

El Soberano y su reino

Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina

Francois-Xavier Guerra ***

El ciudadano y la nación son dos de las mayores novedades del mundo moderno, dos figuras íntimamente ligadas con la soberanía en el mundo latino. Ambos se constituyen en relación o en oposición al monarca absoluto: la nación, como soberanía colectiva que reemplaza la del rey; el ciudadano, como el componente elemental de este nuevo soberano. De ahí el título de nuestro ensayo. Pero ni una ni otro son realidades simples que se puedan captar de manera unívoca, sino conceptos complejos con atributos múltiples -y a veces contradictorios- que cambian según los momentos y lugares.

Por eso, para estudiar al ciudadano hay que colocarse en un doble registro: el cultural, para descifrar esta figura compleja, y el histórico, para asistir a su génesis y a sus avatares. Del ciudadano podríamos decir lo que Tertuliano decía del cristiano: no nace, se hace. Ser y sentirse ciudadano no es algo "natural", sino el resultado de un proceso cultural en la historia personal de cada uno y en la colectiva de una sociedad.

Analizar así al ciudadano es abordar de otra manera el problema de la democracia, no como una cuestión institucional o sociológica en la que la historia no representa más que un telón de fondo para dar colorido a la escena, sino como un elemento esencial de inteligibilidad. El ciudadano, la nación, las elecciones, el régimen representativo, la igualdad ante la ley, los derechos del hombre y muchos otros elementos constitutivos de nuestros modelos políticos actuales son realidades (o ideales) nuevas que tienen a lo más dos siglos de existencia. Hay, pues, que estudiarlas como lo que son, como una invención social, sin dejarse engañar por la polisemia del lenguaje. Ni el ciudadano moderno es el ciudadano de las repúblicas antiguas o medievales, ni la nación moderna equivale a la del Antiguo Régimen, ni la

* En: Sabato, Hilda (Coord). *Ciudadanía política y formación de las naciones: Perspectivas históricas*, El Colegio de México- Fideicomiso Historia de las Americas-Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pp. 33-93.

** Universidad de París 1, Francia.

representación tiene el mismo sentido y funciones en las sociedades tradicionales que en las modernas...

Es este proceso de invención el que hay que estudiar, atentos a sus ritmos, a las rupturas y permanencias, a las hibridaciones entre lo viejo y lo nuevo; a los lugares donde primero se produce esta invención y a su difusión hacia otras áreas; a las combinatorias, en fin, que se producen en países y medios sociales diversos, entre los elementos comunes a un área cultural -en nuestro caso la occidental, la europea-americana- y otros específicos.

No han sido éstas las problemáticas que más se han, utilizado en múltiples coloquios y libros sobre la democracia, sobre todo en América Latina. Consciente o inconscientemente, muchos de estos análisis están impregnados de supuestos morales o teleológicos por su referencia a modelos ideales. Se ha estimado de manera implícita que, en todo lugar y siempre -o por lo menos en los tiempos modernos-, la sociedad y la política deberían responder a una serie de principios como la igualdad, la participación de todos en la política, la existencia de autoridades surgidas del pueblo, controladas por él y movidas sólo por el bien general de la sociedad... No se sabe si este “deberían” corresponde a una exigencia ética, basada ella misma en la naturaleza del hombre o la sociedad, o si la evolución de las sociedades modernas conduce inexorablemente hacia esa situación.

Ambas posturas absolutizan el modelo ideal de la modernidad occidental: la primera, al considerar al hombre como naturalmente individualista y democrático; la segunda, por su universalización de los procesos históricos que han conducido a algunos países a regímenes políticos en los que hasta cierto punto se dan estas notas. Ni qué decir tiene que ninguno de estos supuestos resiste un análisis histórico. Cada vez conocemos mejor hasta qué punto la modernidad occidental -por sus ideas e imaginarios, sus valores, sus prácticas sociales y comportamientos individualistas- es diferente no sólo de las sociedades no occidentales, sino también de las sociedades occidentales del Antiguo Régimen.¹ Concebir la sociedad como una asociación voluntaria de individuos iguales, regida por autoridades que ella misma se ha dado, representa una novedad radical respecto a las sociedades hasta entonces existentes, en las que el individuo se concebía ante todo como miembro de un grupo, en las que

¹ Cf. para estos temas las obras pioneras de Louis Dumont, *Homo hierarchicus. Essai sur le système de castes*, Paris, 1966; *Homo aequalis. Génèse et épanouissement de l'idéologie économique*, París, 1977; *Essais sur l'individualisme, Une perspective anthropologique sur l'idéologie moderne*, Paris, 1983.

la jerarquía se consideraba como constitutiva del orden social y las autoridades estaban legitimadas por la historia, la costumbre o la religión.

Puesto que nuestras maneras de concebir el hombre, la sociedad o el poder político no son universales ni en el espacio ni en el tiempo, la comprensión de los regímenes políticos modernos es ante todo una tarea histórica: estudiar un largo y complejo proceso de invención en el que los elementos intelectuales, culturales, sociales y económicos están imbricados íntimamente con la política. Esto es lo que vamos a intentar hacer aquí, limitándonos por la amplitud del tema a la época de la independencia, periodo fundamental en que la modernidad irrumpe en el mundo ibérico, cuando se define por vez primera el ciudadano moderno y se realiza una gran cantidad de elecciones basadas en este nuevo sujeto político.

Decimos bien “en el mundo ibérico”, puesto que en esta época fundadora es imposible separar a América Latina de sus metrópolis ibéricas, y más aún en nuestro tema, por la extraordinaria importancia que tuvieron los debates de las Cortes y de la Constitución de Cádiz en todo el mundo ibérico; no sólo en la América realista -de hecho la parte más poblada de la América hispánica-, sino también en las regiones insurgentes e incluso en el mundo portugués. No olvidemos que la Revolución portuguesa de 1820 adoptó como sistema provisional la Constitución de Cádiz y que con arreglo a ella tuvieron lugar las elecciones de 1821 a las Cortes constituyentes de Lisboa, tanto en Portugal como en Brasil; también para este último el ciudadano y el sistema electoral definidos en Cádiz fueron la primera expresión de la modernidad política.

Si añadimos que el repentino triunfo de la modernidad política en el mundo ibérico es inseparable del proceso de disolución de las monarquías en ese ámbito, se complica más aún el análisis al hacer coincidir el nacimiento del ciudadano con la creación de nuevas naciones. Sólo si se tienen bien claros estos orígenes es posible entender la larga y compleja historia -hecha de avances y retrocesos- de la construcción del ciudadano en América Latina.

Por razones de espacio nos centraremos en el mundo hispánico y en la Constitución de Cádiz, aunque de vez en cuando haremos algunas anotaciones comparativas con las constituciones independentistas. Vamos, pues, a examinar el lugar que ocupa la problemática de la ciudadanía en la gran mutación de la época

revolucionaria, si el ciudadano que aparece en aquel tiempo es ya el ciudadano moderno y la función que cumplen entonces las elecciones.

Prioridad y Primacía de la Nación

La primera comprobación que podemos hacer es que la cuestión del ciudadano no es ni prioritaria ni central en las primeras fases de las revoluciones hispánicas. Lo que va dominar al principio son los problemas de soberanía, representación y nación; es decir, temas que conciernen más a la colectividad que al individuo. Las razones de este fenómeno son obvias, puesto que la crisis revolucionaria tiene su origen en la abdicación forzada de la familia real en favor de Napoleón y en el rechazo -casi unánime en España y unánime en América- de la nueva dinastía y de la invasión francesa. Antes que nada hay que justificar entonces la resistencia al invasor y organizar un gobierno que la colme el vacío del rey ausente. No se puede lograr esto más que rompiendo con el absolutismo y con su concepción de la soberanía absoluta del monarca. Con palabras diversas -nación, reino, pueblo, que indican por lo demás la coexistencia de imaginarios muy diversos, unos más tradicionales y otros más modernos-, todos afirman los derechos de la colectividad a reasumir la soberanía. Existen, ciertamente, divergencias sobre la naturaleza de esa soberanía y acerca de cómo concebir la colectividad; pero, como en la Francia revolucionaria y de modo muy diverso a Inglaterra, la proclamación de los derechos colectivos de la nación, de la soberanía colectiva, priva sobre la afirmación de los derechos individuales. Sin embargo, existe una diferencia importante mientras que en Francia se trata de la afirmación interna de la soberanía -la nación frente al rey-, en el mundo hispánico la nación se afirma primero contra un adversario exterior; Napoleón en una primera fase; la España peninsular después, una vez comenzado el proceso de la independencia.

La diferencia es importante, pues la afirmación de la soberanía interna implica una demanda social -por lo menos en el seno de las elites- mientras que la afirmación de la externa es independiente de la evolución de los espíritus y compatible con la tenaz persistencia de imaginarios tradicionales. La mutación cultural y política que se produce a partir de entonces no resulta de una maduración endógena, sino que ha sido impuesta por circunstancias exteriores y, en gran parte, inesperadas. Ahí tenemos la primera explicación de una de las paradojas más importantes del mundo hispánico; la victoria precoz de la modernidad política en sociedades que son aún -por sus imaginarios y sus prácticas sociales- mayoritariamente sociedades del Antiguo Régimen.

A esta primera especificidad hispánica de la primacía de los derechos de la colectividad -de la nación, se dirá cada vez más frecuentemente- hay que añadir una segunda: la difícil transformación de la monarquía hispánica en nación moderna, dificultad originada no sólo por su diversidad geográfica y el alejamiento de sus dos principales pilares, el europeo y el americano, sino también por la persistencia de dos maneras distintas de concebirla a ambos lados del Atlántico. Contrariamente a Francia, en donde la nación moderna es la heredera del reino y coincide casi por completo con él, la definición de la nación va a provocar el enfrentamiento entre españoles y americanos, la desintegración de la monarquía y una enorme dificultad para definir territorialmente la nación en la América independiente. Aquí tenemos un nuevo problema para la creación del ciudadano moderno, puesto que si éste es el componente elemental de la nación soberana ¿cómo definirlo con claridad cuando ésta es incierta y problemática?²

El debate sobre la naturaleza de la nación, central en la construcción de la modernidad política en el mundo latino, tiene, pues, en el mundo hispánico una dimensión suplementaria. No se trata sólo, como en Francia, del enfrentamiento entre los que la piensan de manera antigua y orgánica como un cuerpo compuesto por una multiplicidad de grupos diferentes y jerarquizados, y los que la conciben como una asociación libre de individuos iguales, sino también de definir su estructura política y territorial.

Aquí es donde aparecen las principales diferencias entre españoles y americanos. Los primeros imaginan a la nación en su gran mayoría como unitaria; los segundos, como plural, como un conjunto de pueblos -reinos, provincias, ciudades-. Esta diferencia fundamental implica dos maneras de concebir tanto la soberanía como la representación.³ La visión unitaria conduce más fácilmente a considerar a la nación como una entidad abstracta y a los diputados sólo como sus representantes, independientemente de toda procuración corporativa -estamental o provincial- y desligados de cualquier mandato imperativo. La visión plural, aunque acepte

² Acerca de la incertidumbre que reina en este aspecto de la ciudadanía en el Río de la Plata, cf. José Carlos Chiaramonte "Formas de identidad política en el Río de la Plata luego de 1810", *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Doctor E. Ravignani*, 1989, núm. 1, tercera serie, pp. 71 y François-Xavier Guerra, "La nation en Amérique espagnole: le problème des origines", *La Nation, La pensée politique*, 1995, núm. 3, París.

³ Cf. sobre este lema los excelentes análisis de Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico. (Las Cortes de Cádiz)* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, 434 pp.

retóricamente la soberanía nacional -pues de eso se trata-, está obligada a tener en cuenta a los pueblos que componen la nación. En la práctica política -y al principio también en los textos constitucionales- se tiende a concebir la nación como surgida no tanto de un contrato entre individuos sino de un pacto entre pueblos y, por tanto, a considerar a los representantes como procuradores de ellos.

En relación con este problema primario y fundamental, que va a ser una de las principales causas de ruptura entre las dos partes de la monarquía, primero, y de la dificultad de definir la nación en la América independiente, después, la discusión sobre la estructura última y elemental de la nación -corporativa o individualista- aparece como relativamente secundaria o, en todo caso, subordinada a él.

La centralidad de este problema en las relaciones entre España y América y la persistencia de la visión americana de una nación plural es un elemento esencial de los conflictos y debates de esa época. En este registro se sitúa la constante demanda americana de igualdad entre los dos continentes, tal como se manifiesta, por un lado, en la reivindicación de los americanos de constituir juntas de gobierno análogas a las españolas y, por otro, en el combate por la igualdad de representación en las instituciones centrales de la monarquía. Cuando la Real Orden de enero de 1809 convoca a los americanos para la elección de diputados a la Junta Central, es significativo que las protestas no conciernen primariamente al carácter corporativo y restringido de la representación -los diputados deben ser elegidos por los cabildos de las principales ciudades de América-, sino a la cantidad de diputados que se le atribuye a América y al número de ciudades que deben participar en esa elección.⁴

Lo mismo pasa a partir de 1810 en las Cortes de Cádiz. En las discusiones sobre la futura Constitución, las principales divergencias entre diputados españoles y americanos siguen remitiendo a estas dos concepciones de la nación. Incluso cuando parece discutirse sobre derechos individuales -por ejemplo, sobre el derecho de las castas a la ciudadanía-,⁵ más allá del registro moderno en el que los diputados americanos fundan a veces sus argumentos, lo que sigue siendo fundamental es la reivindicación de la igualdad de representación entre los dos continentes y la justa

⁴ Cf, por ejemplo, los argumentos de Camilo Torres, Memorial de agravios. Representación del cabildo de Santa Fe a la Suprema Junta Central de España... (1809), o el Catecismo político cristiano por Don José Amor de la Patria (1810), y para más detalles Francois-Xavier Guerra, *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, Mapfre, Madrid, 1992, 406 pp.

⁵ Cf. Diario de las Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias (en adelante DSCGE) del 3 al 14 de septiembre de 1811, núms. 336 al 348.

representación de las provincias. En esta discusión apasionada están en juego, ante todo, los derechos colectivos de los pueblos, como lo muestra el desarrollo del debate. Después de haber perdido la batalla de la ciudadanía automática de las castas, los diputados americanos replantean el debate para incluir a las castas en el censo electoral, del que depende el número de diputados de América en las futuras Cortes.⁶

La misma visión plural y corporativa de la nación se observa en la formación de las juntas americanas y en los primeros textos electorales que éstas promulgan. El pueblo que reasume la soberanía y constituye juntas de gobierno en 1809-1810 no remite a los componentes individuales de una nación, sino al cuerpo político de una ciudad, congregado en juntas o en cabildos abiertos. El imaginario social es doblemente corporativo; por una parte, es cada ciudad capital como cabeza de un cuerpo político territorial que comprende otras ciudades, villas o pueblos dependientes la que actúa en nombre de una provincia o de un reino; y por otra, son los vecinos principales *-la sanior pars-* quienes actúan en nombre de la ciudad con la aclamación del bajo pueblo urbano.

“Disuelta la Nación Española”⁷ por la ausencia de un gobierno central legítimo, los pueblos, convertidos en verdaderas ciudades-Estados, son el punto de partida para construir la nación.⁸ Esto no podrá hacerse más que por “pactos y negociaciones [entre] los Estados o cuerpos políticos”,⁹ puesto que, como se dice con toda claridad en el Río de la Plata: “para que una autoridad sea legítima entre las ciudades de nuestra confederación política debe nacer en el seno de ellas mismas, y ser una obra de sus propias manos”¹⁰

¿Ciudadanos o vecinos?

⁶ El carácter apasionado de su defensa de las castas, además de razones morales y de oportunidad política, resulta de un cálculo falso sobre su importancia numérica. En la discusión, el diputado mexicano Cisneros habla de 10 millones de castas contra seis millones de españoles e indios; es decir, 62% de la población (*DSCGE*, núm. 339).

⁷ Declaración de independencia de Venezuela, *El Publicista de Venezuela*, núm. 2, 1811. En 1810 el gobierno legítimo que, al desaparecer, disuelve los vínculos entre los pueblos es la Junta central.

⁸ Una construcción tanto más difícil cuanto que, en muchas regiones, quienes reasumieron la soberanía no fueron sólo las ciudades capitales sino también otras ciudades, villas o incluso pueblos.

⁹ Acta de Federación de la Provincias Unidas de la Nueva Granada, 27/XI/1811, en Diego Uribe Vargas. *Las constituciones de Colombia*. Madrid, 1977, p. 365.

¹⁰ Reglamento de la división de poderes sancionado por la Junta conservadora, precedido de documentos oficiales que lo explican, Buenos Aires, 29 de octubre de 1811, en Estatutos, reglamentos y Constituciones argentinas, (1811-1989), Universidad de Buenos Aires, Documentos para la Historia Argentina, 1956, p. 15.

La primacía que tiene la problemática de los derechos colectivos -de la nación, de los pueblos- en el proceso revolucionario es ya un indicio de que el ciudadano que aparece en los primeros textos constitucionales no puede ser una figura simple, y de que, muy probablemente, no se trata aún del ciudadano tal como lo concebimos ahora. Una buena manera de evitar los anacronismos es intentar desentrañar la polisemia de un término que, entonces como ahora, servía para designar tanto al ciudadano de la Antigüedad o de las ciudades del Antiguo Régimen como al moderno.

Ni esta tarea es puramente académica ni la problemática nueva, pues el propio Agustín de Argüelles, uno de los principales líderes liberales de las Cortes de Cádiz, se veía obligado a precisar en 1811 que:

La palabra ciudadano no puede ya entenderse en el sentido vago e indeterminado que hasta aquí ha tenido. Aunque término antiguo, acaba de adquirir por la Constitución un significado conocido, preciso, exacto. Es nuevo en la nomenclatura legal, y no se puede confundir en adelante con la palabra vecino.¹¹

La diferencia que hace Argüelles entre el ciudadano del Antiguo Régimen -el vecino- y el ciudadano moderno es totalmente pertinente en el plano de los principios; pero cabe preguntarse si la ruptura entre la antigua concepción y la nueva es ya un hecho o se trata más bien de un ideal en competencia con otras concepciones más extendidas y tradicionales. Esta última interpretación parece más probable, como lo ejemplifican las explicaciones que, bajo la forma de un diálogo entre un padre y su hijo, se ve obligado a dar un catecismo cívico en 1813:

H[hijo] Bien, padre mío, pero ¿porque me dixo V. que cumpliendo yo con mis deberes sería un perfecto ciudadano?

P[adre] Porque esas son las obligaciones de un hombre social, y el que cumple con ellas es un hombre de bien y un perfecto ciudadano.

H. Pero como yo he nacido en Aranjuez que no es ciudad...

P. Pues en toda sociedad, hijo mío, se llama ciudadano el hombre libre que sea miembro de ella por naturaleza o por domicilio, porque la distinción entre aldeas, villas

¹¹ Sesión del 4 de septiembre de 1811, *DSCGE*, núm. 337.

y ciudades es geográfica solamente, esto es entre población y población, pero no entre sus moradores...¹²

Para ayudar a este celoso padre, intentemos tipificar las diferencias entre ambas acepciones. Como Pierre Rosanvallon lo ha señalado con pertinencia,¹³ el ciudadano moderno puede caracterizarse por los atributos de universalidad, igualdad e individualidad, a los que nosotros añadiríamos el de la abstracción. No queremos extendernos aquí sobre su semejanza con el ciudadano de la Antigüedad clásica, a pesar de las referencias que a él hicieron los revolucionarios franceses e hispánicos, ya que, por una parte, muchas de ellas fueron o retóricas o destinadas precisamente a marcar las diferencias entre ambos¹⁴ y, por otra, porque al ciudadano de la Antigüedad puede aplicarse mucho de lo que vamos a decir del ciudadano de las monarquías del Antiguo Régimen (el vecino).

La figura del ciudadano se caracteriza en ellas por atributos que se oponen punto por punto a los del ciudadano moderno. En primer lugar, ser vecino es poseer un estatuto particular dentro del reino: ser miembro de pleno derecho de una comunidad política dotada de privilegios, fueros o franquicias. Como lo dice en 1726 el Diccionario de la Academia Española: "Ciudadano... El vecino de una Ciudad que goza de sus privilegios y está obligado a sus cargas, no relevándole de ellas alguna particular exención".¹⁵

El estatuto es doblemente particular, puesto que todos los habitantes del reino no son vecinos de una ciudad.¹⁶ No lo son los extranjeros ni tampoco, entre los vasallos del rey, los que dependen de un señor laico o eclesiástico o, en América, de un hacendado, o los que viven dispersos en el campo o en localidades sin estatuto político reconocido. Tampoco lo son, dentro de la ciudad, los forasteros o, en los pueblos, los agregados y forasteros.

¹² Manuel López Cepero, *Lecciones políticas para el uso de la juventud española*, Sevilla, 1813.

¹³ Pierre Rosanvallon, *le sacré du citoyen. Histoire de sa universalité en France*, Gallimard, París, 1992, pp. 45 y ss.

¹⁴ Cf. para este tema en Francia, Claude Nicolet, "Citoyenneté française et citoyenneté romaine: essai de mise en perspective", en *La nozione di "Romano" tra cittadinanza e universalità*, Atti del II seminario internazionale di studi storici "Da Roma alla Terza Roma", 21-23 de abril de 1982, Universidad de La Sapienza, Roma, Ed. Scientifiche Italiane, núm. 198, pp. 145-173.

¹⁵ *Diccionario de la Lengua castellana en que se explica el verdadero sentido de las voces, su naturaleza y calidad, con las frases o modos de hablar, los proverbios o refranes y otras cosas convenientes al uso de la lengua*, Madrid, 1737. Ed. facsímil (reedición), citada en adelante como Diccionario de Autoridades, Madrid, 1990, t.

¹⁶ Empleamos genéricamente el término ciudad para designar a todas las colectividades con un estatuto político reconocido; por lo tanto también a los pueblos.

En segundo lugar, ser vecino no consiste sólo en poseer un estatuto particular, sino también en gozar de un estatuto privilegiado, lo que implica, por tanto, la desigualdad. Esta desigualdad, obvia en relación con los que no son ciudadanos, se da también entre los mismos vecinos. Por una parte, porque no existe un “vecinazgo” común a todo el reino, sino que este estatuto depende de los derechos específicos de la comunidad a la que se pertenece. Además de que existe toda una jerarquía de privilegios entre ciudades, villas y pueblos, algunas de esas comunidades poseen fueros particulares. Por otra, porque incluso dentro de una misma ciudad algunos vecinos poseen, como lo dice el texto citado, “exenciones”; es decir, privilegios suplementarios, los que resultan, por ejemplo, de la nobleza o la hidalguía. Ahí tenemos una de las bases de la distinción -tan importante en América- entre los patricios y el común del pueblo, o con otras palabras, entre las familias “principales” o “más distinguidas” -*la sanior pars*- y el resto de la población. La ciudadanía premoderna es inseparable de una estructura y una concepción jerárquicas de la sociedad.

En tercer lugar, la ciudadanía premoderna va pareja con una concepción corporativa o comunitaria de lo social. La ciudad es uno de los cuerpos, de las comunidades, que constituyen la sociedad. El hombre se define por su pertenencia a un grupo, ya sea éste de carácter estamental, territorial o corporativo. No pertenecer a uno de estos grupos es, en la práctica, estar fuera de la sociedad: vagabundos, mendigos, marginales de todo tipo...

Por último, hay que señalar que, contrariamente al ciudadano moderno, componente individual de una colectividad abstracta -la nación o el pueblo-, el vecino es siempre un hombre concreto, territorializado, enraizado: se es vecino de esta ciudad o de esta otra, y en esa pertenencia se basa primariamente su identidad y su orgullo.

Muy diferente es el ciudadano que surge de manera progresiva en los textos constitucionales de la época revolucionaria y, sobre todo, el que define la Constitución de Cádiz.¹⁷ La nueva ciudadanía se sitúa dentro de una nueva concepción de la sociedad y de la política que sigue en gran medida el modelo elaborado por la

¹⁷ En la América insurgente, los primeros reglamentos y constituciones muestran un mayor tradicionalismo: voto reservado a los vecinos, representación de ciudades y pueblos, mandatos imperativos, etcétera.

Revolución francesa y en menor grado por los Estados Unidos. El parentesco del mundo hispánico con Francia se explica por una semejanza de situaciones políticas. La existencia en ambos de un absolutismo homogeneizador muy parecido hacía que la creación de un régimen político acorde con las ideas del siglo se planteara de manera análoga: como la fundación de una sociedad y de una política pensadas como enteramente nuevas. A diferencia de los Estados Unidos, en donde la política moderna se presentaba como una consolidación y un perfeccionamiento de las viejas libertades inglesas, tanto civiles como políticas, los revolucionarios franceses e hispánicos la pensaron como una ruptura radical con el Antiguo Régimen. Por tanto, para estos últimos las constituciones no estaban destinadas prioritariamente a garantizar unas y otras libertades, sino a crearlas, fundando una nueva sociedad en la que las libertades políticas engendraban las civiles. Lógico era también que para resolver el problema de la congregación de los pueblos en una colectividad política más amplia los hispanoamericanos se inspiraran en el federalismo estadounidense.

En la Constitución de la monarquía española de 1812 elaborada por las Cortes de Cádiz, aplicada en la América realista y fuente de inspiración para otras muchas de las independientes,¹⁸ ya están plasmados los principales elementos que determinan al ciudadano moderno. En primer lugar, ya se ha adoptado el imaginario moderno de nación compuesta por individuos: “La Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios” (artículo 1). Y como corolario lógico de esta visión resulta que sólo los individuos -con exclusión de cualquier cuerpo o estamento- nombran a “los diputados que representan la Nación” (artículo 27), lo cual implica que ni los cuerpos y estamentos ni, estrictamente hablando, las provincias y pueblos son representables. El diputado, como en la Francia revolucionaria, no es el representante de la circunscripción que lo ha elegido, sino de la nación, de una colectividad única y abstracta.

En cuanto a la caracterización de ese individuo, base de la nación moderna, se recoge implícitamente en la Constitución y explícitamente en los debates de las Cortes la triple distinción, clásica en estos albores de la modernidad, de los componentes elementales de la soberanía: el nacional por oposición al extranjero (lo que muchos llaman aún entonces el natural”); el sujeto de los derechos civiles (propiedad, libertad, seguridad, etc.) y el titular de los derechos políticos (el ciudadano).

¹⁸ La excepción más notable es, sin duda, la de las constituciones venezolanas, por la fuerte presencia de una población servil.

La ciudadanía aparece así como el círculo más restringido dentro de una serie de círculos concéntricos y cada vez más excluyentes. El más amplio comprende el conjunto de la población: esclavos y libres. El segundo, los titulares de derechos civiles: los hombres libres -nacionales y extranjeros-, con exclusión de los esclavos, El tercero, los nacionales (los “españoles”, dice la Constitución): los hombres libres, mujeres y niños “nacidos y vecindados en los dominios de las Españas y los hijos de éstos”, los extranjeros que hayan obtenido “carta de naturaleza” o que “sin ella lleven diez años de vecindad”, lo que excluye a los extranjeros transeúntes (artículo 5). El cuarto, los ciudadanos -los titulares de los derechos políticos- capaces de elegir y ser elegidos, lo que excluye a las mujeres, los menores de 21 años, los extranjeros que no posean carta especial de ciudadano y las castas -“los españoles que por cualquier línea son habidos y reputados por originarios de África”-, exclusión esta última muy atacada por los americanos y difícilmente justificable en la teoría, puesto que se trata de hombres libres, nacidos y vecindados en los dominios españoles (artículo 22). Queda aún un último círculo, el de los ciudadanos que gozan del ejercicio actual de sus derechos, con exclusión de quienes los tienen suspendidos por diversas razones, entre las cuales las más importantes son el no tener “empleo, oficio o modo de vivir conocido” y “el estado de sirviente doméstico” (artículo 25).

La enumeración de estas sucesivas exclusiones no debe, sin embargo, inducir a conclusiones precipitadas sobre el carácter restringido de la ciudadanía. Tanto por sus atributos de igualdad y universalidad como por el número de personas que se benefician de ella, no estamos ante una definición restringida del ciudadano, sino ante una definición muy amplia que se sitúa ya en el registro de la universalidad de la ciudadanía y del sufragio.

Se ha alcanzado casi totalmente la igualdad. Todas las distinciones del Antiguo Régimen fundadas en el estatuto personal o colectivo han desaparecido, y no existen todavía aquellas que -con fundamentos modernos y en nombre de los intereses o la razón, la fortuna o la cultura- serán establecidas posteriormente en los regímenes de sufragio restringido. La condición de ciudadano es independiente tanto del estatuto personal -pertenencia a los estamentos privilegiados o a las “dos repúblicas” en América, con la sola excepción de los esclavos y las castas— como del estatuto del lugar de residencia -ciudades, villas, pueblos, señoríos o población rural dispersa-. Más aún, también ha sido igualado el estatuto de las localidades en un estatuto

municipal común, lo que es sin duda uno de los fenómenos esenciales de esta época.¹⁹

La universalidad de la ciudadanía es casi total, tanto práctica como teóricamente. El número de personas que han accedido a ella es en extremo elevado. Aunque el ejemplo sea imposible de generalizar, puesto que sin duda alguna el número de “castas” o “sirvientes domésticos” depende de la situación local y de los criterios empleados para definirlos, el padrón electoral de la ciudad de México que sirvió para las elecciones a las diputaciones provinciales y a las Cortes ordinarias en 1813 muestra un acceso masivo a la ciudadanía. El padrón arroja la composición siguiente para las catorce parroquias de la ciudad:

| | Cantidad | % |
|------------------------------|----------|-----|
| Ciudadanos | 112270 | 91 |
| Hombres | 49179 | 40 |
| Mujeres | 63091 | 51 |
| Sirvientes | 10101 | 8 |
| Hombres | 3135 | 3 |
| Mujeres | 6966 | 5 |
| Originarios de Africa | 1536 | 1 |
| TOTAL | 123907 | 100 |

NOTA: Cálculos basados en AGN, México, Ayuntamientos, vol. 168. Hemos respetado el vocabulario del padrón.

La categoría “ciudadanos” equivale prácticamente al conjunto de la población (91%); Sólo están excluidos de ella los sirvientes domésticos (8%) y las castas (1%), lo que significa que los ciudadanos representan alrededor de 93% de la población masculina.²⁰

Las únicas excepciones a la universalidad de la ciudadanía responden a una lógica moderna: a la distinción entre derechos civiles y derechos políticos y a la

¹⁹ Cf. a este respecto los trabajos de Antonio Annino, entre otros, “soberanías en lucha”, cap. 8, en Antonio Annino, L. Castro Leiva y François-Xavier Guerra (coords), *De los Imperios a las naciones. Iberoamérica*, Ibercaja, Zaragoza, 1995.

²⁰ De esto no puede deducirse el número de electores, puesto que sin duda están incluidos en el padrón los menores de 21 años.

independencia de la voluntad, indisociable de una concepción contractual de la nación. En la primera se funda la exclusión de los esclavos (desprovistos enteramente de derechos civiles), los que tienen una incapacidad física o moral, los menores y las mujeres (titulares sólo parciales de esos derechos). La segunda refuerza la exclusión de las mujeres, consideradas como dependientes de su padre o su marido,²¹ y, por las mismas razones, la de los sirvientes domésticos.

Sin embargo, cabe preguntarse si estos atributos de una modernidad evidente representan una ruptura radical con el imaginario prerrevolucionario y son tan modernos como parecen. Las confusiones continuas de los hombres de la época cuando manejan estas nociones muestran que muchas de ellas, aun siendo nuevas, han sido construidas a partir del imaginario tradicional y conservan muchos de sus elementos. Eso pasa, por ejemplo, con la distinción entre españoles y ciudadanos -que equivale a la distinción francesa entre ciudadanos pasivos y activos- o, lo que es lo mismo, entre derechos civiles y derechos políticos.

Para muchos, y sobre todo para los americanos, los dos registros son equivalentes y lo nuevo son los derechos políticos, la ciudadanía propiamente dicha, concebida como la recuperación por el cuerpo social de unos derechos asumidos o acaparados antes por el monarca. Los derechos civiles esenciales existían ya para ellos antes de la Constitución. Como lo dice el diputado de Perú, Dioniso Inca Yupanqui, para refutar el argumento de los diputados peninsulares que privaban de derechos políticos a las castas, justificando esta exclusión por la concesión de derechos civiles: “¿Y cuándo no han tenido esa seguridad? Todo el que es libre, ha disfrutado siempre la protección de la ley para sus haberes; nada nuevo se les franquea...”²²

En esta convicción de que la sociedad ha existido siempre y es anterior al pacto fundador de la nación moderna se puede encontrar el eco de las doctrinas clásicas sobre la sociabilidad natural del hombre, pero, sobre todo, la experiencia evidente de la densidad y la fuerza de los vínculos sociales en una sociedad estructurada por grupos con un fuerte sentimiento comunitario. Por eso, afirmar el carácter universal e igualitario de los derechos políticos no es incompatible con la

²¹ Las razones que explican la exclusión de las mujeres son más complejas y estrictamente discriminatorias, pues según ese Criterio hubieran podido votar las solteras y las viudas mayores de 21 años.

²² *DSCGE* núm. 340, 7 de septiembre de 1811.

persistencia de una imagen corporativa de lo social, pues el cuerpo no implica siempre una desigualdad interna.

La confusión entre vecino y ciudadano se veía facilitada por el hecho de que esta nueva figura había sido elaborada, tanto en Francia como en España, a partir de la ciudad vista como el lugar por excelencia de la política, la libertad, la civilización. Antes de ser asociado a formas nuevas del vínculo social, civil significa aún en el siglo XVIII “lo que toca y pertenece al derecho de la Ciudad, y de sus moradores y Ciudadanos”.²³

En cierta manera la nación moderna es concebida como una vasta ciudad. Por tanto, muchos de los atributos del ciudadano remiten, generalizándolos y abstrayéndolos, a los del vecino. La nacionalidad -pertenencia jurídica a la nación- generaliza el vecinazgo como origen: *ser natural de...* Las condiciones necesarias para la posesión de los derechos civiles, especialmente el domicilio, como expresión de la inscripción material en la sociedad, reproducen las antiguas exclusiones de los marginales y los vagabundos -los no “avecindados”-, quienes siguen estando fuera de la sociedad como antes lo estaban de la ciudad. Y las condiciones que suspenden el ejercicio de la ciudadanía remiten a las cualidades morales inseparables de un estatuto privilegiado: a la dignidad y las virtudes (excluyendo a los que han sido objeto de penas “aflictivas o infamantes” o están “procesados civilmente”) y a la capacidad para asumir las cargas y los deberes colectivos de la comunidad (exclusión de los “quebrados” y de los que no tienen “empleo, oficio o modo de vivir conocido”).²⁴

La existencia de estas analogías entre lo viejo y lo nuevo hacen comprensible por qué, en caso de duda o litigio sobre quién es o no ciudadano son continuas las referencias a la abundante jurisprudencia del antiguo “vecinazgo”. Por ejemplo, se explican así las continuas alusiones en los discursos de la época a la “dignidad de la ciudadanía” o incluso a “los fueros, prerrogativas y preeminencia que le condecoran [al ciudadano]”.²⁵ La ciudadanía moderna se sigue considerando como un estatuto privilegiado, muy amplio ciertamente, pero privilegiado. Esto explica la sorprendente clasificación del padrón electoral de México de 1813, en donde la categoría “ciudadanos” comprende de modo explícito a las mujeres, y de manera implícita a los menores; esta clasificación es jurídicamente incomprensible -más aún tratándose de

²³ Diccionario de Autoridades; op cit., t.I.

²⁴ Recojo aquí a mi manera los criterios de Rosanvallon, *op cit.*, p. 70-72.

²⁵ Cf. AGN, México, Historia, vol. 445, exp. XIV.

un padrón electoral-, pero muy clara si se continúa viendo en la ciudadanía un estatuto privilegiado, aunque extendido a la mayor parte de la población.

Elecciones y representación

Por más que el ciudadano esté ya cerca de las notas de igualdad y de universalidad que lo caracterizarán en adelante, lo que está mucho menos claro es que este ciudadano sea ya un individuo desligado de sus pertenencias comunitarias. En primer lugar porque, pese a las referencias constantes al individuo, el discurso explícito y el imaginario subyacente a muchas disposiciones legales muestra que los hombres de esta época piensan la sociedad como constituida por comunidades y, especialmente, por la primera de todas: la familia. La utilización corriente de “jefes de familia” para designar a los ciudadanos lo muestra con claridad. La exclusión de las mujeres y los domésticos del voto, fundada en su supuesta ausencia de voluntad autónoma, equivale a decir de otra manera que están inmersos en una comunidad con vínculos tan fuertes que la voluntad del jefe de familia expresa la de todo el grupo. De hecho, más que el individuo, la base de la nueva representación es la familia, no sólo como comunidad de sangre, sino como *domus*, el conjunto de las personas que, por vivir bajo el mismo techo están bajo la dependencia de su cabeza.²⁶

La visión comunitaria de lo social se comprueba también en otros campos. Aunque el ciudadano aparece definido en muchos artículos por su pertenencia a una comunidad abstracta -la nación-, en otros se lo concibe como miembro de una comunidad concreta. Los términos empleados para definir al “español” comportan, como ya lo dijimos, la palabra “avecindados”, que puede interpretarse en el simple sentido de domicilio, pero que remite en otros lugares explícitamente a los pueblos-comunidades como células elementales de pertenencia territorial (artículo 5).

Lo mismo se constata para la comunidad territorial superior: la provincia. El diputado a Cortes debe ser “nacido en la provincia o [...] avecindado en ella” (artículo 91) y en caso de doble elección la vecindad actual predomina sobre la naturaleza (artículo 94). Por otra parte, los diputados deben llevar a las Cortes, además del acta que acredite su elección, poderes dados por la junta electoral de la provincia. Aunque estos poderes suelen ser “amplios”, su existencia muestra que el diputado es a la vez representante de la nación en su conjunto y de su muy concreta comunidad provincial.

²⁶ De ahí que la exclusión de los solteros de la ciudadanía fuese propuesta varias veces en las Cortes.

Añadamos que la práctica general en América de redactar instrucciones para el diputado se parece a un mandato imperativo, típico de la representación corporativa del Antiguo Régimen.

El sistema electoral, por su parte, es también una mezcla de disposiciones y prácticas que favorecen la individualización y otras que reconocen o incluso refuerzan los comportamientos comunitarios. Para captar hasta qué punto la votación es la expresión libre de un individuo autónomo es necesario analizar el voto de primer grado, el único en el que interviene esa masa de nuevos ciudadanos que se confunde casi con la población masculina libre y adulta.²⁷

La primera condición para que la voluntad individual pueda expresarse es que todos los que son ciudadanos, y sólo ellos, puedan efectivamente votar, lo que supone la existencia de un padrón electoral imparcial. Sin prejuzgar las intenciones de los constituyentes que tuvieron que inventar disposiciones inéditas para hacer votar a una masa considerable de hombres ni las de las autoridades locales que las aplicaron, bien puede afirmarse que esa condición no se dio. En efecto, la constitución de los padrones se dejó a las municipalidades y los párrocos, los únicos que entonces podían materialmente hacerlo. Es muy posible que en las ciudades grandes ese padrón fuese relativamente imparcial; pero no es arriesgado suponer que en los pueblos el poder de decidir quiénes eran en realidad los ciudadanos en ejercicio de sus derechos facilitase múltiples manipulaciones electorales al servicio de estrategias locales.²⁸

Si pasamos ahora al acto material de la votación, a los comicios propiamente dichos, el primer punto que hay que considerar es el carácter secreto o no del sufragio. La respuesta no puede ser más que muy matizada y en parte contradictoria. Los ciudadanos comienzan reuniéndose en junta electoral y eligiendo un presidente, un secretario y dos escrutadores (para simplificar los designaremos en adelante como la mesa electoral). Todos juntos asisten luego a una misa del Espíritu Santo y después de ella cada elector se acerca a la mesa e indica a ésta los nombres de los compromisarios que quiere designar. Aunque el artículo 51 de la Constitución prevé que esa designación sea oral y que sean los miembros de la mesa quienes escriban

²⁷ El sufragio es indirecto en tres grados: parroquia, partido y provincia (de hecho en cuatro, pues en la parroquia los ciudadanos votan por compromisarios que a su vez eligen a los electores parroquiales).

²⁸ Piénsese, por ejemplo, en la incertidumbre que reinaba en cuanto a la definición de las castas o los domésticos. Así, en algunos lugares fueron excluidos los peones de las haciendas. Cf. Marie-Danielle Demelas, "Microcosmos. Une dispute municipale á Loja (1813-1814)", *Bulletin de l'Institut Français d'Etudes Andines*, 1984, XIII, núms. 3-4, pp. 65-76.

los nombres en una lista, disposiciones complementarias confirmadas por múltiples actas electorales admiten que se lleven listas escritas de antemano²⁹ y que el sistema del voto oral se reserve a los analfabetos y, sobre todo, a los indios.

El voto, pues, no es público, puesto que no es en principio conocido por los otros miembros de la junta electoral; pero tampoco es secreto, porque es conocido por los miembros de la mesa. La libertad está asegurada teóricamente en relación con los otros electores, pero no respecto de la mesa. Esta limitación es importante, puesto que la mesa, como lo muestran múltiples actas electorales, ejerce una influencia predominante en la votación. A veces sugiere nombres a electores perplejos o desorientados; otras, por la presencia en su seno de personajes influyentes, ejerce una presión prácticamente irresistible sobre los electores, o incluso falsifica los resultados al contabilizar nombres diferentes de los que han sido pronunciados.

Una circunstancia agravante es la siguiente: la Constitución dispone que las juntas electorales estén presididas por el jefe político o el alcalde “con asistencia del cura párroco” (artículo 46), lo cual deja, de hecho, en las manos de las autoridades locales la integración de la mesa y refuerza todavía más el control de los comicios por estas autoridades, ya sean agentes del Estado o autoridades electas. Este control local, visible ya en el levantamiento de los padrones, se manifiesta después de la votación por el carácter prácticamente irrevocable de las decisiones tomadas por las juntas electorales en caso de reclamación (artículo 50).³⁰ Sólo la representación nacional, las Cortes, era soberana en estos asuntos, y por las circunstancias mismas de la época -distancias considerables y necesidad de legitimar su propia autoridad- pocas veces anularon éstas unas elecciones americanas. El sistema electoral dejaba de hecho el dominio de las elecciones a las comunidades locales y, en su seno, a sus autoridades, ya fuesen legales o *de facto*.³¹

Otros elementos favorecen el predominio de realidades comunitarias y por tanto notabiliarias. En primer lugar, haber escogido para las elecciones primarias el marco parroquial equivale a privilegiar la continuidad sobre la ruptura. La parroquia era, en efecto, la célula básica de la sociabilidad tradicional: una comunidad muy

²⁹ Bando del intendente de México Gutiérrez del Mazo en diciembre de 1813 que convocaba a elecciones parroquiales. Cf. AGN, México, Historia, vol. 445, exp. X, ff. 1-21.

³⁰ Las disposiciones legales coinciden aquí con la práctica, tal como puede constatar en las reclamaciones elevadas a autoridades superiores en que se pedía la anulación de algunas elecciones. En todos los casos conocidos, por lo menos en México, las autoridades se declararon incompetentes y remitieron el expediente a las Cortes.

³¹ Este elemento ha sido expuesto con fuerza y pertinencia en diversos tratados de Antonio Annino

fuerte unida por estrechos vínculos de parentesco y vecindad (en el sentido de proximidad física), de prácticas religiosas y solidaridad material. Conservar este marco no sólo hacía más difícil la individualización y la autonomía del voto, sino que reforzaba el aspecto comunitario por la frecuencia de los comicios y por las ceremonias que los acompañaban.

También significa dar predominio en el sistema electoral a los elementos de continuidad con las prácticas electorales del Antiguo Régimen, tal como existían en los comicios de los pueblos de indios o de algunas ciudades para la elección de diputados y síndicos personeros del común. Las Cortes no hicieron aquí más que reconducir y extender el sistema instaurado por Carlos III con las reformas municipales de 1767.³² Por estas razones los revolucionarios franceses, conscientes de esta realidad, habían creado para el voto de primer grado una división inédita y puramente administrativa, el cantón, en un intento -en gran parte vano- de romper los comportamientos comunitarios.³³

Un elemento suplementario que favorece la permanencia de estos comportamientos es el voto en junta. Como en Francia, la votación se efectúa en todos sus grados en juntas o asambleas electorales; es decir, los electores se reúnen en grupo en un mismo lugar para efectuar las operaciones del voto. Aunque el voto sea individual, los comicios son un acto colectivo y una ceremonia que materializa simbólicamente la reunión de la nación. El marco parroquial y las modalidades ceremoniales del mundo hispánico acentúan aún más su aspecto comunitario al hacer intervenir en él a toda la población. Contrariamente a Francia, donde el alejamiento de la capital del cantón obligaba a los habitantes de los pueblos a desplazamientos largos, realizado sobre todo por hombres, el marco parroquial favorece la reunión de toda la comunidad: hombres, mujeres y niños, ciudadanos y no ciudadanos; tanto más cuanto que el voto es precedido por una misa solemne del Espíritu Santo y es seguido de un *tedéum*³⁴ y tiene lugar un domingo (artículos 37, 47, 58). El carácter religioso de la ceremonia acentúa sus rasgos tradicionales. El pueblo que se congrega es el

³² Cf. sobre este tema François-Xavier Guerra, *Modernidad e Independencias*, Mapfre, Madrid, 1992, cap. 10.

³³ Las referencias a las prácticas electorales francesas remiten, si no se dice lo contrario, a Patrick Guéniffey, *Le nombre et la raison. La Révolution française et les élections*. EHESS, París, 1993, 559 pp., obra que renueva los estudios sobre esta problemática en la Francia revolucionaria.

³⁴ El cumplimiento de estas disposiciones electorales no falta nunca en las actas electorales y su ausencia puede provocar una petición de nulidad de las elecciones; Cf. por ejemplo para el *Tedéum* el caso de Guadalcazar (San Luis Potosí). Cf. AGN, México, Historia, vol. 445, exp. XIV.

pueblo cristiano y la misa del Espíritu Santo es una demanda a la Providencia para que ilumine a los electores.

En función de todas estas consideraciones, la cuestión de la libertad del voto, tradicional en los estudios electorales, adquiere una dimensión distinta. Podríamos, ciertamente, describir con detalle fraudes y manipulaciones; pero a nuestro parecer éste no es el fenómeno más generalizado y relevante en aquella época, aunque no sea más que por su carácter improvisado. Aunque el fraude no hubiera existido y los resultados electorales hubiesen reflejado fielmente las preferencias de o los electores, no tendríamos aún al ciudadano moderno. Un voto libre no es necesariamente un voto individualista, producto de una voluntad aislada. Inmerso en una red de vínculos sociales muy densos, el ciudadano se manifiesta libremente a través de su voto como lo que es: ante todo, miembro de un grupo, sea cual fuere el carácter de éste (familiar, social o territorial), El elector escoge con libertad a aquellos que mejor representan a su grupo, normalmente a sus autoridades o a los que éstas designan, como lo corroboran los resultados electorales de que disponemos. Como lo dice en 1813 el presidente de la junta electoral de la provincia de San Luis Potosí, con una frase de admirable naturalidad: “Si nos hayamos (sic) congregados en verdadera Junta Aristocrática es en virtud de la Democracia del Pueblo...”³⁵

Si bien este resultado es paradójico para nosotros, no lo era en absoluto para los contemporáneos, incluidos los constituyentes franceses o hispánicos. El sistema electoral que ellos idearon no estaba destinado a dar el poder al pueblo ni a construir un régimen representativo tal como lo concebimos ahora (o la Inglaterra y los Estados Unidos de aquel entonces). La representación, tal como ellos la concebían, no tenía como objeto reflejar la heterogeneidad social y arbitrar pacíficamente las diferencias o los conflictos que resultaban de la diversidad de intereses y opiniones. Lo que buscaban era crear primero, por la Constitución, una nueva comunidad política, igualitaria y soberana, una nueva sociedad regida por principios nuevos y, después de esta primera etapa, formar una asamblea que, haciendo las veces de la nación, expresase su voluntad y obrase por el interés general. Signo de esta particular concepción de la representación es la desconfianza muy extendida hacia la divergencia de opiniones, la cual, identificada con las luchas de facciones, se consideran como un obstáculo a la unidad de la nación y a la elaboración de una voluntad colectiva. Tampoco los intereses tienen buena prensa, pues su particularismo

³⁵ AGN, México, Historia, vol. 445, exp. XIV, ff. 10-17.

hace difícil obrar por el interés general, el cual no se concibe como un compromiso entre intereses particulares, sino como algo diferente y de orden superior.

Según esta óptica, las elecciones tienen dos funciones: por una parte, legitimar el poder, escenificando la voluntad del soberano; por la otra, seleccionar a los hombres que, juntos, formarán la representación nacional. La primera es una función simbólica y no propiamente representativa, puesto que de las elecciones no se puede deducir lo que la nación piensa o quiere. ¿Cómo podría hacerse esto cuando, a diferencia de las elecciones en los países anglosajones, en las elecciones francesas e hispánicas de esta época no hay ni candidatos, ni programas, ni campañas electorales? ¿Cómo concebir un voto individualizado cuando no existe información pública sobre lo que se vota?

A pesar de que la libertad de prensa existe de hecho en España desde 1808 y oficialmente a partir de 1810, en España y en la América realista o insurgente no existe todavía una verdadera opinión pública moderna, concebida ésta como una discusión libre y pública de diferentes puntos de vista. Ciertamente existe un debate de opinión entre las elites, pero éste está confinado en círculos privados que continúan la antigua República de las Letras. A partir de 1810, en América existen también algunos periódicos, pero en la mayoría de los casos se trata de un periódico único por región, con un número muy reducido de ejemplares, casi siempre de carácter oficial, que se publica con fines de propaganda y pedagogía cívica, en el que sólo se expresa la tendencia en el poder. A veces circulan también, dirigidos al conjunto de la sociedad, impresos o manuscritos de toda procedencia -realista e insurgente-, pero estos escritos no están destinados ni a informar ni a argumentar, sino a la propaganda. La guerra propagandística no es la opinión pública moderna. Si la existencia de ésta requiere una prensa libre, abundante y pluralista, sólo en el Cádiz de las Cortes surgió una verdadera opinión pública. La opinión pública en una sola ciudad y su germen en algunas otras es muy poca cosa para que los ciudadanos-electores, y más aún los del campo, fuesen también ciudadanos en el “reino de la opinión”.

Todo el sistema electoral está previsto y funciona, pues, para separar la deliberación de la elección.³⁶ En las asambleas electorales de los cuerpos y comunidades antiguos la elección propiamente dicha no era más que la última fase, y quizá la menos importante, de la reunión del grupo: la que materializaba el acuerdo al

³⁶ Éste es uno de los puntos centrales de la demostración de Guéniffey, que François Furet destaca con razón en la introducción a la obra de aquél.

que se había llegado antes por discusión y compromiso. En las juntas electorales modernas la deliberación -la discusión sobre asuntos públicos-, no existió en ninguna de sus fases, ni antes, ni durante, ni después de la reunión de los electores. Todas sus etapas están estrictamente reglamentadas con este fin y se cuida incluso de precisar que “verificado el nombramiento de electores [parroquiales] se disolverá inmediatamente la junta, y cualquier otro acto en que intente mezclarse será nulo” (artículo 57). La voluntad nacional no sale de un agregado de voluntades parciales, sino solamente de la reunión de la representación nacional, de esa asamblea que hace las veces de la nación. Sólo ahí tiene lugar la deliberación y se toman las decisiones políticas. Por eso, hablando con rigor, puede decirse que en esas elecciones no se trata de política.

La ausencia de la política se manifiesta igualmente en los criterios que sirven para escoger a los electores de los diferentes grados. El lenguaje empleado para designar el acto mismo de la elección es significativo del universo mental en el que nos encontramos. Las palabras son siempre “nombramiento” o “nombrar” y no “elegir”. No se trata de resolver por el voto una competencia entre diferentes candidatos, sino de escoger a los más aptos. La ley, contrariamente a lo que sucederá más tarde;³⁷ no precisa cuáles son los criterios por los que se juzga esa aptitud; pero múltiples documentos muestran que en la práctica siguen estando vigentes -con las modificaciones que se imponen para cada grado- las cualidades que poco antes se habían fijado para una elección todavía tradicional, la de los diputados americanos a la Junta Central. Se pedía entonces que fuesen “individuos de notoria probidad, talento e instrucción, exentos de toda nota que pueda menoscabar la opinión pública”.³⁸

Se trata, pues, de seleccionar en función de una dignidad y de unas cualidades intelectuales y morales reconocidas por todos. La “opinión” aquí, como en otros tantos escritos contemporáneos, remite a la fama, al reconocimiento por todos los miembros de la comunidad de las cualidades personales de los individuos. El acto de elegir es en cierto modo explicitar algo que ya existía antes; es formalizar uno de los sentidos antiguos de la palabra representación, la cual “significa también autoridad, dignidad, carácter o recomendación de la persona”.³⁹

³⁷ Esa aptitud no se funda aquí en criterios objetivos, como se intentará hacer posteriormente cuando se apele a la propiedad o la instrucción para restringir el sufragio, sin embargo, la idea está ya presente en la constitución, puesto que se prevé que a partir de 1830 hará falta saber leer y escribir para poder ejercer los derechos de ciudadano.

³⁸ Real orden, Sevilla, 22/I/1809, AHN, Estado, 54, D., 71.

³⁹ Diccionario de Autoridades, op. cit., t. III.

Y entre las cualidades que suponía este imaginario premoderno estaba precisamente el no ser candidato. Presentar candidatura y hacer campaña es demostrar ambición, falta del desinterés necesario para representar. La representación no es algo que se pide, sino un servicio a la comunidad a la que se pertenece, y éste es precisamente el sentido que tiene el artículo 55 de la Constitución de Cádiz, inconcebible desde una óptica moderna: “Ningún ciudadano podrá excusarse de estos encargos, por motivo o pretexto alguno”. A pesar de que la realidad no coincide siempre con la teoría, la representación como carga y no como cargo no es pura retórica, sino que muchos elegidos tendrán que justificar su negativa con toda clase de argumentos.⁴⁰

No quiere decir esto que no existiese en la realidad una competición entre hombres deseosos de hacerse elegir. Pero el análisis de los procesos de nulidad de elecciones muestra claramente la diferencia entre una competencia oculta y las luchas electorales modernas. Ningún caso conocido nos revela un enfrentamiento entre hombres con concepciones políticas diferentes; si éstas existen, ninguna es visible. Tampoco los bandos muestran un conflicto entre grupos definidos por criterios puramente económicos. Las divisiones electorales no remiten ni al individuo ni a la competencia entre tendencias políticas o intereses diversos, sino a las querellas de los actores colectivos de una sociedad premoderna.

En las elecciones de diputados a Cortes o a las diputaciones provinciales se enfrentan los actores sociales más elevados, las familias principales y sus clientelas respectivas, directamente a través de sus jefes, o indirectamente a través de algunos de sus miembros. En niveles inferiores se trata de conflictos entre notables locales apoyados en sus redes de influencia o de dependencia. En los pueblos se da toda la gama de confrontaciones posibles: entre barrios, entre españoles e indios, entre los antiguos vecinos y los agregados. El único fenómeno que podría parecer una excepción a esta tipología, el enfrentamiento entre los partidos europeo y americano - bien visible, por ejemplo, en las elecciones de la provincia de México⁴¹ - se integra perfectamente en ella, pues se trata de una disputa entre facciones, entre dos grupos

⁴⁰ Cf. por ejemplo, la renuncia de Frontaura, primer diputado electo en San Luis Potosí, en AGN. México, Historia, vol. 445. exp. XIV, ff. 18-33. En este caso, Frontaura había hecho todo lo posible para ser elegido, para luego renunciar. Una manera de mostrar su preeminencia.

⁴¹ Cf. los voluminosos expedientes sobre la nulidad de las elecciones de 1813, en AGN, México, Historia, vol. 448, exp. V.

que no se distinguen más que por un informal estatuto personal y en los que se encuentran hombres de perfiles sociales muy parecidos.

La acción de estos grupos no está destinada evidentemente a captar el voto de los ciudadanos por la exposición pública de sus ideas o proyectos. Sus maneras de actuar son las de los viejos actores colectivos. En las elecciones parroquiales se trata de movilizar a los miembros del grupo para controlar las mesas electorales y obstaculizar así el voto de los adversarios o captar el de los indecisos. Más que acciones violentas, de las que no tenemos constancia, se trata de desanimar al adversario y provocar así su abstención o de falsificar los resultados si, a pesar de todo, se presenta a votar.

En los grados siguientes, en las juntas electorales de partido y de provincia, aunque el reducido número de electores individualiza más el sufragio, el voto en junta genera comportamientos parecidos a los que se daban en las elecciones de los antiguos cuerpos -cabildos civiles y eclesiásticos, capítulos de órdenes religiosas- a cuya jurisprudencia electoral se siguen haciendo referencias explícitas.⁴² El debate no se centra nunca en diferencias políticas, ni siquiera en una discusión sobre las cualidades de las personas, sino en cuestiones de procedimiento. La formación jurídica y la mentalidad pleitista de muchos de los grandes electores -clérigos o laicos- aparece a plena luz; las glosas y los comentarios legales son los medios de los que se sirven para excluir a sus adversarios. El voto sobre estas cuestiones de procedimiento o la elección propiamente dicha aparecen concertados de antemano en reuniones previas en las que se ha definido la estrategia de la facción.

La acusación más grave contra los adversarios es precisamente la de haber practicado antes de la junta electoral este acuerdo -un convenio- lo que también remite a las antiguas elecciones corporativas y al temor a las divisiones facciosas que se expresaban en éstas.⁴³

⁴² Cf. por ejemplo, los argumentos utilizados para pedir la anulación de las elecciones de la junta de partido de la provincia de México en 1813, en AGN, México, Historia, vol. 448, exp. V, ff. 65-82.

⁴³ Todos estos fenómenos son particularmente visibles en la encuesta realizada sobre las elecciones de la provincia de México de 1813. La acusación más grave por la que se pedía su anulación era precisamente el convenio previo del partido americano. En las declaraciones hechas durante la investigación del caso, varios participantes confiesan llanamente que la concertación previa existía, pero que era inevitable puesto que era preciso discutir las cualidades de los hombres que tenían que elegir. Cf. AGN, México, Historia, vol. 448, exp. V.

Después de este recorrido, intentemos hacer algunas consideraciones sobre un rasgo de este sistema que tendrá un largo porvenir: la elección indirecta. La explicación dada para la existencia de este sistema en la Constitución francesa de 1791 es ciertamente válida en nuestro caso: compaginar el número con la razón; es decir, la participación de un gran número de ciudadanos, exigida por la nueva legitimidad, con la necesidad de elegir hombres dotados de las cualidades necesarias para el ejercicio de una función.⁴⁴ Pero, en nuestro caso, esta exigencia no basta para explicar la multiplicación de los grados, pues en vez de los dos grados de la elección francesa -cantón y departamento- tenemos de hecho cuatro: nombramiento de compromisarios en la parroquia, de electores de parroquia, de partido y de provincia.

Difícil es creer que la multiplicación de los grados esté destinada a evitar la participación del pueblo, puesto que dos hubieran bastado ampliamente, teniendo en cuenta además la densa red de vínculos antiguos en la que están inmersos los electores. Se temen, si, los tumultos a los que pueden dar lugar las asambleas electorales, y en este sentido se denunciarán durante todo el siglo las elecciones tumultuarias. Pero los tumultos que se temen son los que resultan de los modos de acción de las facciones o los grupos para imponerse físicamente y los que pueden surgir de un descontento popular que encuentra en estas reuniones ocasión para manifestarse. Lo que es mucho menos probable, por no decir imposible, es que con este sistema se haya intentado cerrar al pueblo el acceso al poder. No existe ninguna constancia en esta época de tentativas populares para tomar el poder por esta vía; podríamos añadir que tampoco por ninguna otra, puesto que las revueltas populares no tenían en el Antiguo Régimen este fin, sino el de manifestar a las autoridades que han violado los principios de justicia que fundan el pacto social. Quizás la explicación esencial de la multiplicación de los grados electorales resida en el deseo de respetar la estructura piramidal de las comunidades políticas, y permitir más fácilmente la expresión de toda la pirámide de notables.

Hagamos, para terminar, algunas consideraciones sobre lo que esta primera época representa en la construcción del concepto de ciudadano moderno. No cabe duda de que podemos designarla con toda propiedad como el momento revolucionario fundamental de la América hispánica por la extraordinaria ruptura que representa con el Antiguo Régimen. Como hemos visto, triunfan entonces, con mucho avance sobre la mayoría de los países europeos, los principales elementos constitutivos de la política

⁴⁴ Ésta es una las tesis centrales de Guéniffey, *op cit.*, que da además el título a su libro, *Le nombre et la raison*.

moderna: el fin definitivo del absolutismo, la noción contractual de la nación y su soberanía, la necesidad de apelar a estos últimos conceptos para legitimar todos los poderes, una concepción igualitaria y prácticamente universal de la ciudadanía, las elecciones modernas...

Es obvio, como hemos intentado mostrarlo a lo largo de estas páginas, que esta ruptura no es completa y que muchos de estos elementos modernos están todavía impregnados de imaginarios y de prácticas heredadas del Antiguo Régimen. El absolutismo desaparece en la teoría, pero quedará por largo tiempo la idea de un poder que regentea desde arriba la sociedad y que controla, a través de sus agentes, las elecciones, que, a pesar de todo, son el único fundamento de la legitimidad. También permanecerá con fuerza particular en algunos periodos -algunos muy recientes- la primacía de la colectividad, llámese ésta nación o pueblo, sobre los derechos individuales. Larga vida tendrá la concepción plural de la nación, vista como un conjunto de pueblos, y la concepción pactista de la política que de ella se deriva. Fuertes y durables serán los traumatismos que una representación fundada en el individuo provocará en los cuerpos y las comunidades de la antigua sociedad y, sobre todo, en los pueblos excluidos de la representación legal. Muy enraizadas se mostrarán también las prácticas no legales que se fundan en una noción antigua de la representación.⁴⁵

Centrándonos de nuevo en nuestro tema y situándonos en esta primera época revolucionaria, intentemos ahora describir el camino que quedaba por recorrer para llegar o aproximarse a los atributos que configuran al ciudadano moderno. El problema fundamental será el de la nacionalidad: saber de qué nación se es ciudadano; o dicho de otra manera: ¿cómo construir una nacionalidad a partir de identidades que oscilaban entre el polo de la ciudad-provincia y el polo americano?

El camino para llegar a la igualdad política general será más corto, puesto que la no representación de los estamentos y cuerpos fue establecida casi desde el principio, y la de las castas reconocida casi inmediatamente por las constituciones de los nuevos países.⁴⁶ Quedaba por completar la igualdad civil: abolir la esclavitud, los mayorazgos, los privilegios jurisdiccionales del clero y de otros cuerpos...

⁴⁵ Para las formas de esta otra representación en la que participan los caciques y los caudillos, cf François-Xavier Guerra, "The Spanish-American Tradition of Representation and its European Roots", *Journal of Latin American Studies*, Cambridge University Press, núm. 26, 1994.

⁴⁶ La igualdad política de los indios existió desde el principio, salvo en alguna constitución de Nueva Granada. Excepto por algunas tentativas tempranas y fallidas de representación de clases privilegiadas

La universalidad de la ciudadanía política sufrió, como bien se sabe, otros muchos avatares, puesto que el sufragio masculino casi universal de esta primera época fue considerado en diferentes momentos del siglo XIX como la causa principal de la inestabilidad política. De ahí la instauración posterior de regímenes de sufragio restringido que apelaron a la soberanía racional para intentar cualificar a ese individuo abstracto que es el ciudadano moderno. El carácter abstracto de la ciudadanía moderna hará que estos intentos duren en general poco, y que se vaya imponiendo de manera gradual el sufragio universal propiamente dicho con la admisión al voto de los domésticos, primero, y de las mujeres, después, permaneciendo siempre incierto y variable el criterio de la edad.⁴⁷

Quedaba, era fin, mucho para llegar a la individualización, el atributo más importante y el más difícil de obtener de la ciudadanía moderna. Una individualización que, para ser completa, exigirá primero la individualización social; es decir, la disolución o, por lo menos, el debilitamiento de los grupos estructurados por vínculos de tipo antiguo: las haciendas las comunidades pueblerinas o las parroquias urbanas, las parentelas, las redes clientelares (y sobre todo, después, las político-administrativas), los grupos articulados por vínculos corporativos (y entre ellos, luego, los militares). Estamos aquí ante un largo e inacabado proceso que algunos factores materiales pueden favorecer, como la urbanización y el crecimiento urbano, las migraciones interiores o exteriores, y la expansión de la economía moderna y del trabajo asalariado.

La individualización tendrá también una dimensión política: asegurar la expresión de una voluntad autónoma. Esto implicará, por un lado y en una primera etapa, eliminar todo lo que pueda favorecer comportamientos comunitarios de los votantes (distritos electorales calcados sobre las comunidades, juntas electorales, ceremonias, voto en grupo de militares, peones o aldeas) y, por otro en una segunda etapa, garantizar la expresión libre del sufragio, haciendo más difíciles el fraude y la presión de las autoridades sociales o los representantes del Estado. En este tenor se situarán las medidas para asegurar la imparcialidad de los registros electorales, el pluralismo para la constitución y el funcionamiento de la mesa, la aparición tardía de

(en la Constitución de las Provincias Unidas de Sudamérica de 1819 o en las elecciones mexicanas del imperio de Iturbide) sólo el individuo será en adelante representable.

⁴⁷ Para una exposición más detallada de esos sucesivos momentos políticos, Cf. Francois-Xavier Guerra, *Modernidad...*, op. cit., cap. V, "El pueblo soberano: incertidumbres y coyunturas del siglo XIX".

elementos técnicos que favorecen el voto secreto (urnas, boletines, cabinas electorales), las disposiciones para impedir la presión física sobre los votantes y la existencia de instancias neutrales para las reclamaciones.

Pero ninguno de esos factores será en sí mismo suficiente sin la individualización cultural, algo más impalpable, pero esencial, que remite a la interiorización del modelo del ciudadano moderno. Esto implica la adhesión real al principio de un hombre, un voto, y al deber cívico de participar en los comicios. Supone admitir en los hechos -contra el unanimismo de viejo o nuevo cuño- lo que un verdadero régimen representativo conlleva: el pluralismo de opiniones e intereses y sus corolarios: la legitimidad de las opiniones adversas y su manifestación pública, y la posibilidad de que las elecciones puedan provocar una alternancia en el poder.

Estos cambios culturales profundos no podían darse rápidamente ya que dependían de los factores que favorecen en todos los campos las mutaciones culturales. En nuestro caso había que separar la esfera pública de una balbuciente esfera privada y construir una verdadera opinión pública. Todo esto suponía la extensión de las formas modernas de sociabilidad que fueron los lugares privilegiados de elaboración, aprendizaje y asimilación de los imaginarios y las prácticas políticas modernas: las tertulias y las sociedades en esta primera época; los clubes electorales u otras asociaciones políticas a mediados del siglo XIX; los partidos políticos modernos después. Hacía falta, igualmente, una pedagogía para crear la nación y difundir la imagen del ciudadano moderno: mediante la escuela, la simbología, las ceremonias, el calendario... Añadamos a estos factores la influencia de modelos políticos exteriores, no sólo porque éstos eran considerados por casi todas las elites de nuestra área como arquetipos de civilización, sino también porque, muchas veces, países de fuera de la región precedían a las naciones hispanoamericanas en esa marcha hacia la modernidad y les suministraban así experiencias en las que podían inspirarse o escarmentar.

¿Hasta qué punto esta larga y, sin embargo, incompleta enumeración de condiciones y etapas se dio en la realidad? ¿O se trata aún, y no sólo para América Latina, de un horizonte en parte inalcanzable por el carácter ideal del modelo del hombre-individuo-ciudadano?