

# CONCENTRACIÓN DEL PODER POLÍTICO Y AUTONOMÍA OLIGÁRQUICA: DEL ESTADO INDIANO AL PORFIRIATO

Gonzalo Rojas Flores

## Introducción

**E**n este trabajo nos proponemos abordar la forma específica en que se ha dado en México la relación entre la autonomía política de las oligarquías locales y el proceso de concentración del poder por parte del Estado central. Nuestra primera aproximación será constatar la considerable autonomía de que gozaban las élites locales durante el virreinato novohispano y la alianza que el régimen porfirista estableció con las oligarquías y caciques regionales. Los importantes grados de autonomía alcanzados por estos sectores coincidieron paradójicamente con un proceso de creciente concentración del poder político por parte del Estado central en ambos períodos, dando como resultado un cuadro de estabilidad política relativamente exitoso. La hipótesis de este trabajo es que, como consecuencia del proceso de creciente monopolización del poder político por parte del Estado central, se produjo durante el virreinato y el porfiriato una virtual inexistencia de una representación política propia por parte de las oligarquías locales y regionales, lo que las obligó a participar políticamente a través de quienes representaban la autoridad central. Esta fue la condición para que el Estado no sólo reconociera sino garantizara amplios espacios de autonomía. Dejamos planteada, finalmente, la sugerencia de que este sistema de representación política sea también la columna central del régimen que durante gran parte de este siglo monopolizó el poder político mexicano. Este



régimen, al mismo tiempo que negó la representación política propia a los ciudadanos, aseguró considerables espacios de expresión y negociación política a través de los representantes del Partido-Estado, alcanzando una larga y, hasta hace algún tiempo, exitosa estabilidad política.

## Estado Indiano

El principio de la soberanía territorial, en donde el poder se encuentra en manos de quienes poseen la propiedad y el control efectivo de un determinado territorio, fue sostenido por los conquistadores desde el mismo siglo XVI. Fundamentado en la tradición medieval, el conquistador que había prestado servicios al Rey, tenía derecho a ser recompensado en las tierras que había conquistado. Esta recompensa estaba garantizada por las Capitulaciones, que envolvían obligaciones mutuas que el Rey estaba obligado a cumplir.

Antonio Hespanha ha hecho ver cómo en el sistema jurídico del Antiguo Régimen, las relaciones entre la Corona y los súbditos se daban en el marco de las relaciones entre los particulares. Las pretensiones del poder político eran por tanto equivalentes a las de aquellos. Por tanto, las esferas jurídicas de los particulares eran un límite de los actos del poder. De ahí que el sistema político sea definido como un Estado de derechos, un Estado mantenedor de derechos o un Estado jurisdiccionalista. El papel del Rey era garantizar la justicia, es decir, los derechos establecidos. Su propósito no era reorganizar ni hacer progresar la sociedad, sino conservar lo existente, respetando la voluntad del todo, que era la suma de la voluntad de las partes. Era un sistema en que el poder estaba repartido en cuerpos autónomos, jerarquizados y reducidos a una unidad simbólica.<sup>1</sup>

Las Nuevas Leyes de 1542, al restringir el régimen de encomiendas, abolir la esclavitud y fortalecer el poder de las Audiencias, representaron una de las medidas más importantes en orden a impedir la formación en las Indias de un estamento nobiliario y a imponer en

---

<sup>1</sup> Hespanha, Antonio M. *Vísperas del Leviatán. Instituciones y poder político (Portugal, siglo XVII)*. Madrid, Taurus humanidades, 1989, pp. 396-398, 406, 438.

forma decidida la autoridad de la Corona. Esta postura regalista, sostenida en parte bajo la influencia del ejemplo francés, estuvo en España, y especialmente en las Indias, considerablemente mediatizada por el apego a ciertas tradiciones jurídicas medievales. Francisco de Vitoria, por ejemplo, no obstante ser firme partidario de los Estados nacionales, no tuvo reparos en reconocer, la subordinación del Estado, la *res publica*, al derecho de gentes, *jus gentium*.<sup>2</sup>

Como ha hecho notar Mario Góngora, la escuela encabezada por Francisco de Vitoria, en un esfuerzo por hacer compatibles el humanismo renacentista y las raíces medievales, aunque abandonó el concepto medieval de la Cristiandad, heredó muchas de sus características al Estado nacional. Este fue concebido como un "cuerpo místico" jerárquicamente estructurado, como una "entidad ética y teleológica", cuyo poder era supremo, pero que estaba indisolublemente unido con su propia finalidad. Aunque la persona del Rey no estaba sujeta a la coerción legal, su función sí estaba sometida a esa finalidad última, el bien común.<sup>3</sup> Este bien común suponía el sostener y mantener la justicia, es decir defender la ley, los derechos tradicionales, los fueros y las costumbres. Esta herencia medieval, concluye Góngora, persistió durante el período indiano como un principio básico que no se podía eludir.

Aunque el derecho medieval a la resistencia armada fue, en el caso del Perú y de Quito, sofocado por las armas a lo largo del siglo XVI, el principio de resistencia legal sí fue reconocido por la Corona en el caso de la suspensión de las leyes. Frente a las órdenes injustas o contrarias al bien común o al bienestar de los súbditos, existía el derecho de suspender su aplicación, aunque siempre reconociendo la legítima autoridad del Rey y de sus oficiales. Fueron numerosas las ocasiones en que los virreyes, las Audiencias y los gobernadores suspendieron leyes provenientes de España porque afectaban los intereses de los súbditos, particularmente de aquellos que habían alcanzado posiciones privilegiadas en la sociedad indiana.

---

<sup>2</sup> Góngora, Mario. *Studies in the colonial history of Spanish America*. Cambridge, University Press, 1975, pp. 39, 58.

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 58, 70.

No obstante que a fines del siglo XVI y a lo largo del siglo XVII comenzó a ser aceptada en España la noción de la soberanía entendida como un poder no limitado por las leyes, en las Indias persistió con fuerza la continuidad entre el Estado medieval y las teorías acerca del moderno Estado nacional. Esto se advierte claramente en Carlos de Sigüenza y Góngora, quien en 1680 defendió la superioridad del pueblo sobre el Rey, basado en que el primero constituía la autoridad del segundo.<sup>4</sup> Esto se inscribía dentro de la tradición que reconocía en el "pacto de sumisión" el origen del Estado. En virtud de este pacto, la autoridad derivaba claramente del pueblo.

A juicio de Mario Góngora, a pesar de todas las implicaciones políticas de la teoría de Sigüenza y Góngora, los problemas relativos al origen del poder político no fueron relevantes en el cotidiano accionar de las instituciones indianas. Sí lo fue, en cambio, la noción respecto a los fines últimos del Estado (el cual incluía la preservación de los derechos legales, las costumbres y los privilegios de los súbditos y corporaciones) y la preocupación por el bien común espiritual y temporal.<sup>5</sup>

Tenemos la impresión, sin embargo, de que además del fundamento teleológico del Estado, la cuestión acerca del origen del poder político sí fue de radical importancia en la construcción histórica del Estado Indiano. El regalismo como nueva justificación doctrinal del poder de la Corona española echó por tierra el carácter jurisdiccionalista del Estado medieval. Los particulares ya no estuvieron en condiciones de enfrentarse a la Corona como antes lo habían hecho, pues sus derechos ya no estaban en el mismo plano de igualdad jurídica. Aún reconociendo el pacto de sumisión como origen del Estado, para todos quedaba claro que era de éste de donde emanaba el poder político. Los espacios de autonomía de los poderes locales periféricos no estatales continuaron siendo considerables. Pero a diferencia de la República medieval, los derechos de los particulares en el Estado Indiano carecían de legitimidad propia. En la medida en que las encomiendas fueron despojadas de su perpetuidad y los cabildos de gran parte de su relevancia política, los cuerpos

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 77-78.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 78.

autónomos con derechos y privilegios propios se debilitaron y la Corona fue constituyéndose en la única fuente de poder.

En nuestra opinión, el regalismo, la monarquía "absoluta", el Estado "moderno" no tuvieron como objetivo la anulación de los espacios de autonomía de las oligarquías locales. De hecho, dichas oligarquías fueron su principal sostén. Su propósito fue más bien la neutralización del peligro potencial que aquellas significaban para su estabilidad política. Para ello fue necesario privar a las comunidades, representadas, o más bien constituídas por las oligarquías locales, de su capacidad para legitimarse a sí mismas. Las rebeliones en el Perú y Quito en el siglo XVI, invocando derechos en un plano de virtual igualdad con los de la Corona, representaban un ejemplo que se debía a toda costa evitar. En este sentido, la continuidad medieval en las Indias fue más aparente que real. Gran parte de los privilegios de los súbditos indios fueron respetados. Pero en adelante, aquellos tendrían otro origen. En otras palabras, de defender sus privilegios en contra del Estado, las élites recibieron esos mismos privilegios -o casi los mismos-, del Estado. De ahí que consideremos el regalismo como un factor de primordial importancia en la construcción del Estado Indiano. Reguló el equilibrio político entre los diversos poderes locales no estatales y la Corona dentro del Estado, y no al margen o en confrontación a éste. Y esto fue posible a través del proceso de concentración del poder político por parte del Estado.

Además del carácter teleológico del Estado Indiano y del regalismo como doctrina sustentadora de la Corona, hubo otros factores que condicionaron en gran medida las llamadas tendencias "centralistas" de la monarquía española en las Indias.

El hecho de que el Rey fuera en las Indias una autoridad lejana e inaccesible, hizo que la monarquía como principio de control central del Estado Indiano tuviese menos efectividad que en España. En las Indias, la forma efectiva, directa, inmediata de gobierno fue la burocracia, como forma delegada de la autoridad legítima. Esta burocracia estuvo encabezada en el caso de Nueva España por un virrey, autoridad que representaba no sólo la delegación del poder real, sino la persona misma del monarca.

Como ha hecho notar Hespanha, la burocracia no fue un mero instrumento del poder central, sino un polo autónomo de poder con intereses propios. Estos, sin embargo, no entraron en contradicción ni con el Estado central, del que la burocracia recibía su legitimidad, ni con las clases dominantes, con las que compartía cuotas de poder. En otras palabras, la existencia de polos autónomos de poder se dio al interior de un equilibrio de intereses que, aunque diferentes, no eran contrapuestos.<sup>6</sup>

Otro factor limitante del principio centralizador fue la aplicación en las Indias de un principio fundamental imperante en España. Todas las decisiones importantes debían ser tomadas en consejo. El mismo Rey gobernaba en consejo, como garantía de que sus decisiones eran tomadas después de haber deliberado. La decisión tomada por el Rey sin previa consulta de los juristas estaba mucho más sujeta a la suspensión que, a petición de los afectados, podían hacer las autoridades subalternas. Por el contrario, la consulta hacía que las medidas adoptadas fueran imposibles de modificar, salvo causas muy justificadas. El carácter fundamentado y colectivo de una medida determinada garantizaba que ésta no fuera arbitraria, sujeta a una sola voluntad. Además, la opinión colectiva, de cuerpo, era mucho más difícil de forzar.

Este principio de la consulta también se aplicó en las Indias. Los virreyes debían solicitar la opinión de los notables en cuestiones de importancia: obispos, canónigos, superiores de órdenes religiosas, letrados y vecinos connotados. Para cuestiones de orden más técnico, era de rigor la convocatoria de un consejo conformado por funcionarios del Tesoro Real, el Alcalde Mayor y los Oidores de la Audiencia. La circunstancia de que las Audiencias fueran utilizadas como consejo de las autoridades superiores, hizo que una actuación extraordinaria (los oidores no podían inmiscuirse en cuestiones de gobierno) se convirtiera, por vía de comisión, en una función ordinaria. En todo caso, existió una clara distinción entre la Audiencia como tribunal de justicia y el Acuerdo o Junta consultiva que se

---

<sup>6</sup> Hespanha, Antonio M. *Op. Cit.*, p. 415.

ocupaba de asuntos de gobierno o de hacienda, aunque estuvieran constituídos por las mismas personas.<sup>7</sup>

El que un problema fuera analizado y discutido por funcionarios de diversas instituciones (directo resultado de la yuxtaposición de sus funciones), aseguraba que todos los sectores involucrados, interesados o afectados tuvieran la posibilidad de ser escuchados. El resultado final era la obtención de un consenso general sobre el problema en cuestión. Este sistema aseguraba que los diversos intereses, aún aquellos contrapuestos, alcanzaran un equilibrio.

Por otra parte, la relación entre las diversas autoridades era flexible, aun entre subalternos y superiores al interior del virreinato, dependiendo de la naturaleza de los asuntos y problemas involucrados. Esto hacía que la aplicación de las normas y decisiones tomadas a nivel de la metrópoli estuvieran sujetas a la discrecionalidad de las diferentes autoridades. Además, las medidas tomadas a nivel local adquirían fuerza legal en forma inmediata por tiempo indefinido, pues esperar la ratificación por parte de la Corona hubiera supuesto la paralización de todo el sistema de gobierno. Esta autonomía de las diferentes autoridades, en todos los niveles de la burocracia virreinal, se acrecentó notablemente cuando la Corona comenzó a poner en venta el nombramiento de gran número de cargos. El que se vendieran los nombramientos y no los cargos en sí mismos, impidió que éstos fueran convertidos en propiedad de los funcionarios y que pudieran ser heredados. Aun ahí, supuso la pérdida de gran parte del control que la Corona pudo haber ejercido sobre esos funcionarios. Más todavía cuando la mayoría de los funcionarios, contraviniendo expresas normas al respecto, ocupaban importantes posiciones en las economías locales y respondían a compromisos crediticios y comerciales contraídos a nivel regional o a más alto nivel todavía. El que la Corona no sólo no remunerara adecuadamente a los funcionarios, sino que aumentara los derechos cobrados por los nombramientos y dispusiera una serie de gastos que debían ser financiados por éstos, hace suponer que no estaba en los planes de la monarquía alterar esta situación. Desde fines del siglo XVI, pero con mayor

---

<sup>7</sup> García Gallo, Alfonso. *Los orígenes españoles de las instituciones americanas. Estudios de derecho indiano*. Madrid, 1987, p. 870.

énfasis a partir de las primeras décadas del siglo XVII, el comercio de repartimiento de bienes no sólo fue la base del sistema comercial y financiero de la colonia, sino también el principal medio de enriquecimiento de los funcionarios, como ha demostrado Rodolfo Pastor. Estaba constituido como una cadena de intermediaciones, encabezada por autoridades de la ciudad de México y comerciantes del Consulado, y compuesta por autoridades a nivel regional, distrital y local que hacían las veces de agentes comerciales, y por comerciantes locales, ex funcionarios, caciques y curas que encabezaban sus propios repartimientos a menor escala.<sup>8</sup>

El vínculo entre los diversos agentes del circuito era no sólo comercial y crediticio. Muchas veces el recién nombrado funcionario debía su cargo a un comerciante, quien le facilitaba el dinero para comprar el nombramiento, hacer frente a una serie de gastos que éste involucraba, el viaje, su instalación, los regalos y la mercancía a ser repartida en su nueva jurisdicción entre los oficiales reales y los de república, en el entendido de que pasaba a formar parte de toda una estructura de relaciones personales, sociales, económicas, comerciales, crediticias y sobre todo, políticas.

En la medida en que los intereses económicos de los funcionarios reales coincidían con el de las élites locales que controlaban la vida económica de los distritos bajo su jurisdicción, ellos mismos pasaron a formar parte de esas élites locales. Las medidas en orden a impedir que los nombramientos recayeran en residentes de la zona quedaron en desuso, especialmente en los distritos más alejados. Los juicios de residencia, establecidos para impedir este tipo de vinculaciones y los abusos derivados, resultaron ineficaces en la medida en que así como se compraban los nombramientos, también se podían comprar los veredictos de absolución. En ocasiones, ni siquiera esto era necesario, pues quien hacía de juez de residencia frecuentemente era su sucesor en el cargo, es decir el heredero de sus redes sociales, comerciales, políticas, en suma, clientelares.

---

<sup>8</sup>Pastor, Rodolfo. "El repartimiento de mercancías y los alcaldes mayores novohispanos. Un sistema de explotación, de sus orígenes a la crisis de 1810", en: *El gobierno provincial en la Nueva España. 1570-1787*. Woodrow Borah (coordinador), México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1985, pp. 201-207, 210-211, 221.

Hacia 1620, la Corona recuperó su prerrogativa para otorgar los nombramientos de alcaldes (aunque los virreyes de Nueva España siguieron nombrando a algunos de ellos hasta el siglo XVIII). Lejos de significar ésto un mayor control de la Corona a nivel periférico, fue un expediente para recaudar mayores recursos, lo que se demuestra con el alza de los montos a ser pagados por los nombramientos. Esto naturalmente se tradujo en un fortalecimiento del sistema hasta entonces imperante.

La institucionalización de estas redes de poderes clientelares, informales, fácticos o territoriales, se dio no solamente en los distritos locales, sino también al nivel de los más altos funcionarios. Los oidores y en menor medida los virreyes, eran quienes encabezaban, junto a los comerciantes del monopolítico Consulado de México, las redes de repartimiento, importación, exportación, abastecimiento, distribución, comercialización y habilitación crediticia, con los correspondientes compromisos de clientelismo político. Aunque algunos virreyes se opusieron resueltamente a este sistema, los funcionarios y comerciantes repartidores, amparados por las máximas autoridades, consiguieron en términos generales sortear las acusaciones y hasta destituir a sus acusadores, que se reclutaban principalmente entre criollos marginados del sistema y ciertas autoridades eclesiásticas.<sup>9</sup>

El virreinato, por tanto, era un sistema de gobierno en el que el virrey era, por una parte, representante político y simbólico no sólo de la Corona, sino de la persona del Rey. Resguardaba, en consecuencia, los intereses de la metrópoli en los territorios ultramarinos, o si se prefiere, del centro en la periferia. Al mismo tiempo, en una aparente paradoja, ese mismo virrey hacía de cabeza de una red de poderes periféricos, cuyos intereses resguardaba ante las políticas emanadas del Consejo de Indias. En la medida en que el virrey formaba parte de esa red (en cuanto gran habilitador o repartidor, junto con oidores y comerciantes del Consulado), también él era un poder periférico ante la metrópoli. En aquellos casos en que el virrey era ajeno a esa red de poderes periféricos, de todos modos la encabezaba políticamente, pues la resguardaba y consolidaba a través de una política discrecional y

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 217.

consensuada. Esta política tenía como norma general el no siempre hacer lo que se "debía" (de ahí lo discrecional) y el no herir intereses corporativos o sectoriales (de ahí lo consensual).<sup>10</sup>

Aunque no estuvo exento de conflictos, éstos en general fueron absorbidos por el sistema. Aún en aquellos casos en que derivaron en violencia, éstos fueron focalizados, sin nunca poner en duda la legitimidad del sistema. Los conflictos más graves se dieron a principios del siglo XVI, cuando todavía no se consolidaba el Estado Indiano -en el Perú, por ejemplo- y a fines del XVIII, debido a la pérdida del consenso y de la capacidad para canalizar las demandas el caso más notable, también se produjo en el Perú.<sup>11</sup>

Con respecto al papel jugado por los cabildos en esos conflictos, es importante destacar el notable poder ejercido en el siglo XVI y la paulatina pérdida de influencia. Este punto es crucial en la definición del carácter del Estado Indiano, en el tipo de espacios de autonomía que ofrecía y en las características que asumió esa red de poderes periféricos.

La autonomía de los municipios indianos se fundamentaba en el derecho de los pueblos de españoles a elegir sus propios jueces locales, es decir, los alcaldes ordinarios. Conforme al derecho castellano, los alcaldes mayores no juzgaban donde lo hacían los alcaldes ordinarios. Sólo podían hacerlo en apelación. Los gobernadores y tenientes de gobernador tampoco debían interferir en los asuntos locales, a menos que estuvieran presentes en el lugar. En otras palabras, cuando los oficiales del Rey no estaban presentes, el ejercicio del poder radicaba en la comunidad, en los oficiales de la república, en este caso, los alcaldes ordinarios. Esto fue particularmente cierto en los pueblos lejanos, aislados. Precisamente uno de los mecanismos que se usaron para limitar esa autonomía local fue poner corregidores al frente de las

---

<sup>10</sup> De ahí que la afirmación de Pietschmann nos parezca infundada, en el sentido de que "se puede constatar que el sistema de la administración virreinal ya tenía una estructura sumamente centralista antes de que se introdujeran las intendencias". Horst Pietschmann. "Protoliberalismo, reformas borbónicas y revolución: la Nueva España en el último tercio del siglo XVIII", en: *Interpretaciones del Siglo XVIII mexicano*. Josefina Zoraida Vázquez (coordinadora), México, Nueva Imagen, 1993, p. 42.

<sup>11</sup> Hamnett, Brian R. *Raíces de la insurgencia en México. Historia regional, 1750-1824*. México, Fondo de Cultura Económica, 1990, p. 96.

ciudades y villas, ya sea por que estaban muy apartadas de la cabecera, por su importancia estratégica o por problemas locales que se intentaba controlar. En todo caso, la proliferación de corregidores obedeció no sólo al deseo de controlar el gobierno local sino también como un modo de recompensar los servicios prestados.<sup>12</sup>

A partir del establecimiento de las Audiencias, las funciones políticas de los cabildos comenzaron a debilitarse rápidamente. La composición oligárquica de los cabildos hizo que los gobernadores, virreyes, alcaldes mayores y corregidores tuvieran especial interés en intervenir en las sesiones cuando se elegía el cabildo. A pesar de los informes de las autoridades virreinales en orden a reducir el papel de los cabildos, el Consejo de Indias nunca se planteó la supresión de las libertades municipales. De hecho, prohibió que los representantes del Rey estuvieran presentes en las elecciones y fijó límites a su intromisión en funciones privativas del cabildo.

La defensa hecha desde España no se redujo al cabildo. En 1611, el virrey del Perú se sintió en la necesidad de manifestar su oposición a lo planteado por el Consejo de Indias: establecer Cortes para el virreinato. La idea tenía precedentes. En 1518, se realizó un Ayuntamiento General en Santo Domingo, al que asistieron representantes de la ciudad y de otros diez pueblos de la isla. Otros Ayuntamientos Generales fueron convocados en México durante la expedición de Cortés a Honduras, en Lima en 1544, en Chile durante la vacancia de gobernador en 1555 y para conmutar la obligación del servicio militar por pago monetario en 1568. Pero los Ayuntamientos Generales nunca llegaron a institucionalizarse. En 1611, el virrey del Perú se manifestó contrario al establecimiento de las Cortes para las Indias, pues serían dañinas en provincias que como el Perú tenía antecedente de disturbios. Afirmaba que todas las rebeliones habían comenzado usando el pretexto de estas instituciones representativas. En 1635, el conde Duque de Olivares nuevamente propuso la idea de establecer Cortes en cada reino, dentro de su plan para unificar al Imperio, y planteó la posibilidad de dar un voto a las ciudades de Indias.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> García Gallo, Alfonso. *Estudios de historia del derecho indiano*. Madrid, 1972, pp. 726-729.

<sup>13</sup> Góngora, Mario. *Op. Cit.*, pp. 101-103.

En otras palabras, por una parte, la Corona, la metrópoli, el gobierno central quería dar representación a los súbditos indianos. Por otra, la estructura burocrática virreinal, que no sólo gozaba de gran autonomía, sino que ella misma permitía considerables espacios de autonomía, que garantizaba una amplia libertad de acción, que estaba unida a las oligarquías locales por fuertes lazos políticos, económicos y sociales, se opuso a darle a esa misma oligarquía una representación política propia, sino que también a los cabildos. Estos, que habían mantenido en el siglo XVI un grado de libertad en los procedimientos electorales del que ya no gozaban las corporaciones municipales castellanas de la época, fueron crecientemente asimilados a la situación de la metrópoli. En el siglo XVIII, antes de las reformas borbónicas, su decadencia ya era considerable. Y esta oposición, como vimos, no se limitaba a las proyectadas Cortes, sino que también a los cabildos. Estos, que habían mantenido en el siglo XVI un grado de libertad en los procedimientos electorales del que ya no gozaban las corporaciones municipales castellanas de la época, fueron crecientemente asimilados a la situación de la metrópoli. En el siglo XVIII, antes de las reformas borbónicas, su decadencia ya era considerable.

La autonomía de las oligarquías locales, unidas por múltiples lazos informales a las autoridades en todos los niveles, fue un hecho cierto. Tanto que al sistema virreinal lo hemos definido como una red de poderes periféricos, cuya autonomía estaba garantizada por la figura del virrey. Pero esta autonomía se daba a través de una estructura de poder derivada del Rey, no de la propia comunidad. La autonomía se daba a través de los representantes del Rey, no de los oficiales de la república. El sentimiento de prevención ante todo poder emanado de las comunidades se remonta a los primeros años del siglo XVI. La construcción del Estado indiano estuvo ligada a esta necesidad de privar a la comunidad de órganos de representación propios, aun en contra de los deseos de la Corona y del Consejo de Indias. Esto no es una paradoja, pues la construcción de ese Estado fue hecha desde las Indias, por funcionarios indianos, a través de prácticas indianas amparadas en normas que unían tradiciones medievales y doctrinas modernas. De acuerdo a estas prácticas, los súbditos, que a la vez eran

vecinos, tenían la posibilidad de participar ampliamente en el sistema político, pero no a través de los cabildos que languidecían, no a través de los oficiales de la república, cuyo poder era menguado, sino mediante su vinculación con los oficiales reales, que representaban tanto los intereses de la Corona como los de sus socios comerciales y políticos.

La autonomía a través de cabildos o Cortes representativos de la comunidad, ponía en riesgo la estructura de poder. Si la autonomía se daba a través de los funcionarios reales, el peligro desaparecía, pues la legitimidad de estos funcionarios radicaba única y exclusivamente en su lealtad a la Corona. Por mucho que los intereses de los funcionarios reales estuvieran comprometidos con los de las élites locales, su lealtad estaba asegurada. Más todavía, la prosperidad de las élites locales estaba vinculada a la de los funcionarios, y la existencia de éstos estaba ligada a la Corona.

En este sentido, el Estado Indiano sí fue un Estado centralizado bajo el principio de la monarquía absoluta, en la medida en que todo espacio político de cierta importancia estaba monopolizado por la Corona o sus representantes. Todo dentro del Estado, nada o casi nada fuera de él. Pero dentro de este Estado existían considerables espacios de autonomía, tanto para las diversas autoridades representantes del Rey, como para los súbditos en general. La tensión entre los poderes centrales y periféricos fue superada a través de los funcionarios indianos. Desde el virrey hasta el último oficial real, todos eran instrumentos de vinculación entre la sociedad y el Estado. A la vez que ejecutaban las medidas decididas centralmente, tenían la capacidad de impedir su aplicación en defensa de los intereses locales que estaban bajo su jurisdicción. Pero nada de esta discrecionalidad y autonomía ponía en riesgo a la Corona, pues se canalizaba a través del Estado, Estado que garantizaba este mecanismo.

### **Estado Porfirista**

Teórica, doctrinaria y constitucionalmente, el Estado bajo el Porfiriato no solo era federal, sino que consagraba la existencia de tres poderes independientes. Como construcción histórica, sin embargo, el

Estado porfirista contemplaba sólo un poder, el ejecutivo, representado a nivel nacional por el presidente de la República. Su principal elemento de control político fueron los gobernadores a nivel de los estados y los jefes políticos a nivel de los partidos. Aunque constitucionalmente los gobernadores estatales eran autoridades electas no dependientes del ejecutivo federal, de hecho eran agentes del gobierno central. Nombrados y removidos a su arbitrio, el acatamiento a las políticas nacionales fue total, hasta el punto de que nunca un gobernador se opuso a Díaz. Idéntico papel cumplían los jefes políticos, que dependían personalmente del gobernador.<sup>14</sup>

El control ejercido por el gobierno central en el territorio nacional descansaba en gran medida en los jefes políticos. Eran estos quienes hacían posible la presencia real y efectiva del Estado a nivel local. Sus atribuciones eran amplísimas. No había actividad que estuviera libre de su control, legal o informal. Un punto central fue la supervisión ejercida sobre los ayuntamientos, privándolos de las responsabilidades que aún les quedaban de la época de Juárez. A lo largo de toda la República, los ayuntamientos quedaron subordinados a los jefes políticos, quienes a menudo eran sus residentes, acabando finalmente por convertirse en un apéndice que podía ser suspendido e incluso disuelto.<sup>15</sup>

Precisamente una de las razones para que Venustiano Carranza aboliera las jefaturas políticas en 1914 fue por que existía la convicción de que eran instrumento de un gobierno "despótico y absolutista", y que era necesario establecer el municipio libre como base política de los estados. Estos principios fueron ratificados en la Constitución de 1917, que en su artículo 115 determinó que los estados tendrían como base de su división territorial y su administración política el municipio libre, cuyo cabildo sería elegido por voto directo y sin intervención de ninguna otra autoridad.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Mecham, J. Lloyd. "El jefe político en México", en: *Secuencia*. México, Instituto Mora, N° 4, enero-abril de 1986, pp. 143, 152.

<sup>15</sup> *Ibid.*, pp. 153-154; Romana Falcon. "Jefes políticos y rebeliones campesinas: uso y abuso del poder en el Estado de México", en: *Patterns of contention in Mexican history*. J. E. Rodriguez (editor), University of California, 1992, pp. 251-252.

<sup>16</sup> Mecham, J. Lloyd. *Op. Cit.*, p. 156.

La importancia central de los jefes políticos en la estabilidad del régimen porfirista explica que, aunque formalmente dependían exclusivamente de los gobernadores, en su designación participaba el propio Díaz. No obstante lo anterior, la institución de las jefaturas políticas fue algo más que un mero instrumento centralizador. Los jefes políticos han sido definidos por Romana Falcon como una "llave de paso para la centralización, pues eran los encargados de imponer las decisiones del poder ejecutivo frente a las fuerzas locales y de balancear los diversos componentes de las sociedades locales", haciendo presentes "ante el poder central las demandas locales, cuando ese poder así lo permitía y requería".<sup>17</sup>

El poder del jefe político radicaba en gran medida en su control de la fuerza militar. Aunque los rurales eran una fuerza federal que no estaba sujeta a la autoridad del jefe político, en la práctica se entendía que este, como agente de la autoridad, podía disponer de dicha policía. Lo mismo se puede decir respecto al ejército regular, que siempre se puso a su disposición por idénticas razones, si este así lo solicitaba.

Pero los jefes políticos disponían también de otro tipo de recursos, en su mayor parte de negociación, coacción, búsqueda de alianzas, compromisos. Dado su especial conocimiento y vinculación con la sociedad local, fueron los jefes políticos quienes estaban encargados de las negociaciones informales con los poderes de facto regionales. El consenso interoligárquico fue uno de los pilares de la estabilidad porfirista.

El rol negociador de los jefes políticos, de poder vincular los diversos intereses locales entre sí y con el poder central, hizo necesario que los gobernadores y el propio Díaz tomaran una serie de precauciones al momento de nombrar a los jefes políticos. El propósito era mantener el equilibrio entre las distintas facciones rivales, sin destruir a ninguna, asegurando que todas las clientelas locales y regionales estuvieran debidamente representadas. La estabilidad del mismo régimen porfirista dependía de que todos estuvieran representados, impidiendo que las rivalidades desembocaran en

---

<sup>17</sup> Falcon, Romana. "La desaparición de jefes políticos en Coahuila. Una paradoja porfirista", en: *Historia Mexicana*, México, N° 3, enero-marzo de 1988, p. 425.

conflictos importantes. La política de incorporar a todas las facciones locales fue explicitada por Díaz al afirmar que a los amigos que habían servido bien, no se les podía dejar al margen: "no debemos descubrir los límites de su paciencia".<sup>18</sup>

La integración de todos los sectores, facciones y hombres fuertes a nivel local y regional en una red de clientes cuyo centro estaba en la ciudad de México fue uno de los pilares del sistema político durante el porfiriato. Cargos políticos, rebajas de impuestos, negocios inmobiliarios con terrenos federales y particulares, todo era utilizado para integrarlos al sistema de clientelismo patronazgo, que a la vez que garantizaba sus intereses económicos, los obligaba políticamente con el régimen. Incluso el gobierno central llegaba al punto de acceder a que destacamentos de soldados fueran trasladados a propiedades particulares para su resguardo. Díaz se mostró extremadamente cuidadoso en no herir susceptibilidades, ofreciendo múltiples muestras personales de amistad, a través de deferencias, gestos simbólicos, incluso hacia aquellos que habían caído momentaneamente en desgracia. La idea era que todos los sectores, incluso aquellos que carecían de peso político propio, se sintieran representados, participando de los beneficios del sistema. Esto, además de impedir el descontento de quienes pudieran sentirse marginados, garantizaba el equilibrio de todas las fuerzas, sin que ninguna dominara sobre las demás.<sup>19</sup>

Con excepción de los gobernadores, cuyos nombramientos eran impredecibles, pues se nombraba a los que menos se pensaba, en general se seguía una política de consenso. Al momento de designar a los jefes políticos y las legislaturas estatales, y de confeccionar las planillas municipales, se efectuaban múltiples negociaciones con los poderosos locales. Una vez tomada la decisión, aún había posibilidad de reconsiderar, a través de segundas rondas de conversación. El propósito era que todos quedaran satisfechos, o al menos sin resentimientos. Pero si el consenso no podía ser alcanzado y había algún punto que el gobierno central no podía transar, la decisión final era impuesta con implícitas amenazas de fuerza. El objetivo final era

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, pp. 434-435.

<sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 443-447.

lograr un gobierno de conciliación, supervisado y dirigido desde el centro, que incorporara a todas las facciones, especialmente en el poder legislativo, incluyendo a la oposición, que quedaba de este modo obligada también con el régimen. Con respecto a los derrotados políticos, se aseguraba su lealtad política a cambio de privilegios económicos y considerables espacios de autonomía local.

Sin embargo, al mismo tiempo que se les concedían privilegios, se les mantenía bajo control a través de una permanente vigilancia, tanto de sus finanzas, como de sus familiares, amistades y viajes. La violenta represión en contra de los campesinos e indígenas que empuñaban las armas, se trocaba en una política de diálogo, amnistía y concesiones en el caso de las élites rebeldes, especialmente si contaban con un poder regional propio, aunque siempre salvaguardando el predominio de la autoridad central.

Los privilegios y la autonomía de que gozaban las élites locales se veía facilitada debido a que los jefes políticos, instrumento de vinculación entre el poder central y las oligarquías locales, eran en su mayoría nativos de los estados en donde servían, con excepción de aquellos que eran militares.<sup>20</sup> Esto favorecía para que la vinculación de las élites sociales, económicas y políticas fuera muy estrecha. Los jefes políticos formaban parte de una extensa red de parientes, compadres, amigos, clientes, interesados en acrecentar sus intereses privados. Esto hacía que las preferencias y conveniencias de los jefes políticos se orientaran naturalmente al beneficio de los intereses ya dominantes, tarea que se les facilitaba gracias a sus redes clientelares y a su amplio poder discrecional.

Cada jefe político imponía soluciones haciendo uso de un considerable grado de discrecionalidad. Sólo después de tomar las medidas pedía la aprobación del gobernador, lo que revela el margen de autonomía relativa de que gozaban aún bajo las órdenes de los todopoderosos gobernadores. El vasto mando discrecional de los jefes políticos y su identificación con las élites locales dominantes, su estilo político basado en el clientelismo, los compromisos, las componendas,

---

<sup>20</sup> Mecham, J. Lloyd. *Op. Cit.*, p. 153.

las alianzas, las concesiones mutuas, hacía que las posibilidades de corromper su mando fueran permanentes.

El jefe político disponía de grandes atribuciones sobre el régimen de propiedad, especialmente sobre las tierras baldías y los ejidos, con capacidad para impedir los mecanismos de defensa legal de los campesinos. De hecho, aunque las comunidades indígenas lograron en gran medida sobrevivir, una importante proporción de sus tierras acabaron en manos de las élites locales. Los jefes políticos tenían además la capacidad para reducir los impuestos, accediendo a las numerosas peticiones de los comerciantes, industriales, hacendados e incluso la gente común, posibilitando de este modo la creación y consolidación de redes clientelares.

El que el Estado no sólo toleraba, sino que fomentaba los estrechos compromisos sociales y económicos de los jefes políticos con las élites locales, se demuestra con el salario de que gozaban, considerablemente exiguo si tomamos en cuenta las enormes posibilidades de enriquecimiento que se le ofrecían. Un autor, después de detallar en 1915 las numerosas funciones del jefe político, comentaba con sorna: "Y todo esto por \$ 150 o \$ 200 mensuales".<sup>21</sup>

En términos generales, los jefes políticos representaban la presencia efectiva del ejecutivo estatal y nacional en las zonas más periféricas, imponiendo sus decisiones en las localidades. Del cumplimiento de esta función dependía su permanencia en el cargo, que era de exclusiva confianza del gobernador. En cualquier momento podían ser removidos, sin posibilidad de reaccionar u oponerse, pues su poder dependía del centro, no de la base social. Por otra parte, a través de lealtades, redes informales de poder, compromisos privados, intercambio de favores amparados en su amplio poder discrecional, los jefes políticos actuaron en beneficio de los intereses dominantes, que eran también los propios, convirtiéndose en el instrumento con que las élites locales defendieron espacios significativos de autonomía.

Esto revela que la estructura política porfirista funcionaba como un sistema que garantizaba, a través del consenso interoligárquico, un equilibrio de poderes entre el centro y la periferia, esta última

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 154.

representada por los intereses de las oligarquías locales y regionales. La condición era no cuestionar el principio fundamental del sistema, el poder emanado de Díaz, su capacidad de decidir en última instancia, una vez agotados el diálogo, la conciliación, la concertación, la armonía de los diversos intereses oligárquicos. La autonomía de que gozaban las élites locales sólo era posible dentro del sistema, al que no podían cuestionar. Sus demandas debían ser canalizadas a través de los jefes y subjefes políticos a nivel local, los gobernadores a nivel estatal, las autoridades federales, hasta llegar hasta el propio Díaz en caso de que aquellas no hubieran podido ser resueltas en los niveles inferiores.

Todo dentro del Estado, nada en contra o fuera del Estado. El dominio del poder central se basaba en su capacidad de nombrar y remover autoridades en todos los órdenes y niveles, de aprobar, condicionar o impedir el acceso al poder político, de garantizar, favorecer o liquidar los intereses económicos. En la medida en que todo el poder derivaba directa o indirectamente de la voluntad de Díaz, el sistema puede definirse como una dictadura, del mismo modo en que el sistema virreinal del antiguo régimen colonial se puede definir como de absolutista. En ambos casos, la comunidad no tenía una representación política propia, que emanara de la base social dominada por las élites locales. Las autoridades de elección popular recibían su poder desde lo alto, no de la comunidad. La manipulación electoral estaba en manos del gobierno federal, no de la oligarquía local. La autonomía estaba garantizada, pero no tenía una legitimidad propia.

En este sentido se entiende la paulatina pérdida de poder del ayuntamiento a lo largo del siglo XIX.<sup>22</sup> Esto no revela, a nuestro juicio, una pérdida de autonomía de la oligarquías locales. Más bien es el mismo proceso que ya vimos en el Estado Indiano. La autonomía estaba garantizada en la medida en que la base social, es decir las élites locales dominantes, carecían de instrumentos propios de

---

<sup>22</sup> Rodríguez Kuri, Ariel. *El ayuntamiento de México: política y gobierno, 1876-1912*. México, Universidad Autónoma Metropolitana-El Colegio de México, 1996; François-Xavier Guerra. *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*. México, Fondo de Cultura Económica, 1995, tomo I, pp. 274-279, 283-285.

representación. Su vehículo de representación política eran precisamente aquellos cuya función principal era asegurar la presencia efectiva del Estado en la periferia.

Mecham y Falcon han hecho notar la similitud existente entre los jefes políticos y los antiguos corregidores y alcaldes mayores.<sup>23</sup> Esta similitud la ven con respecto a su función de arbitraje, de avenimiento, de conciliación entre los diversos intereses locales, impidiendo que los conflictos prosperaran al nivel de la base social. A nuestro juicio, existe también una continuidad en cuanto todos ellos eran representantes del poder central y al mismo tiempo encabezaban los intereses de los poderes periféricos.

Pero la continuidad entre el sistema virreinal y el régimen porfirista va más allá de estos funcionarios locales. En el modelo teórico de François Xavier Guerra, el Antiguo Régimen es definido como una de las expresiones institucionales de las sociedades tradicionales u holísticas, que privilegiaban más a los actores colectivos, a los cuerpos sociales fuertemente jerarquizados, que a los individuos. El Estado moderno, dirigido por una minoría de ciudadanos conscientes, se habría visto enfrentado a esta sociedad tradicional u "holista". El régimen de Díaz representaría el compromiso tacito o *modus vivendi* con la sociedad holística. Más todavía, dicho régimen habría estado apoyado en una pirámide de clientelas típicas de la antigua sociedad. El jefe de Estado habría actuado como articulación, como unión estructural entre dos sociedades antagónicas. El Porfiriato ya no sería la simple continuidad del Antiguo Régimen, sino una forma de compromiso o de equilibrio entre dos mundos heterogeneos, en la que el caciquismo habría jugado un papel central, en cuanto los caciques eran tanto la autoridad local de la sociedad tradicional, como su enlace con el Estado.<sup>24</sup>

Independientemente de reconocer las varias y significativas diferencias existentes entre el Estado Indiano y el Régimen Porfirista, tenemos la impresión de que existe un elemento central que les une. A diferencia del medioevo, en que los derechos de las sociedades tradicionales tenían su propia legitimidad, planteándose de igual a

---

<sup>23</sup> Mecham, J. Lloyd. *Op. Cit.*, pp. 145-146; Romana Falcon. "Jefes políticos..." pp. 250, 257-260.

<sup>24</sup> Guerra, François Xavier. *Op. Cit.*, tomo I, prefacio y preámbulo.

igual ante el poder de la Corona, tanto en el Estado Indiano como en el Estado Porfirista, las sociedades tradicionales -o mejor dicho sus oligarquías- fueron despojadas progresivamente, no de su autonomía, que conservaron en gran medida, sino de su capacidad para representarse políticamente por si mismas. En esto consistió la "modernización" iniciada desde el mismo siglo XVI. A diferencia de las posturas revisionistas que han afirmado que la construcción del Estado moderno aún está por hacerse, proponemos que el Estado moderno si se empezó a construir y a consolidar desde el mismo siglo XVI. Y esa modernización del Estado consistió, no en destruir a las sociedades tradicionales, o en eliminar los espacios de autonomía de las oligarquías locales, o en imponer sin discusión las políticas emanadas del poder central, sino en la monopolización del poder político. El Estado central reconoce la autonomía de las oligarquías locales, siempre que éstas reconozcan que todo el poder, aun el municipal, emana de la autoridad central.

En opinión de François Xavier Guerra, el compromiso entre el Estado y la sociedad tradicional habría continuado bajo la Revolución, pero mucho más atenuado en la medida en que la sociedad individualista estaba más desarrollada. El inicial caudillismo presidencial habría sido sustituido por la despersonalización del poder, principio impuesto por Calles a nivel teórico y llevado a la práctica por Cárdenas. Aun así, el régimen priísta también representaría un sistema de compromiso con la sociedad tradicional, representada por la iglesia y las comunidades indígenas.

Nosotros agregaríamos que el Estado revolucionario o régimen priísta se caracteriza además por el mismo elemento de continuidad antes mencionado. A pesar de la división de poderes y el sistema democrático garantizado por la Constitución de 1917 y consolidado por las posteriores reformas constitucionales, lo que caracterizó a este régimen durante sus primeros sesenta años fue precisamente la concentración de todo el poder en un solo partido. El evidente poder y autonomía de que gozan los caciques y las oligarquías locales, incluyendo las sindicales, en sus respectivas esferas de acción, sólo es posible en la medida que se subordinan al régimen priísta. Su capacidad para aplicar políticas discrecionales y arbitrarias, de

amparar privilegios y negocios ilícitos, de violar los principios constitucionales, sólo es posible en la medida en que no cuestionan la legitimidad del sistema. El acceso a los beneficios políticos o económicos se da a través de mecanismos formales e informales al interior del sistema. Dentro de la Revolución, todo. Los Fuera de ella, nada. tres sistemas que han dado muestras de mayor estabilidad, el virreinato, el porfiriato y el régimen priísta, se basan en este principio de concentración del poder. Quienes quieren acceder a los beneficios, sean actores colectivos o individuales, tradicionales o modernos, deben hacerlo a través de representantes que reciben su poder desde arriba. De ahí el carácter absolutista del Antiguo Régimen colonial, dictatorial del Régimen Porfirista y antidemocrático del Régimen Priísta. Todos ellos aseguran la autonomía de las oligarquías locales, equilibrando, aunque no necesariamente en términos equitativos, los intereses contrapuestos. Los tres sistemas estuvieron y están no sólo dispuestos a tolerar, sino que amparar la alianza social, económica y política de los funcionarios con las oligarquías locales. Esta alianza es lo que garantiza la estabilidad de los tres sistemas, pues es la condición para que esas oligarquías encaucen sus aspiraciones políticas a través de quienes representan y dependen de ese sistema, sean oficiales reales, jefes políticos o dirigentes priístas.