodrigo Vega y Ortega (coords.), *Actores y espacios de la geografía y la historia natural de México, siglos XVIII-XX*, Instituto de Geografía / UNAM, México, 2015, pp. 31-54.

-Bartlett, Roger, "Cameralism in Russia: Empress Catherine II and Population Policy", en Martin Seppel y Keith Tribe (eds.), *Cameralism in practice: State administration and Economy in Early Modern Europe*, Woodbridge, Boydell and Brewer, 2017, 2017, pp. 65-90.

-Bazant, Jan, *Los bienes de la Iglesia en México 1856-1875*, México, El Colegio de México, 2007.

-Becerril Hernández, Carlos de Jesús, *Hacienda pública y administración fiscal. La legislación tributaria del segundo imperio mexicano (antecedentes y desarrollo)*, México, Instituto Mora, 2015.

-Bérenger, Jean, *El imperio de los Habsburgo 1273-1918*, Trad. Godofredo González, Barcelona, Crítica, 1993.

-Berman, Marshall, *Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad*, México, Siglo XXI, 2ª ed., 2011.

-Berry, Charles, *La reforma en Oaxaca, una microhistoria de la revolución liberal: 1857-1876*, México, ERA, 1989.

-Birnie, Arthur, *Historia económica de Europa, 1760-1933*, México, Fondo de Cultura Económica, 1938.

-Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 14ed, 2005.

-Bolufer, Mónica, "Entre historia social e historia cultural: la historiografía sobre la pobreza y caridad en la época Moderna", en *Historia Social*, Fundación Instituto de Historia Social, núm. 43, 2002, España, pp. 105-127.

-Botero, Natalia, "El problema de los excluidos. Las leyes contra la vagancia en Colombia durante las décadas de 1820 a 1840", en *Anuario Colombiano de Historia Social*, Universidad Nacional de Colombia, vol. 39, núm. 2, julio-diciembre, Bogotá, pp. 41-68.

-Bouvet, Marc, "Los consejos de prefectura: atribuciones y procedimiento contencioso (1800-1889)" en Miguel Ángel Chamocho Camuto (coord.), *El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los consejos de prefectura a los consejos provinciales*, Madrid, Dykinson, 2014, pp. 357-378.

-Bustamante, José, *Escuelas en tiempos de cambio: política, maestros y finanzas en el valle de Toluca durante la primera mitad del siglo XIX*, México, El Colegio de México, 2014.

-Camacho Pichardo, Gloria, "El retrato del menesteroso durante el segundo imperio mexicano: los pueblos de indios marginados rurales", en Edgar Samuel

Morales Sales (coord.), *Temas de Historia y Discontinuidad Sociocultural en México*, México, UAEMéx, 2015, pp. 29-42.

-Capra, Carlo, "The Functionary", en Michel Vovelle, *Enlightment Portraits*, trad. Lydia G. Cochrane, Chicago, The University of Chicago Press, 1997, pp. 318-355.

-Carasa, Pedro, "Welfare provision in Castile and Madrid", en Ole Peter Grell, Andrew Cunningham y Bernard Roeck (eds.) *Health Care and Poor Relief in 18th and 19th century Southern Europe*, New York, Routledge, 2017, pp. 96-120.

_____, "La asistencia social privada en la España moderna y contemporánea", *Estudios de Historia de España*, vol. 19, núm. 2, diciembre, 2017, pp. 255-290.

-Ceja Andrade, Claudia, *Al amparo del Imperio. Ideas y creencias sobre la justicia y buen gobierno durante el Segundo Imperio Mexicano*, México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2007.

-Chopin Cortes, Ángel, *Efemérides del Estado de México*, México, 2013.

-Contreras, Mario, *Nayarit, Historia breve*, México, Fondo de Cultura Económica, 2016.

-Covarrubias, José Enrique, *En busca del hombre útil. Un estudio del utilitarismo neomercantilista en México y Europa, 1748-1833*, México, UNAM, 2005.

-Crook, Tom, *Governing systems. Modernity and the making of public health in England, 1830-1910*, Oakland C., University of California Press, 2016.

-Crespo Orozco, María Elena, "Del trabajo voluntario a la profesionalización de la atención materno-infantil. Las mujeres y la administración de la Casa de Maternidad e Infancia de la Ciudad de México, 1865-1871", Tesis de licenciatura en Historia, México, UNAM, 2017.

-Cruz, Yazmín, "Las clases menesterosas: ¿Asunto de Estado filantropía?", en José Luis Soberanes, Miguel Ángel García et. al., *Derecho, Guerra de Reforma, intervención francesa y segundo imperio. A 160 años de las Leyes de Reforma*, México, UNAM-IIJ, 2020, pp. 79-92.

-Cunningham, Andrew, "Some closing and opening remarks", en Ole Peter Grell, Andrew Cunningham y Bernard Roeck (eds.) *Health Care and Poor Relief in 18th and 19th century Southern Europe*, New York, Routledge, 2017, pp. 1-9.

-Davidson, Denise, *France after Revolution. Urban Life, Gender, and the New Social Order*, London, Harvard University Press, 2007.

-Davis, John A., "Health care and poor relief in Southern Europe in the 18th and 19th centuries", en Ole Peter Grell, Andrew Cunningham y Bernard Roeck (eds.)

Health care and poor relief in 18th and 19th century Southern Europe, New York, Routledge, 2017, pp. 10-33.

-Duncan, Robert, "Political Legitimation and Maximilian's Second Empire in Mexico, 1864-1867", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 12, núm. 1, enero, California, University of California Press, 1996, pp. 27-66.

_____, "Beneath a Rich Blaze of Golden Sunlight': The Travels of Archduke Maximilian through Brazil, 1860", *Terrae Incognitae. The Journal of the Society for the History of Discoveries*, vol. 52, núm. 1, pp. 37-64, 2020.

-Espinha da Silveira, Luis, "La desamortización en Portugal", *Ayer*, núm. 9, Asociación de Historia Contemporánea, 1993, pp. 29-60.

-Esteban de Vega, Mariano, "La asistencia liberal española: beneficencia pública y previsión particular", *Historia Social*, núm. 13, primavera-verano, 1992, Madrid, pp. 123-138.

_____, "Pobreza y beneficencia en la reciente historiografía española", *Ayer*, núm. 25, Asociación de Historia Contemporánea, 1997, pp. 15-34.

-Faure, Olivier, "Health Care Provision and Poor Relief in 19th Century Provincial France", en Ole Peter Grell, Andrew Cunningham y Robert Jütte, *Health Care and Poor Relief in 18th and 19th Century Northern Europe*, New York, Routledge, 2017, edición original 2002.

-Fejtová, Olga y Milan Hlavačka, "'For you always have the poor' with you...': From charity to municipal social policy", en Olga Fejtová, Milan Hlavačka y Václava Horčáková, *Poverty, Charity and Social Welfare in Central Europe in the 19th and 20th Centuries*, UK, Cambridge Scholars Publishing, 2017, pp. 6-21.

-Galeana, Patricia, *Las relaciones Iglesia-Estado durante el Segundo Imperio*, México, UNAM, 1991.

-García Ugarte, Marta Eugenia, "Reacción social a las leyes de reforma (1855-1860)", *Biblioteca Jurídica de la UNAM*, 2012, pp. 361-381.

-García-Pelayo, "La teoría de la sociedad en Lorenz von Stein", *Revista de Estudios Políticos*, vol. 27, núm. 47, septiembre-octubre, Madrid, 1949, pp. 43-90.

-Garrido Asperó, María José, *Para sanar, fortalecer y embellecer los cuerpos: historia de la gimnasia en la ciudad de México, 1824-1876*, México, Instituto Mora, 2016.

-Gates-Coon, Rebecca, *The Charmed Circle: Joseph II and the 'the five Princesses', 1765-1790*, Indiana, Purdue University Press, 2015.

-Gay, Peter, *La experiencia burguesa de Victoria a Freud. La educación de los sentidos. Tiernas pasiones*, México, FCE, 1992.

-Giddens, Anthony, *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*, Buenos Aires, Amorrortu, 1991.

-Gil Pujol, Xavier, *Tiempo de política: perspectivas historiográficas sobre la Europa moderna*, Barcelona, Universitat de Barcelona, 2006.

-Gilmore, Ray, "The Condition of the Poor in Mexico, 1834", *Hispanic American Historical Review*, vol. 37, núm. 2, 1957, pp. 213-226.

-Giner, Salvador, *Historia del pensamiento social*, España, Ariel, 2002.

-González Calderón, Marcela, "La imprenta en la Península de Yucatán en el siglo XIX", Tesis de doctorado en Historia, México, CIESAS, 2014.

-González Villalobos, Verónica, "La instrucción y la beneficencia públicas al rescate de los futuros ciudadanos. El caso de la Escuela de Artes y Oficios de Jalisco, 1842-1910", *Estudios sobre las culturas contemporáneas*, Universidad de Colima, vol. XXI, núm. II, 2015, Colima, pp. 49-78.

-González y González, Luis, "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, 1965, pp. 103-110.

-Granados, Aimer, "Comunidad indígena, imaginario monárquico, agravio y economía moral durante el Segundo Imperio mexicano", *Secuencia*, núm. 41, mayo-agosto, México, Instituto Mora, 1998, pp. 45-74.

-Grell, Ole y Andrew Cunningham, "The Reformation and changes in welfare provision in early modern Northern Europe", en Ole Grell y Andrew Cunningham, *Health care and poor relief in Protestant Europe 1500-1700*, New York, Routledge, 1997, pp. 6-35.

-Grell, Ole y Andrew Cunningham, "The Counter-Reformation and welfare provision in Southern Europe", en Grell, Ole, Andrew Cunningham y Jon Arrizabalaga, *Health care and poor relief in Counter-Reformation Europe*, New York, Routledge, 2005, pp. 1-16.

-Guadarrama, Gloria, "Tiempo, circunstancia y particularidades de la asistencia privada en el Estado de México", *Documentos de Investigación*, México, El Colegio Mexiquense, 2007, pp. 1-23.

Guadarrama, Gloria y Paolo Riguzzi, "La trayectoria legislativa de la beneficencia privada en México, del Porfiriato hasta mediados de siglo XX: cambio institucional"

y gobernanza”, en Juan Manuel Cerdá, Gloria Guadarrama, *et al.*, *El auxilio en las ciudades. Instituciones, actores y modelos de protección social. Argentina y México. Siglos XIX y XX*, México, El Colegio Mexiquense / Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”, 2015, pp. 25-52.

-Guerra, François-Xavier, “El renacer de la historia política: razones y propuestas”, *Historias*, núm. 54, enero-abril, INAH, 2003, pp. 3-23.

-Guerrero, Omar, *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*, México, Fontamara, 3ªed., 1996.

_____, “Estudio introductorio”, en Lorenz von Stein, *Tratado de teoría de la administración y derecho administrativo*, México, FCE, 2016 (primera edición en alemán, 1870).

-Gutiérrez de Lara, Juan, “El clero contra el César: la oposición a la Reforma liberal en Aguascalientes (1853-1867)”, tesis de maestría en Historia, México, Universidad Iberoamericana, 2013.

-Heerma van Voss, Lex (ed.), *Petitions in Social History*, International Review of Social History Supplements, NY, Cambridge University Press, 2017, edición original 2002.

-Hernández Sáenz, Luz María, “Un problema de equilibrio: el protomedicato y las juntas de sanidad de México y Puebla, 1813-1850”, en Rojas, Laura y Deeds, Susan (coords.), *México a la luz de sus revoluciones*, México, El Colegio de México, 2014, vol. I, pp. 538-570.

-Himmelfarb, Gertrude, *La idea de la pobreza. Inglaterra a principios de la época industrial*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

-Hobsbawn, Eric, *Industria e Imperio. Una historia económica de Gran Bretaña desde 1750*. Trad. Gonzalo Pontón, Barcelona, Ariel, 1982.

-Horn Melton, James Van, *Absolutism and the Eighteenth-Century origins of compulsory schooling in Prusia and Austria*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, (edición original 1988).

-Horst, Pietschmann, “Consideraciones en torno al protoliberalismo, reformas borbónicas y revolución. La Nueva España en el último tercio del siglo XVIII”, *Historia Mexicana*, vol. 41, núm. 2, octubre-diciembre, El Colegio de México, 1991, pp. 167-205.

-Hufton, *The Poor of Eighteenth-Century France 1750-1789*, Oxford University Press, UK, 1979.



-Innes, Joanna, "The State and the poor. Eighteenth-Century England in European perspective", en John Brewer y Eckhart Hellmuth, *Rethinking Leviathan. The Eighteenth-Century State in Britain and Germany*, New York, Oxford University Press, 1999, pp. 225-280.

_____, "Changing perceptions of the State in the Late Eighteenth and Early Nineteenth Centuries", *Journal of Historical Sociology*, núm.1, vol. 15, marzo, 2002, United Kingdom, pp. 107-113.

_____, "Central Government 'Interference': Changing Conceptions, Practices, and Concerns, c. 1700-1850", en Jose Harris, *Civil Society in British History. Ideas, Identities, Institutions*, New York, Oxford University Press, 2003.

-Jones, Colin, *Charity and Bienfaisance. The treatment of the poor in the Montpellier Region 1740-1815*, UK, Cambridge University Press, 2005.

-Klemme, Heiner y Manfred Kuehn (eds.) *The Bloomsbury Dictionary of Eighteenth-Century German Philosophers*, London / New York, Bloomsbury Publishing, 2016.

-Kraus, Hans-Christoph, "Del Cameralismo a la Economía Nacional. La tradición alemana de las ciencias políticas hasta el comienzo del siglo XX", *Historia* 396, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, núm. 1, 2011, pp. 103-125.

-Legay, Marie-Laure, *Les états provinciaux dans la construction de l'État moderne*, Genève, Librairie Droz, 2001.

-Leniaud-Dallard, Flavie, "Villeneuve Bargemont et les problèmes de santé et d'assistance dans le département de la Meurthe", *Colloque sur l'histoire de la Sécurité sociale: problèmes et méthodes. Actes du 103e Congrès National des Sociétés savantes* (Nancy), Paris, 1978.

-León Garduño, Ángela, *El proyecto de monarquía social del segundo imperio mexicano (1864-1867)*, México, UNAM, 2017.

_____, "México en contexto: la lucha por la centralización de la beneficencia (1861-1867)", en José Luis Soberanes, Miguel Ángel García et. al., *Derecho, Guerra de Reforma, intervención francesa y segundo imperio. A 160 años de las Leyes de Reforma*, México, UNAM-IIJ, 2020, pp. 65-77.

_____, "La fortificación de la ciudad de Oaxaca y sus consecuencias sociales durante la Intervención Francesa y el Segundo Imperio", en Alfonso Milán López y Emilio Rodríguez Herrera (coords.), *El Segundo Imperio y la resistencia republicana en el sur-sureste de México*, CEDIP / Cámara de Diputados LXIII Legislatura, 2017, pp. 207-228.

-Leeuwen, Marco H.D. van, *The Logic of Charity. Amsterdam, 1800-1850*, London, Palgrave-MacMillan, 2000.

-Lida, Clara, “¿Qué son las clases populares? Los modelos europeos frente al caso español en el siglo XIX”, en *Historia Social*, núm. 27, 1997, pp. 3-21.

-Lindert, Peter, *El ascenso del sector público. El crecimiento económico y el gasto social del siglo XVII al presente. vol. I. La historia*. México, Fondo de Cultura Económica, 2011.

-Lira, Andrés, *Comunidades indígenas frente a la Ciudad de México. Tenochtitlán y Tlatelolco, sus pueblos y barrios, 1812-1919*, México, El Colegio de México / El Colegio de Michoacán, 1983.

-López Alonso, Carmen, “La pobreza en el pensamiento político: España primera mitad del siglo XIX”, en *Historia Social*, núm. 13, primavera-verano, Fundación Instituto de Historia Social, 1992, pp. 139-156.

-López-Alonso, Moramay, *Estar a la altura: una historia de los estándares de vida en México, 1850-1950*, México, FCE, 2015.

-López González, Georgina, *La organización para la administración de la justicia ordinaria en el Segundo Imperio. Modernidad institucional y continuidad jurídica en México*, México, El Colegio de México / UAM Iztapalapa, 2014.

-Lorenzo Río, María Dolores, *El Estado como benefactor. Los pobres y la asistencia pública en la Ciudad de México, 1877-1905*, México, El Colegio de México, 2011.

_____, “Ley y eficacia. La centralización administrativa en la Ciudad de México, 1877-1904”, *Signos Históricos*, UAM-Iztapalapa, vol. 19, núm. 37, enero-junio, 2017, México, pp. 64-95.

-Luca de Tena, Torcuato, *Ciudad de México en tiempos de Maximiliano*. México, Planeta, 1990.

-Lughofer, Johann Georg, “Ferdinand Maximilian von Habsburg's Literary Work in the Light of his Later Assumption of the Throne in Mexico”, *Austrian Studies*, Modern Humanities Research, vol. 20, 2012, pp. 75-95.

-Lyons, Martyn, *Napoleon Bonaparte and the legacy of the French Revolution*, New York, Macmillan, 1994.

-Mahon, Pascal, *La décentralisation administrative: étude de droit public français, allemand et suisse*, Genève, Librairie Droz, 1985.



-Magalón Pinzón, Miguel, “La ciencia de la policía y el derecho administrativo”, *Estudios Socio-Jurídicos*, Universidad del Rosario, núm. 1, vol. 6, enero, 2004, pp. 174-210.

-Magnusson, Lars, “Was Cameralism really the German version of Mercantilism?”, en Phillip R. Rössner (ed.), *Economic Growth and the origins of modern political economy. Economic reasons of State: 1500-2000*, New York, Routledge, 2016, pp. 57-71.

_____, “Comparing Cameralisms. The Case of Sweden and Prussia”, en Martin Seppel y Keith Tribe (eds.), *Cameralism in practice: State administration and Economy in Early Modern Europe*, Woodbridge, Boydell and Brewer, 2017, pp. 17-38.

-Marin, Brigitte, “Poverty, relief and hospitals in Naples in the 18th and 19th centuries”, en Ole Peter Grell, Andrew Cunningham y Bernard Roeck (eds.) *Health Care and Poor Relief in 18th and 19th century Southern Europe*, New York, Routledge, 2017, pp. 208-228.

-Marino, Daniela, “‘Ahora que Dios nos ha dado Padre [...]’. El Segundo Imperio y la cultura jurídico-política campesina en el centro de México”, en *Historia Mexicana*, vol. LV, núm. 4, México, El Colegio de México, 2006, pp. 1353-1410.

-Markkussen, Ingrid, “Johan Ludvig Reventlow’s Master Plan at the Brahetrolleborg Estate: Cameralism in Denmark in the 1780’s and 1790’s”, en Martin Seppel y Keith Tribe (eds.), *Cameralism in practice: State administration and Economy in Early Modern Europe*, Woodbridge, Boydell and Brewer, 2017, pp. 203-220.

-Martz, Linda, *Poverty and Welfare in Habsburg Spain*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983.

-Mazzina, Constanza, “Alexis de Tocqueville y la tradición liberal”, en *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, Universidad Sergio Arboleda, núm. 15, vol. 8, julio-diciembre, 2008, Colombia, pp. 135-147.

-Mendes, Alexandre, “Administrative centralisation, Police Regulations and Mining Sciences as Channels for the Dissemination of Cameralist Ideas in the Iberian World”, en Martin Seppel y Keith Tribe (eds.), *Cameralism in practice: State administration and Economy in Early Modern Europe*, Woodbridge, Boydell and Brewer, 2017, pp. 155-178.

-Mengelberg, Kaethe, “Lorenz von Stein and his contribution to historical sociology”, *Journal of the History of Ideas*, vol. 22, núm. 2, Pennsylvania, University of Pennsylvania Press, abril-junio, 1961, pp. 267-274.



-Meyer, Jean “La Junta Protectora de las Clases Menesterosas. Indigenismo y agrarismo en el Segundo Imperio”, en Antonio Escobar (coord.), *Indio, nación y comunidad en el México del siglo XIX*, México, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 1993, pp. 329-364.

McKinnon, Mary, “English Poor Law Policy and the Crusade Against Outrelief”, *The Journal of Economic History*, vol. 47, núm. 3, septiembre, 1987, pp. 603-625.

-McManners, John, *Church and Society in Eighteenth-Century France*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

-Micheli, Alberto de, “Los inicios de la cardiología mexicana en los albores de la Academia Nacional de Medicina”, en *Archivos de Cardiología de México*, México, vol. 86, núm. 3, septiembre, 2016, pp. 276-281.

-Midwinter, E.C., “State intervention at the local level: the New Poor Law in Lancashire”, en *The Historical Journal*, Cambridge University Press, núm. 1, vol. 10, 1967, Cambridge, pp. 106-112.

-Miranda Pacheco, Sergio, “Desagüe, ambiente y urbanización de la Ciudad de México en el siglo XIX”, *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, El Colegio de Michoacán, vol. 40, núm. 159, marzo, 2020, pp. 31-72.}

-Monsalvo, Edwin y Roberto González Arana, “Contra la moral y las buenas costumbres: el control de la vagancia y la prostitución en la frontera sur de Antioquía, Manizales, Colombia 1850-1870”, *Caravelle*, núm. 104, 2015, pp. 153-175.

-Morales Mendoza, Paola, “Sociedad de beneficencia de San Vicente de Paul en Medellín (Antioquia, Colombia), 1890-1930”, *Historiello. Revista de Historia regional y local*, vol. 3, núm. 6, diciembre, 2011, pp. 173-192.

-Munck, Thomas, *Historia social de la Ilustración*, Barcelona, Crítica, 2013.

-Muriel, Josefina, *Hospitales de la Nueva España*, México, UNAM / Cruz Roja Mexicana, 1991, t. II.

-Nubola, Cecilia, “Supplications between Politics and Justice: the Northern and Central Italian Stages in the Early Modern Age”, *International Review of Social History*, Cambridge University Press, vol. 46, sup. 9, 2001, pp. 35-56.

-Palacio Atard, Vicente, *La alimentación de Madrid en el siglo XVIII*, Madrid, Real Academia de la Historia, 1998.

-Pallol Trigueros, Rubén, “La ciudad frente a la pobreza: la acción social del municipio madrileño a través de las juntas parroquiales en 1860”, en Francisco Carantoña Álvarez y Elena Aguado Cabezas (Eds.) *Ideas reformistas y*

reformadores en la España del siglo XIX. Los Sierra Pambley y su tiempo, Biblioteca Nueva / Universidad de León / Fundación Sierra Pambley, Madrid, 2008, p. 512.

-Pani, Erika, “¿‘Verdaderas figuras de Cooper’ o ‘pobres inditos infelices’? La política indigenista de Maximiliano”, *Historia Mexicana*, vol. 47, núm. 3, enero-marzo, México, El Colegio de México, 1998, pp. 571-604.

_____, *Para mexicanizar el Segundo Imperio. El imaginario político de los imperialistas*, México, El Colegio de México, 2001.

_____, “Presentación”, en Leonor Ludlow (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, t. II, México, UNAM-IIH, 2002, pp. 7-10.

-Papenheim, Martin, “The Pope, the Beggar, the Sick, and the Brotherhoods: health care and poor relief in 18th and 19th Century Rome” en Ole Peter Grell, Andrew Cunningham y Bernard Roeck (eds.) *Health Care and Poor Relief in 18th and 19th century Southern Europe*, New York, Routledge, 2017, pp. 164-186.

-Parris, Henry, “The Nineteenth-Century Revolution in Government: A Reappraisal Reappraised”, *The Historical Journal*, Cambridge University Press, núm. 1, vol. 3, 1960, Cambridge, pp. 17-37.

-Pérez Toledo, Sonia, “Los vagos de la ciudad de México y el Tribunal de Vagos en la primera mitad del siglo XIX”, *Secuencia*, Instituto Mora, núm. 27, septiembre-diciembre, 1993, pp. 27-42.

-Ponce de León Atria, Macarena, *Gobernar la pobreza. Prácticas de caridad y beneficencia en la ciudad de Santiago, 1830-1890*, Chile, Editorial Universitaria / Centro de Investigaciones Diego Barros Arana / Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, 2011.

-Price, Roger, *The French Second Empire. An Anatomy of Political Power*, Inglaterra, Cambridge University Press, 2001.

-Procacci, Giovanna, *Gouverner la misère*, París, Editions du Seuil, 1993.

-Pulido Esteva, Diego, “Policía: del buen gobierno a la seguridad, 1750-1850”, *Historia Mexicana*, El Colegio de México, vol. LX, núm. 3, enero-marzo, 2011, pp. 1595-1642.

-Pullan, Brian, “The Counter-Reformation, medical care and poor relief”, en Ole Peter Grell, Andrew Cunningham y Jon Arrizabalaga, *Health care and poor relief in Counter-Reformation Europe*, New York, Routledge, 2005, pp. 17-38.



-Ramírez Martín, Susana, “El legado de la Real expedición filantrópica de la vacuna (1803-1810): las juntas de vacuna”, *Asclepio*, España, vol. LVI, núm. I, 2004, pp. 33-61.

-Ramsey Matthew, “Before l’État-Providence; Health and Liberal Citizenship in Revolutionary and Post-Revolutionary France”, en Frank Huisman y Harry Oosterhuis, *Health and Citizenship: Political Cultures of Health in Modern Europe*, Londres, Pickering and Chatto, 2014, pp. 45-65.

_____, “Poor Relief and Medical Assistance in 18th and 19th Century Paris”, en Ole Peter Grell, Andrew Cunningham y Robert Jütte, *Health Care and Poor Relief in 18th and 19th Century Northern Europe*, New York, Routledge, 2017, edición original 2002, pp. 279-308.

-Ratz, Konrad, *Tras las huellas de un desconocido. Nuevos datos y aspectos de Maximiliano de Habsburgo*, México, CONACULTA / INAH / Siglo XXI, 2008.

-Ratz, Konrad y Amparo Gómez Tepexicuapan, *Los viajes de Maximiliano en México (1864-1867)*, México, CONACULTA, 2012.

-Raynaud, Philippe y Stéphane Rials, *Diccionario Akal de Filosofía Política*, Akal, Madrid, 2001 (edición original en francés 1996).

-Rebagliati, “Del ‘pobre afligido al ‘vicioso holgazán’: concepciones de pobreza en Buenos Aires (1700-1810)”, *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, Universidad Nacional de la Plata, vol. 16, núm. 2, octubre, 2016, pp. 1-25.

-Reyes, Jorge, *Los congresos del Estado de México en el siglo XIX y en los albores del siglo XX*, México, Poder Legislativo del Estado de México, 2012.

-Reyes Pavón, Leonor, “Las Hermanas de la Caridad: su labor asistencial y educativa en Yucatán: 1865-1875”, tesis licenciatura en Historia, México, Universidad Autónoma de Yucatán, 2013.

-Rodríguez Kuri, Ariel, *La experiencia olvidada: el ayuntamiento de México: política y gobierno, 1876-1912*, México, El Colegio de México, 1996.

-Roll, Eric, *Historia de las doctrinas económicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 8ª reimp., 2017.

-Rowe, Michael, *From Reich to State: the Rhineland in the Revolutionary age, 1780-1830*, UK, Cambridge University Press, 2003.

-Rudé, Georges, *Protesta popular y revolución en el siglo XVIII*, Barcelona, Ariel, 1978.



-Rydén, Göran, "Balancing the Divine with the Private: The Practices of Hushållning in Eighteenth-Century Sweden", en Martin Seppel y Keith Tribe (eds.), *Cameralism in practice: State administration and Economy in Early Modern Europe*, Woodbridge, Boydell and Brewer, 2017, pp. 179-202.

-Salinas Sandoval, María del Carmen, "Organización municipal durante el Segundo Imperio. Un análisis de la legislación" en Patricia Galena, Silvestre Villegas Revueltas, et al., *La Legislación del Segundo Imperio*, México, INEHRM, 2016, pp. 233- 272.

-Sánchez, Oliver, "La Real Expedición filantrópica de la vacuna y la Junta Central de Vacunación de Guadalajara" en Lilia V., Lilia y Sánchez, Oliver (coords.), *Convergencias y divergencias: México y Perú, siglo XVI-XIX*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara / El Colegio de Michoacán, 2006.

-Sánchez Uriarte, María del Carmen, *Entre la misericordia y el desprecio. Los leprosos y el Hospital de San Lázaro de la ciudad de México 1784-1862*, México, UNAM, 2015.

-Scheutz, Martin, "Demand and Charitable Supply: Poverty and Poor Relief in Austria in the 18th and 19th Centuries", en Ole Peter Grell, Andrew Cunningham y Bernard Roeck (eds.) *Health Care and Poor Relief in 18th and 19th century Southern Europe*, New York, Routledge, 2017, pp. 52-95.

-Schumpeter, Joseph. A., *Historia del análisis económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971 (edición original en inglés, 1954).

-Small, Albion, *The Cameralists: pioneers of German social polity*, Kitchener, Batoche Books, 2001 (edición original, 1909).

-Suárez Cortez, Blanca, "Poder oligárquico y usos del agua: Querétaro en el siglo XIX (1838-1880)" en Blanca Suárez Cortez (coord.), *Historia y usos del agua en México: oligarquías, empresas y ayuntamientos (1840-1940)*, México, CIESAS / Comisión Nacional del Agua, 1998, pp. 66- 73.

-Swaan, Abram de, *In Care of State. Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era*, UK, Oxford University Press, 1988.

-Terpstra, Nicholas, "Apprenticeship in Social Welfare: from Confraternal Charity to Municipal Poor Relief in Early Modern Italy", *The Sixteenth Century Journal*, USA, vol. 5, núm. 1, 1994, pp. 101-120.

-Thuillier, Guy, "Préfets et mendiants en 1840-1860: Un problème insoluble", *La Revue administrative*, Presses Universitaires de France, 54e Année, núm. 319, enero-febrero, 2001, pp. 12-20.



-Tocqueville, Alexis de, *El Antiguo Régimen y la Revolución*. 2 vols. Madrid, Alianza, 1982.

-Torres Rosario y Juan Leonel Rendón, La idea de la “utilidad común” en la enseñanza de las primeras letras a los niños poblanos durante el siglo XIX, en María de Lourdes Herrera y Zoila Santiago, *Entre el amor y el desamparo. Historias de la infancia en México, siglos XVIII-XX*, México, Ediciones del Lirio, pp. 49-74.

-Touchard, Jean, *Historia de las ideas políticas*, Madrid, Tecnos, 1979.

-Trejo, Zulema, “Estatuto Provisional del Imperio Mexicano: su aplicación al gobierno departamental sonorense, 1865–1866”, *Región y Sociedad*, El Colegio de Sonora, vol. 19, núm. 40, septiembre-diciembre, 2007, Hermosillo, pp. 171-188.

_____, “Estructura administrativa del Segundo Imperio: el caso de la administración imperial sonorense”, *Historia Mexicana*, El Colegio de México, vol. 57, núm. 4, abril-junio, 2008, México, pp. 1013-1044.

-Tribe, Keith, *Governing Economy: the reformation of German discourses, 1750-1840*, New York, Cambridge University Press, 1988.

_____, *Strategies of economic order. German economic discourse, 1750-1950*, New York, Cambridge University Press, 1995.

_____, “Baltic Cameralism?”, en Martin Seppel y Keith Tribe (eds.), *Cameralism in practice: State administration and Economy in Early Modern Europe*, Woodbridge, Boydell and Brewer, 2017, pp. 39-64.

-Valero, Aida (coord.), *De la caridad a la beneficencia pública en la ciudad de México, 1521-1910*, México, UNAM / Escuela Nacional de Trabajo Social, 2002.

-Vandelli, Luciano, “El modelo administrativo municipal y provincial: orígenes, fundamentos, perspectivas”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1989, México, pp. 181-194.

-Velásquez Martínez, Matías, *Desigualdad, indigencia y marginación social en la España ilustrada: las cinco clases de pobres de Pedro Rodríguez de Campomanes*, España, Universidad de Murcia, 1991.

-Wakefield, “Cameralism: a German alternative to Mercantilism”, en Philip J. Stern y Carl Wennerlind, *Mercantilism Reimagined: Political Economy in Early Modern Britain and its Empire*, New York, Oxford University Press, 2014, pp. 134-150.

-Waszek, Norbert, “Lorenz von Stein. De l’idéalisme allemand à la sociologie”, en Norbert Waszek (ed.), *Le concept de société, Lorenz von Stein*, Grenoble, UGA Éditions, 2002, pp. 9-61.

-Wilson, Renate, "Philanthropy in 18th-Century Central Europe: Evangelical Reform and Commerce", *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 9, núm. 1, marzo, 1998, pp. 81-102.

-Woolf, Stuart, *Los pobres en la Europa moderna*, Barcelona, Crítica, 1989.

-Zermeño, Guillermo, *Historias conceptuales*, México, El Colegio de México, 2017.

Archivo

AHSS. Archivo Histórico de la Secretaría de Salud

AHCM. Archivo Histórico de la Ciudad de México

AGN. Archivo General de la Nación

AHMC. Archivo General del Municipio de Celaya

Hemerografía

Águila Mejicana	El Universal
Boletín de Colima	Gaceta de México
Boletín Oficial de Puebla	Gaceta del Gobierno de México
Diario de Avisos	Gaceta Imperial de México
Diario Oficial del Supremo Gobierno de la República Mexicana	La Cruz
Diario Oficial del Imperio Mexicano	La Cucarda
El Constitucional	La Hesperia
El Cosmopolita	La Ilustración Mexicana
El Espectador de México	La Independencia
El Diario del Imperio	La Orquesta
El Diario de los Niños	La Razón de México
El Fénix. Periódico noticioso, político, literario y mercantil	La Reforma
El Mexicano. Periódico bisemanal dedicado al pueblo	La Religión y la Sociedad
El Monitor Republicano	La Sociedad
El Ómnibus	La Sombra
El Oriente	La Unidad Católica
El Pájaro Verde	La Voz de la Religión
El Regenerador. Periódico oficial del estado de Yucatán	La Voz de México
El Registro Oficial	Museo Ilustrado
El Republicano	Periódico Oficial del estado de Yucatán
El Siglo Pintoresco	Semanario Artístico
El Siglo XIX	Semanario de la Industria Mexicana
El Sol	The Mexican Times

Anexos

Anexo 1 Divisiones territoriales y sus comisarios imperiales

División territorial	Departamentos	Capital	Comisario Imperial
Primera división	Valle de México, Iturbide, Toluca, Guerrero, Acapulco, Michoacán, Tula y Tulancingo	Toluca	_____
Segunda división	Veracruz, Tuxpan, Puebla, Tlaxcala, Teposcolula, Oaxaca, Tehuantepec y Ejutla.	Puebla	José María Esteva
Tercera división	Fresnillo, Matehuala, Tamaulipas, Potosí, Querétaro y Guanajuato.	San Luis Potosí	Nicanor Herrera Luis Robles Pezuela
Cuarta división	Nayarit, Zacatecas, Aguascalientes, Jalisco, Autlan, Colima, Coalcoman y Tancítaro.	Guadalajara	Jesús López Portillo
Quinta división	Coahuila, Mapimí, Nuevo León y Matamoros.	Monterrey	Nicolás de la Portilla
Sexta división	Durango, Nazas, Chihuahua, Batopilas y Huejuquilla.	Durango	Paulino Raigosa Buenaventura Saravia
Séptima división	Campeche, Yucatán, La Laguna, Tabasco y Chiapas.	Mérida	José María Salazar Ilarregui Domingo Bureau
Octava división	Mazatlán, Sinaloa, Álamos, Sonora, Arizona y California	Culiacán	Manuel Gamboa José María Iribarrén

Fuente: "Geografía", *El Mexicano. Periódico bisemanal dedicado al pueblo*, 15 de julio de 1866, t. I, núm. 55, fojas 435 y 436; "Maximiliano, emperador de México", *El Diario del Imperio*, 10 de abril de 1865, t. I, núm. 83, foja 14.

Anexo 2

Prefectos y comisarios imperiales que promovieron consejos de beneficencia departamentales: 1865-1866

División territorial	Departamento	Prefecto
Primera división	Toluca	Pascual González Fuentes (mayo 1865)
	Valle de México	Manuel Campero (suplente abril 1866)
	Iturbide	J.S. Zamora (octubre 1865)
	Michoacán	Antonio Moral (mayo 1865)
	Tula	Eligio Ruelas (septiembre 1865)
	Tulancingo	Agustín Ricoy (septiembre 1865)
Segunda división	Veracruz	Domingo Bureau (mayo de 1865)
	Tuxpan	P. Llamas (septiembre 1865)
	Puebla	Alonso Manuel Peón (mayo 1865)
	Tlaxcala	Mario Martínez-Interino (abril 1865)
	Oaxaca	Juan P. Franco (mayo 1865)
	Tehuantepec	Luciano Prieto (mayo 1866)
Tercera división	Fresnillo	Mariano Rodríguez (octubre 1865)
	Matehuala	Zeferino Flores (noviembre 1865)
	San Luis Potosí	Darío Reyes (mayo de 1865)
	Querétaro	Manuel Gutiérrez (mayo 1865)
	Guanajuato	Juan Ortiz y Careaga (mayo 1865)
	Nayarit	Manuel Rivas (octubre 1865)
Cuarta división	Zacatecas	José María Ávila (mayo 1865)
	Aguascalientes	Francisco Ruiz de Esparza (septiembre 1865)
	Jalisco	Jesús López Portillo (mayo 1865)
	Autlan	A de Oyanzábal (junio 1865)
	Colima	José María Mendoza (octubre 1865)
	Tancítaro	comisario J. López Portillo (Enero 1866)
Quinta división	Nuevo León	José Ignacio de la Garza García (junio 1866)
	Matamoros	Pedro J. de la Garza (mayo 1866)
Sexta división	Durango	Buenaventura G. Saravia (octubre 1865)
	Campeche	comisario José Salazar Ilarregui. (septiembre 1865)
Séptima división	Yucatán	comisario José Salazar Ilarregui. (septiembre 1865)
	La Laguna	comisario José Salazar Ilarregui. (septiembre 1865)
Octava división	Mazatlán	Gregorio Almada (octubre 1865)

Fuente: AHCM, Ayuntamiento, Beneficencia, Consejo General, vol. 418, exp. 1; "Parte oficial", *El Diario del Imperio*, 25 de abril de 1865, t. I, núm. 94, fo. 1; "Parte no oficial. Sesión del Consejo General de Beneficencia", 16 de mayo de 1865, t. I, núm. 112, fs. 1 y 2; "Parte no oficial. Beneficencia pública", 3 de junio de 1865, t. I, núm. 127, fs. 2 y 3; "Actualidades. Puebla", *La Sociedad*, 21 de octubre de 1866, t. IV, núm. 1196, fo. 3; "Actualidades. Jalisco", 4 de julio de 1865, t. V, núm. 742, foja 2.

Anexo 3 Consejos Superiores en 1865

Consejo Superior

Integrantes

Segunda división

Obispo Juan Mújica y Osorio
José Antonio Pérez Marín
Joaquín Zamacona
Mariano Rivadeneira
Dionisio Velasco
José Antonio Salazar y Jiménez

Tercera división

Ignacio M. Siliceo
Antonio Ginieux de Campos
Pedro Jiménez
Ignacio Rocha e Iramátegui
Manuel Chico y Alegre
Guadalupe Lobato

Cuarta división

Dionisio Rodríguez
Juan Gutiérrez. Mallén
José Palomar
Ramón Fernández de Somellera
Manuel Fernández
Valente Quevedo
Julián Romero
Antonio G. Guerra

Séptima división

Nicanor Rendón
Pedro Guerra Castillo
Lorenzo Zavala
Rafael Pedrera
Eusebio Escalante
José Dolores Espinosa
Presbítero D. Crescencio Carrillo
Narciso Manzanilla

Fuente: AHCM, Ayuntamiento, Beneficencia, Consejo General, vol. 418, exp. 1, fs. 56, 63 y 114; "Actualidades. Guanajuato", 11 de julio 1865, *La Sociedad*, t. V, núm. 749, fo. 2; "Consejo General de Beneficencia", *La Sociedad*, 17 de mayo de 1865, t. IV núm. 694, fo. 3; "Parte no oficial. Consejo general de Beneficencia", *El Diario del imperio*, 29 de septiembre de 1865, t. II, núm. 225, fs. 1 y 2.

Anexo 4

Consejos particulares basados en los distritos

Departamento	Distritos	Consejos particulares
Puebla	Tehuacán, Tepeaca, Atlixco, Chamchicomutla, Cholula, Los Llanos, Matamoros, Zacapoaxtla y Tezuitlan	Tehuacán, Tepeaca, Atlixco, Chamchicomutla, Cholula, Matamoros
Guanajuato	León, Allende, Celaya, San Luis de la Paz, Silao, Irapuato, Salamanca y Valle de Santiago	León, Allende, Celaya, San Luis de la Paz, Silao, Irapuato, Salamanca y Valle de Santiago
Iturbide	Taxco, Cuautla, Teloloapan	Taxco
Tulancingo	Actopan, Pachuca y Huachinango, Zacualtipan, Huejutla, Apan	Actopan, Pachuca y Huachinango,
Zacatecas	Jerez, Tlaltenango y Cocotlan, Villanueva	Jerez, Tlaltenango y Cocotlan,
Tuxpan	Tuxpan, Temapache, Tamiahua, Amatlán, Chicontepec, Tantoyuca, Ozulama, Pánuco, Pueblo Viejo, Tampico Alto, Tantima	Tuxpan, Temapache, Tamiahua, Amatlán, Chicontepec, Tantoyuca, Ozulama, Pánuco, Pueblo Viejo, Tampico Alto, Tantima
Tlaxcala	Tlaxco, Zacatlan, Huamantla	Tlaxco, Zacatlan
Fresnillo	Sombrerete, Nieves, Mazapil y San Juan de Guadalupe	Sombrerete y Nieves
Colima	San Gabriel. Zayula, Zapotlán Manzanillo	San Gabriel. Zayula y Zapotlán
Jalisco	Mascota, Tequila, Tlajocumulco, Zapopan	Mascota, Tequila, Tlajocumulco, Zapopan
Campeche	Campeche, Champoton, Hecelchakan, Hopelchen	Campeche, Champoton, Hecelchakan, Hopelchen
Durango	Nombre de Dios, Nazas, Santiago Tapazquiario, Cuencamé y San Dimas	Nombre de Dios, Nazas, Santiago Tapazquiario,
Veracruz	Orizaba, Córdoba Jalapa, Jalacingo, Alvarado, Huatusco, Coatepec	Orizaba, Córdoba , Jalapa, Jalacingo, Huatusco, Coatepec
Yucatán	Mérida, Soluta, Maxcanú, Izamal, Motul, Peto, Ficul, Valladolid, Tekax, Tizimin, Espita, Villa de Palizada.	Mérida, Soluta, Maxcanú, Izamal, Motul, Peto, Ficul, Valladolid, Tekax, Tizimin, Espita, Villa de Palizada.

Anexo 5

Integrantes de los consejos de beneficencia departamentales

Consejo de beneficencia departamental	Integrantes
Valle de México	<p>Prefecto Miguel María Azcárate Prefecto José María Mendoza Prefecto M. A. Campero Prefecto Mariano Icaza</p>
Toluca	<p>Lic. Manuel Alas Antonio Inclán Melchor Carrasco Guillermo González Profesor de Medicina D. Miguel Licea Joaquín Esteves</p>
Iturbide	<p>Cura Tomás Barón José Mariano Hermosillo Juan Aparicio General D. Ángel Pérez Palacio Ramón Portillo Miguel Escobar</p>
Michoacán	<p>Canónigo José Alejandro Quezada Cura Cruz Anciola Luis Espino Dueñas José María Ruíz Treviño Pedro Gutiérrez Carlos Valdovinos</p>
Tula	<p>Atanasio Bernal Macotella Cayetano Gordo Antonio Cervantes Juan Escobedo Próspero Macotella Perfecto Espinosa</p>
Tulancingo	<p>Manuel Arroyo José Miguel Sotomayor José María de la Torre Agustín Reyes Emilio Pérez Tomás Mancera</p>
Veracruz	<p>Pedro J. de Velasco Domingo A. Miron</p>



Jorge de la Serna y Barros
Ramón Grinda
Juan Manuel de Sevilla
José Lelong

Tuxpan
Antonio Hernández González
Justo C.
Manuel Fernández de Jáuregui
Vicente O. y Yachilla
Antonio Osorio

Tlaxcala
General José Ignacio Ormaechea
Antonio Aguilar
*José María Díaz
*Antonio de las Piedras
*José Miguel de Sesma
*Manuel Picazo
*sustituidos
Párroco Trinidad Mayorga
Juan de Dios Rodríguez
Antonio Covarrubias
Trinidad Rojas

Puebla
Mariano Rivadeneira
Joaquín M. de Uriarte
Presbítero Francisco Irigoyen
Mariano Grajales
Manuel Pérez Almendára
Mateo González

Oaxaca
Obispo José María Covarrubias
Manuel Iturribarria
Cura Francisco López Ortigosa
Luis María Carbó
Manuel Sánchez Posada
Nicolás Dávila Galindo

Tehuantepec
José Nicolás López
Abraham Poumian
Antonio Santibáñez
Francisco Haedo
Ramón Romero
Fernín Patiño

Fresnillo
Juan Jáuregui
Ismael Pérez Maldonado
Rafael Manuel Rivera
Mariano Ruiz
Antonio Zerrillo
Genaro Amador

Matehuala
Eutimio González
Crescencio Jaso

Joaquín Castillo
Miguel Baigen
Genaro R. Arbide
Pedro Arévalo

Potosí

Obispo Pedro Barajas
Pascual Hernández
José María Revuelta
Dr. Julián Miranda
Juan Manuel Pitman
Ignacio Escalante

Querétaro

Presbítero Agustín Guisasola
Manuel María Rubio
Ramón Blasco
José Antonio Septien
Crescencio Mena
Luis Jiménez

Guanajuato

Ignacio M. Siliceo
Ignacio Rocha e Iramátegui
Pedro Jiménez
Antonio Ginieux de Campos
Manuel Chico y Alegre
Presbítero Lucio Marmolejo

Nayarit

Juan Sanromán
Carlos Rivas
Juan Francisco Allsopp
Juan A de Aguirre
José Ramón de Menchaca
Joaquín Andrade

Zacatecas

Lic. Paulino Raigosa
Lic. Rafael de las Piedras
Carlos del Hoyo
Lic. Francisco Escobedo
Manuel Ríos Escalante
Francisco Palacios

Aguascalientes

Cura Justo Ramírez
Pedro López
Antonio Salas
Francisco B. Jaime
Valente Villalpando

Jalisco

Dionisio Rodríguez
Cástulo Gallardo
Juan Gutiérrez Mallén



José Palomar
Ramón Fernández Somellera
Manuel Fernández

Autlan
Cura José María "Sánchez"
Lic. Ramón López
Ramón Quintero
Braulio Gómez Zamorano
Néstor Izaguirre
Sinforiano García

Colima
Francisco Meillón
Juan de P. Carrillo
Roberto Meyer
Patricio González
Agustín Vargas
Francisco G.

Tancítaro
Cura Luis G. de Sierra
Cura Francisco Licea y Borja
Francisco Silva
Dr. José Dolores Méndez Garibay
Ramón Padilla
Ramón Anaya

Nuevo León
Jesús Dávila y Prieto
Dr. Eleuterio González
Canónigo Alejandro González Garza
Presbítero Antonio Vega
Francisco Lozano
Evaristo Madero

Matamoros
Agustín Menchaca
Antonio Longoria
Manuel del Barco
José Solernau
Julio Eversmann
Felipe Márquez

Durango
Canónigo José María Laurenzana
Felipe Gavilán
Rafael Peña
Carlos Santamaría
Germán Rosing
Jesús Arritola

Campeche
Vicario M. Ojeda
José Jesús Lavalle
Salvador Cañas

Julián G.
Manuel López Martínez
Juan Pedro Marcín

Nicolás Dorantes y Ávila
Federico Duque de Estrada

Yucatán

Gerónimo del Castillo
Presbítero Crescencio Carrillo
Narciso Manzanilla
Carlos Mañé
David Cásares

La Laguna

Pedro Requena
Nicanor Montero
Victoriano Nieves
Francisco de Acal
Marcelino Romero
José María Dorantes

Mazatlán

Lorenzo Sestier
Ignacio Esparza
Fermín Irigoyen
Vicente Laveaga
Joaquín Redo
Guillermo Kock



Anexo 6

