

de la regla general; muestran las fronteras externas de lo posible. Sin embargo, no modifican la verdad de que, en proporción a su número, pocos afrobrasileños lograron obtener poder político en Brasil.

Depende de los valores del observador la manera en que se consideran las ventajas de la movilidad individual de unos pocos frente a la pérdida de la comunidad dentro de una sociedad de órdenes. Queda claro que la situación de los afroamericanos había cambiado. La ideología liberal, en la medida en que se preocupaba por promover la igualdad, destruyó el lugar particular que se había reservado para los negros y mulatos dentro del viejo sistema de estratos y órdenes y erosionó las instituciones que contribuían a la construcción de la comunidad. Debido a que los dirigentes políticos, económicos y sociales brasileños insistían en identificarse con Europa y sus modernas tendencias posrevolucionarias, adoptaron el lenguaje de la nacionalidad y la ciudadanía. No obstante, enfrentaron un problema que no se presentó en Europa: la existencia de un gran número de hombres y mujeres de color a quienes se negaban a considerar como realmente iguales. Tan pronto como Brasil se independizó, las milicias de diferentes razas fueron remplazadas por una teórica conscripción universal que, en la práctica, asignaba a los no blancos los rangos inferiores. Las *irmandades* y otras corporaciones perdieron importancia como principios organizadores de la sociedad; fueron sustituidas por el concepto de nación, pero una nación guiada por los blancos. El voto se transformó en una experiencia común para todos los hombres, pero en un sistema de doble vuelta. Cuando se supo con certeza que la esclavitud iba a ser abolida, se permitió a los votantes elegir directamente a sus representantes, pero los padrones electorales se redujeron de manera drástica. Así, los negros y mulatos fueron excluidos de las elecciones junto con los pobres en general. Como se ha afirmado, lo atrayente del racismo "científico" puede haber sido precisamente que, "si todos los hombres son en principio iguales, los que son diferentes, no pueden ser verdaderos hombres".⁶⁴ Algunos no blancos llegaron a ser líderes políticos, al alto costo de alinearse con los grupos socialmente dominantes. Para la mayoría de ellos, la verdadera ciudadanía no existía.

⁶⁴ John Rex, "New Nations and Ethnic Minorities", en UNESCO, *Race and Class in Post-Colonial Society. A study of Ethnic Group Relations in the English-Speaking Caribbean, Bolivia, Chile and México*, UNESCO, París, 1977, p. 33.

CENTRO DE COPIADO
CENTRO DE ESTUDIANTES UNIBRE
MAT.: PROBLEMAS DE
HISTORIA AMERICANA
PROF.: PAZ 2,70N*

(ADICIONAL) 2011C

LA CIUDADANÍA ORGÁNICA MEXICANA, 1850-1910*

MARCELLO CARMAGNANI**
ALICIA HERNÁNDEZ CHÁVEZ***

LA APARICIÓN DEL CONCEPTO DE CIUDADANO constituye una de las grandes transformaciones históricas de occidente. El cambio de súbdito a ciudadano condujo hacia una primera afirmación de derechos que a su vez generaron nuevas demandas de representatividad, propiedad y en general la afirmación de derechos individuales. Sin duda, los movimientos ciudadanos de los dos últimos siglos han conducido a cambios trascendentales en nuestras sociedades. De manera resumida, han modificado: formas de gobierno, de representación política, relaciones interétnicas y entre clases sociales.

El derecho de votar y ser votado ha sido esencial al desarrollo de los derechos. Su desenvolvimiento histórico a lo largo de casi dos siglos fue sinuoso y no siempre ascendente. En algunos países, como en Francia, el derecho de votar y ser votado se caracterizó por una historia de avances con periodos de restricción del voto, como durante la Restauración; en otros, como en los Estados Unidos, destaca la tardía afirmación del voto para los negros y las minorías étnicas, como indios y asiáticos; en el primer caso fue después de la guerra civil y en el segundo durante el siglo xx. En otros contextos, como el mexicano y en países latinoamericanos, la larga persistencia de formas corporativas constituyó un obstáculo a la afirmación del derecho de votar y ser votado de tipo individual.

Las diferentes modalidades que adquieren los derechos ciudadanos resultan de las circunstancias particulares; consecuentemente analizaremos los elementos esenciales al nacimiento y transformación de la ciudadanía en el contexto social y cultural mexicano del siglo xix. Nuestro análisis se inicia con el paso de súbdito a ciudadano para centrarse en el proceso de transformación de la ciudadanía como resul-

* Este trabajo se basa en una investigación y libro conjunto, en preparación, sobre la sociedad y la cultura política mexicanas.

** Universidad de Turín.

*** El Colegio de México.

diferencia entre el ciudadano elector de primer grado y de segundo grado o de partido era la edad, el primero debía tener 21 años y el segundo 25. Tanto los electores primarios como los de partido debían pertenecer al estado seglar, acreditar un periodo de residencia de por lo menos un año y no ejercer jurisdicción alguna en el distrito.²

¿Por qué fue la vecindad la característica esencial para definir la ciudadanía? ¿por qué se mantuvo como fundamento y requisito esencial para ser elector de parroquia o de partido? Mariano Otero, agudo observador de la sociedad y de la política mexicanas de mediados del siglo XIX, veía el vínculo vecindad-ciudadanía como "una irregularidad muy temible" en cuanto daba origen a "una simple sociedad de sociedades" que frena la definición de los derechos y de los deberes de "los ciudadanos de un Estado" y, por lo tanto, a "la acción del ciudadano sobre el gobierno y la del gobierno sobre el ciudadano".³

Podemos concordar con la idea de Otero de que sustentar la ciudadanía en la vecindad constituye "una irregularidad muy temible". Lo cierto fue que históricamente así ocurrió porque México nació a la vida independiente como una "sociedad de sociedades" y siguió siéndolo por buena parte del siglo XIX. En el interior del espacio geohistórico mexicano pervivieron usos y costumbres muy variados avivados por la diferente convivencia interétnica y lingüística, una notoria diferenciación económica y social aunados a reglamentos y leyes particulares a cada entidad federativa e incluso a cada territorio.

El carácter esencial de esta pluralidad de sociedades fue la coexistencia de una pluralidad de derechos territoriales que confirieron a la vecindad una connotación distinta y particular a cada localidad. En consecuencia la vecindad escapa a toda generalización, a toda definición unívoca. La fuerza de estos derechos territoriales fue tal, que los liberales —ante la resistencia social y política a transferir en propiedad privada y derecho individual, libertades y costumbres arraigadas— reconocieron, como sostendría José María Castillo Velasco, que éstas debían ser respetadas para enseguida poder "dar acertada dirección a las costumbres que así se requieran" y ponerlas "en armonía con la ilustración y progreso de la época".⁴ Dicho con otras palabras, el paso

² Convocatoria a la Nación para la elección de un Congreso Constituyente, 17 de octubre de 1855, arts. 9, 28 y 46, en Antonio García Orozco, *Legislación electoral mexicana, 1812-1977*, Comisión Federal Electoral, México, 1978, pp. 145, 147 y 148-149.

³ Mariano Otero, *Voto particular 1847*, en *Obras*, Porrúa, México, 1967, vol. 1, p. 361.

⁴ José María del Castillo Velasco, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano [1875]*, ed. facsimilar con estudio introductorio de Alicia Hernández Chávez, UNAM, México, 1994, tomo 1, p. 25.

de una concepción relativa de la propiedad y del derecho a una fundada en una ley igual para todos y aceptación del derecho individual representaba una radical transformación social y cultural. En este sentido, los legisladores orientaron el derecho territorial y la vecindad hacia un horizonte federal y liberal, pero se cuidaron de no violentar a las partes resguardando el derecho particular de cada entidad.

La manera en que se procuró dar cierta racionalidad a la vecindad fue mediante la idea de que si bien todos los habitantes de las diversas realidades geohistóricas mexicanas eran titulares de derechos y deberes y por lo mismo iguales ante la ley, sólo los vecinos eran titulares de los derechos políticos. Los vecinos se diferenciaron de los forasteros y de los residentes, en que los primeros no podían intervenir en los asuntos públicos "como elector o elegible"; los segundos tampoco participaban en los asuntos públicos, y sólo fueron considerados residentes si permanecían en la localidad, pero la perdían al salir del lugar. En cambio, el vecino "es el que fija su domicilio en un pueblo con el ánimo de permanecer en él, cuyo ánimo se colige de su residencia habitual por espacio de diez años, o se prueba con hechos que manifiesten tal intención, por ejemplo, si uno vende propiedades en un punto y las compra en otro donde se halla establecido".⁵

Sin embargo, los rasgos fundamentales de la vecindad no son de naturaleza objetiva pues continúa Castillo Velasco: "La vecindad es un vínculo casi natural, una especie de parentesco que liga entre sí a todos los habitantes de un pueblo por la comunidad de intereses y los hace miembros de aquella familia".⁶ Precisamente porque la vecindad se funda en la "comunidad de intereses [...] da derecho al disfrute de los montes, aguas, pastos y demás aprovechamientos comunes, a participar de los beneficios propios del pueblo y a intervenir en la administración municipal como elector o elegible" y, en virtud de que todo derecho conlleva deberes, "los vecinos están sujetos a las cargas y tributos inherentes a su estado".⁷

Hacia mediados del siglo XIX nos encontramos con una vecindad

⁵ Las definiciones de vecino, residente y forastero provienen de Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1847)*, El Colegio de México, México, 1957, pp. 877-899, 903-904 y 1129-1134, y de Castillo Velasco, *Ensayo sobre el derecho administrativo*, op. cit., tomo 1, pp. 450-451. Sobre estas distinciones insiste también el gobernador del Estado de México, Mariano Riva Palacio, en su *Memoria presentada a la H. Legislatura*, Tip. Instituto Literario, Toluca, 1875, secc. Reformas electorales.

⁶ Castillo Velasco, *Ensayo*, op. cit., vol. 1, pp. 450-451.

⁷ *Ibid.*

que cobra significado sólo en su dimensión territorial, social y política y que representa para quienes tienen ese rango, derechos y deberes que no se requieren de forasteros o residentes aunque su nivel de riqueza, ingreso o profesión sea similar o superior a los reputados por vecinos. La calidad de vecino, por lo tanto, no se funda en el censo. Es una condición cualitativa que se acredita sólo a partir de la realidad local en la cual opera la persona. En consecuencia se reconoce ese rango a la persona que concatena prestigio, honorabilidad y una dosis de riqueza; dicho reconocimiento obliga por igual a todos los vecinos. El vecino, único titular de derechos políticos, era a su vez ciudadano y elector. De allí que, como se ha dicho, la única gran diferencia entre un ciudadano y un elector fuera la edad y no el censo.

El carácter no censatario de la ciudadanía y de la condición de elector se comprende mejor con el caso siguiente. En las elecciones para el Congreso General de 1851 los diputados fueron elegidos por 521 electores secundarios, quienes a su vez fueron votados por un cuerpo de 10420 electores primarios —diferentes de los 521 secundarios— y los electores primarios fueron a su vez electos por una ciudadanía de alrededor de 800 000-1 000 000.⁸ Estos datos ponen en evidencia que el segmento de los vecinos era amplísimo, y que los titulares de derechos políticos en el territorio nacional, representaban un porcentaje muy elevado de la población masculina adulta, casi 20%. Afirmamos que es muy elevado porque es difícil encontrar esta proporción en sistemas electorales propiamente censatarios.⁹

El vínculo entre vecindad y ciudadanía nos indica que no hubo la pretendida separación entre país real y país legal que alega gran parte de la historiografía sobre México, escrita por mexicanos y extranjeros. La unión vecindad-ciudadanía mantuvo el nexo entre los diferentes derechos territoriales o consuetudinarios y el derecho positivo. El enlace entre derechos distintos hizo posible que la sociedad política mexicana desarrollara las condiciones suficientes para establecer los mecanismos y las mediaciones a nivel local y regional para que pros-

⁸ Diputados al Congreso General. Cuadros de votación por estados, 1851, Archivo General de la Nación (México), Gobernación, leg. 240 (1).

⁹ La difusión de la propiedad privada entre los jefes de familia libres en los Estados Unidos de Norteamérica hizo del sufragio en ese país una excepción en el sentido de que entre 50% y 70% de la población masculina libre ejercía el derecho de voto al inicio de la revolución de independencia. Algunos estados —como Nueva York— introdujeron un criterio más extenso y moderno, el de ser contribuyente. Cf. Sean Wilentz, "Property and Power: Suffrage Reform in the United States 1787-1860", en D. W. Rogers (coord.), *Voting and the Spirit of American Democracy. Essays on the History of Voting Rights in America*, University of Illinois Press, Chicago, 1992, pp. 31-42.

perara el principio de que la ley es igual para todos. Sin duda, fue la flexibilidad de los legisladores y políticos al conducir el derecho consuetudinario hacia el derecho positivo lo que evitó la guerra de todos contra todos.

La voluntad de mantener el enlace entre país real y país legal se nota incluso en las leyes electorales que dejan en manos de "los ayuntamientos" la responsabilidad de "nombrar a los individuos que han de formar el padrón (electoral) e instalar la casilla electoral en cada sección". El empadronamiento de los vecinos-ciudadanos se "hará formar por medio de comisionados de las mismas secciones" quienes listarán "las personas que hubiere en ellas y tengan derecho a votar, a cada uno de los cuales se dará boleta para que voten con ella".¹⁰ Es así que recae en manos de los comisionados por los ayuntamientos, que por lo general son vecinos de las secciones, la responsabilidad de calificar a partir de criterios cualitativos fundados en valores consuetudinarios —como la honradez, el prestigio, el modo de razonar, la estima, los servicios prestados a la comunidad y su riqueza— si un habitante de la localidad debe ser considerado vecino. La edad sólo establecía la diferencia entre el derecho de votar y ser votado para elector primario o secundario. En la legislación como en las actas de los empadronadores queda claro que es el conocimiento personal de la persona y el juicio valorativo que la comunidad confiere al jefe de familia el que lo convierte en vecino, lo distingue del residente y del forastero y le atribuye la connotación de ciudadano con plenos derechos y deberes. En suma, la ausencia de un criterio objetivo de ciudadanía, general y externo a las diferentes comunidades municipales, da cuenta de la imposibilidad de basarse en una definición abstracta de la misma, pero sobre todo nos regresa a nuestra propuesta inicial, la de la coexistencia en un mismo tiempo de una pluralidad de definiciones de ciudadanía en el espacio geopolítico mexicano.

La vastedad de atributos, todos de orden cualitativo, posiblemente nos explica el porqué del alto número de vecinos-ciudadanos que —en el ejemplo que dimos— ascendía a casi un millón. Es también posible que las demandas populares de las primeras cinco décadas posteriores a la Independencia volvieran más laxos, más flexibles los mecanismos para que un mayor número de jefes de familia, en los distintos territorios, accedieran a la condición de vecino y ciudadano. La laxitud po-

¹⁰ Convocatoria a la Nación, *op. cit.*, art. 11, en García Orozco, *Legislación electoral, op. cit.*, p. 145.

dría explicarse por el hecho de que el voto ciudadano no era secreto sino público, que ejercía cierta coerción social en la medida en que "los ciudadanos concurrentes a la junta [electoral] designarán en aquel acto por escrito, o ratificando [a viva voz] el voto si no saben escribir, tantas personas cuantas exijan el número de electores que toque a aquella junta o sección, y esta boleta la pondrán en el buzón en el área dispuesta para recibir la votación".¹¹

La extensión de los derechos políticos a todos los vecinos nos ayuda a comprender la necesidad de diferenciar la participación política, sin desconocer el principio de que todo vecino tiene la capacidad de ser al mismo tiempo ciudadano y elector. La distinción no se apoya, como se ha dicho, en un criterio externo, como podría haber sido el ingreso o la riqueza, sino en un juicio netamente político que pone en evidencia la organización de las elecciones por grados o niveles. En el primer nivel los ciudadanos eligen a los electores primarios y en el segundo nivel los electores primarios eligen a los de partido. El cuerpo electoral de segundo nivel se compone por personas distintas del de los electores primarios, pues estaba prohibido elegir entre el primer cuerpo de electores a los del segundo nivel, no obstante que ambos reunieran requisitos de ciudadanía similares.¹²

Nuevamente encontramos que la constante, en los tres niveles, es siempre la condición de vecino, lo cual nos hace pensar que a algunos les son reconocidos otros méritos en cada nivel. Vale la pena tener presente que sólo un ciudadano de cada cien puede ser nombrado elector primario y que sólo uno de cada dos mil puede ser elector secundario.

Como botón de muestra tomemos una situación que —con variantes— encontramos también en otras regiones del país. La región del centro de México, el estado de Querétaro —vecino a la ciudad de México— reproduce la imagen de un mundo social compuesto por una pluralidad de vecinos en donde todos se registran como electores primarios: unos son pequeños o medianos artesanos, otros comerciantes en pequeño, agricultores o labradores, ya fueran propietarios o arrendatarios (véase cuadro I). Se observa que los electores primarios son una muestra significativa de un conjunto, poco homogéneo, de la sociedad regional de Querétaro. La multiplicidad de oficios representa a todos los grupos de interés social y político regionales, exceptuando un componente significativo, el de los hacendados. En este sentido es

¹¹ Convocatoria a la Nación, 1855, cit., art. 25.

¹² *Ibid.*, art. 28.

CUADRO 1. *Ocupaciones de los electores primarios del estado de Querétaro, 1847**

Ocupación	%
Artesanos	34.7
Labradores	26.7
Comerciantes	21.1
Empleados y profesionales	9.3
Eclesiásticos	2.5
Otros	5.7

* Juan Cáceres Muñoz, *Poder rural y estructuras sociales en Querétaro*, El Colegio de México, inédito. Tesis doctoral en preparación que representa un estudio pionero para una región mexicana de la interconexión que existe entre la dimensión social y la dimensión política.

importante subrayar que la designación de electores primarios no aparece monopolizada por actores sociales del segmento alto de los notables. Por el contrario, los electores primarios son los que tienen un modo honesto de vivir y que, posiblemente, gozan del aprecio y estima de la gente en sus barrios y secciones electorales. Otros estudios locales nos confirman una situación similar. Los electores primarios son jefes de cofradías, hermandades o corporaciones de artesanos, o caciques, o ex gobernadores que se han distinguido por sus servicios, en quienes confía la comunidad, que por ello se les da la confianza de designar mediante el voto secreto al elector de segundo grado, el de partido.¹³

Vale la pena agregar que los electores primarios tienen un alto grado de autonomía derivado del hecho de que votan secretamente así como de que son ellos los que eligen a la junta electoral. En efecto, los electores primarios nombran presidente, secretario y los dos encuestadores para una junta electoral cuya función básica es la de calificar autónomamente las credenciales de los electores.¹⁴ La autonomía de la cual gozan, en este caso, los 20 electores primarios les otorga no sólo

¹³ Hernández Chávez, *Anenecuilco*, op. cit., pp. 51-62; Guy P. C. Thompson, "Movilización conservadora, insurrección liberal y rebeliones indígenas, 1846-1854", en *América Latina: Dallo stato coloniale allo stato nazionale*, Franco Angeli, Milán, 1987, vol. II, pp. 592-614, y "Popular Aspects of Liberalism in Mexico, 1848-1888", *Bulletin of Latin American Research*, 1991, núm. 3, pp. 265-292; Florencia E. Mallon, *Peasant and Nation. The Making of Postcolonial Mexico and Peru*, University of California Press, Berkeley, 1995, pp. 23-88; Peter Guardino, "Barbarism or Republican Law? Guerrero's Peasants and National Politics, 1820-1846", *Hispanic American Historical Review*, 1995, núm. 2, pp. 185-213.

¹⁴ Convocatoria a la Nación, 1855, cit., arts. 33 y 34.

la capacidad para elegir sino incluso el peso para condicionar la designación del elector secundario, posiblemente mediante acuerdos privados que debían respetarse. Nos encontramos, pues, en presencia de un mercado político incipiente del cual desconocemos sus mecanismos.

En cuanto al orden siguiente, el del elector secundario o de partido, no debería presentar grandes discrepancias en la medida en que los requisitos eran similares a los del elector primario, excepción hecha de diferencias menores como tener por lo menos 25 años de edad, estar avécinado y ser residente del partido que lo designa.¹⁵ Hasta ahí las semejanzas son grandes. Sin embargo, si miramos el segmento social del cual provienen los electores secundarios notamos un cambio revelador. Regresemos al ejemplo del estado de Querétaro en 1847. La entidad contaba entonces con cinco partidos; el primero, Querétaro, elegía cinco electores secundarios; San Juan del Río, tres; Tolimán, dos; Cadereyta, uno; y, Jalpan, uno. En total, 12 electores. El cambio al que aludimos es que resultan elegidos siete hacendados y un comerciante; desconocemos la ocupación de los cuatro restantes. En todo caso el cambio en la composición social es claro: los electores secundarios son los vecinos miembros del segmento alto de notables del partido.

CUADRO 2. *Electores primarios y secundarios del estado de Querétaro, 1847**

Ocupación	Electores primarios	Electores secundarios
	%	%
Hacendados	0.0	58.3
Comerciantes	21.1	8.3
Artesanos	34.7	0
Labradores	26.7	0

* Cáceres Muñoz, *Poder rural*, tesis cit.

En consecuencia, la diferencia entre vecinos se trasladaba mecánicamente al orden político. Si bien el punto de partida del orden social y político era similar debido al vínculo entre vecino-ciudadano, el orden político se construyó en forma diferente del social. La diferencia fue de carácter político: todos los vecinos-ciudadanos podían ser electores, independientemente de su rango social. Explícitamente nada lo

¹⁵ Convocatoria a la Nación, 1855, cit., art. 46.

impedía. Más aún, al existir una liga entre orden social y político, este último ayudó a limar asperezas en las relaciones sociales locales por el simple hecho de que todos los vecinos podían participar en política. Se comprende así el interés de los vecinos ciudadanos por ser electores como por aparecer en las listas de miembros de la Guardia Nacional, con lo cual agregaban a su posición de notoriedad el poder defender sus derechos políticos empuñando las armas.¹⁶

Si regresamos nuevamente al cuadro 2 y nos interrogamos acerca de los motivos para registrar exclusivamente a los vecinos notables más pudientes como electores secundarios, nos topamos con elementos normativos que nos ayudan a comprender este fenómeno. La junta de electores secundarios se realizaba en la capital del estado, lo cual obligaba a los electores de escasos recursos a sufragar fuertes gastos, lo que en ocasiones les impedían asistir. Más aún, la junta estatal era bastante numerosa pues comprendía a todos los electores de la entidad y por lo mismo se encontraba representada una vasta pluralidad de intereses del territorio. A estas dos características cabe agregar otra: si bien los electores primarios no podían acceder a puestos de elección como diputados, los electores secundarios sí eran elegibles a condición de que obtuvieran los dos tercios de los votos de la junta y contaran además con "un capital (físico o moral), giro o industria honesta que produzca con qué subsistir".¹⁷ De hecho el elector secundario nombrado por Querétaro como diputado propietario resultó ser un hacendado, mientras que el segundo diputado elegido fue un eclesiástico que no era elector de partido.

La jerarquización de la ciudadanía tuvo una connotación política precisa. En la elección para el Congreso de 1851 en el estado de México las actas electorales nos permiten notar que fue muy breve la reunión de los electores secundarios, ocurrió del 2 al 5 de octubre de 1851, y prevaleció una total autonomía en la junta de los electores secundarios para elegir 19 diputados propietarios e igual número de suplentes. Vale la pena insistir sobre el reducido espacio temporal de la junta electoral estatal para subrayar que los acuerdos políticos —que seguramente existieron entre los electores secundarios— no se gestaron en ese espacio de tiempo sino que parecieran ser previos a la reunión.

El cuadro 3 nos deja ver cómo se configuraron las políticas de coalición que desarrollaron los electores secundarios. Es claro que no fue

¹⁶ Hernández Chávez, *La tradición republicana*, op. cit., pp. 53-57.

¹⁷ Convocatoria a la Nación, 1855, cit., art. 56.

El. Soc. C. — [Handwritten notes]

CUADRO 3. Elección de diputados titulares y suplentes del estado de México, 1851*

Turno	Electores "coalición"	Dip. titulares	Dip. suplentes
Primero	13	3	3
Segundo	9	2	2
Tercero	17	4	4
Cuarto	9	2	2
Quinto	13	3	3
Séxto	9	2	2
Séptimo	10	3	3
Total de electores de coalición	80		
Total de electores:	122	19	19

* Diputados al Congreso General, cit.

una operación simple y fácil, como tampoco fue una mera reproducción de la dimensión jerárquica social en la esfera política. En efecto, la elección de los diputados ocurrió mediante el llamado "derecho de minorías", que era una práctica que preveía la construcción de diversas coaliciones de electores con el fin de elegir entre dos y cuatro diputados titulares por coalición, con sus suplentes. En consecuencia cada coalición de electores se presentaba —probablemente— ya organizada en la palestra de la junta electoral y proponía a las otras coaliciones que votaran por sus candidatos, ofreciendo a cambio su reciprocidad. Las coaliciones que lograban imponer a sus candidatos eran aquellas que obtenían la neutralidad de las coaliciones amigas en el turno electoral en el que presentaban a sus candidatos, y a cambio ofrecían su reciprocidad al mantenerse neutrales en los turnos electorales de las coaliciones electorales de las coaliciones electorales amigas.

Las políticas de coalición se construían a partir de un número predefinido de electores que terminaban por actuar colegiadamente. Con lo cual se marginaba a actores políticos que no contaban con las conexiones necesarias a nivel estatal —como ocurría con numerosos electores primarios— no obstante que éstos tuvieran fuerte arraigo en el ámbito local.

2. LA TRANSFORMACIÓN LIBERAL

Lo expuesto con anterioridad destaca varios aspectos. El primero distingue el ámbito social en el cual participa, acorde con su rango, la vasta

mayoría de la población masculina adulta en su calidad de ciudadanos y electores. Señalamos, además, la distinción entre este nivel y el orden siguiente, o sea, el ámbito político que es una palestra artificial propia y exclusiva del rango superior de los ciudadanos: el de los electores tanto primarios como secundarios. Un segundo aspecto notorio es que, en el curso de la primera mitad del siglo XIX, fue la distinción entre estas dos esferas de la política la que generó un distanciamiento que acabó por convertirse en un mecanismo capaz de bloquear la expansión de la ciudadanía orgánica; es decir, de permitir que trascendiera de lo particular a cada entidad a la más amplia del país. Consideramos que fue la rigidez del sistema doblemente indirecto lo que impidió el acceso a nuevos actores políticos en condiciones de una real igualdad ciudadana. Se comprende entonces por qué los actores políticos emergentes —en especial el vasto segmento de electores primarios— objetaban este sistema. Sin duda fue la creciente difusión del republicanismo, del constitucionalismo y, en menor medida, del justnaturalismo, que condujo a que se considerara la elección doblemente indirecta como un obstáculo a la libertad política, por ser un sistema que distinguía entre ciudadanos y electores y, más aún, reforzaba las jerarquías al volver a distinguir entre electores primarios y secundarios.¹⁸

El problema se debatió en el seno del Congreso Constituyente de 1856, donde se hicieron sentir dos grandes corrientes. La primera, la defensora de la continuidad o de la "tradición", sostuvo que la vecindad debía mantenerse como el requisito básico de la ciudadanía en la medida en que así se correlacionaba la residencia y la defensa de los "intereses locales" con el sistema de una sola cámara, la de diputados. Sustentaron su alegato en que, una vez adoptada la forma de gobierno federal y no existiendo el Senado, era "importantísimo que fuera perfecta la representación de las localidades para que fueran atendidos sus intereses especiales".¹⁹ La insistencia en la vecindad tuvo un objetivo político; el ciudadano asumiría la plena responsabilidad de velar por los intereses de su localidad mediante una representación fincada en el territorio, con lo cual, entre otras cosas, se eliminaba a los electores secundarios.

La segunda corriente —minoritaria no obstante que entre sus defen-

¹⁸ Para una aproximación a estas tensiones, cf. Carmagnani, *Del territorio a la región*, op. cit., pp. 228-237, y "El federalismo liberal mexicano", en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 144-157.

¹⁹ Zarco, *Historia del Congreso*, op. cit., p. 881.

sores encontremos a los constituyentes liberales más avanzados como Francisco Zarco, Castillo Velasco, Ignacio Ramírez e Ignacio Prieto—sostuvo que era necesario abolir el vínculo entre vecindad y ciudadanía porque de esa forma se lograría eliminar el dogma político del provincialismo y se daría fuerza al “fin grandioso de la Federación”. Según ellos, la ciudadanía no podía ser un atributo local sino una condición general capaz de incluir al conjunto de la población, independientemente de los condicionamientos territoriales. A fin de cuentas esta postura, que refleja bien el jusnaturalismo de ese componente liberal, alegó que la ciudadanía debía ser una condición abstracta al alcance de la totalidad de los mexicanos que reunieran un mínimo de condiciones de edad y de “mérito”. En el interior de esta posición, Zarco es de los pocos, sino el único, que se expresa en favor del voto directo argumentando que “todo ciudadano es elector y elegible”.²⁰

La posición mayoritaria —la que sostuvo que la vecindad era definitoria de la ciudadanía— influyó en la formulación de la ley orgánica de 1857, que, si bien mantuvo la distinción entre ciudadano y elector, eliminó al viejo elector secundario. La reforma del sistema doblemente indirecto por uno indirecto simple mantuvo, sin embargo, el vínculo vecindad-ciudadanía así como la dimensión territorial que deriva de este vínculo. El arraigo territorial se constata en el articulado de la Constitución de 1857 que dice: es obligación del “ciudadano de la República” el “inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, la industria, profesión o trabajo con que subsiste”.²¹ De este modo se explicita la condición a la cual se hace referencia indirecta en el artículo 34 en donde sólo se requiere, para ser ciudadano, “tener un modo honesto de vivir”. La continua referencia y peso en lo municipal remite a los intereses locales mientras que el “modo honesto de vivir” hace referencia a una condición social, económica e incluso moral que reposa como siempre en criterios subjetivos de las autoridades locales.

La Constitución liberal y federal de 1857 —en virtud de lo que hemos venido sosteniendo— no hizo más que reconocer el principio histórico de la ciudadanía “natural”. Es decir, reconoció la forma de la ciudadanía orgánica tanto a la dimensión local como al orden social

²⁰ *Ibid.*, pp. 878-880 (n). Véase además la defensa de Zarco del voto directo y sus argumentos en contra del voto indirecto en *op. cit.*, pp. 860-861.

²¹ Constitución Política de la República Mexicana, 1857, arts. 33 y 34, en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1983*, Porrúa, México, 1983, p. 612.

prevalente en un particular sitio y que, por lo tanto, podía ser diferente de territorio a territorio, de estado a estado de la Federación. Si analizáramos la connotación que adquirió la ciudadanía en cada estado de la Federación llegaríamos, sin lugar a dudas, a mostrar que esta forma de la ciudadanía mexicana era plural y diferenciada en contraste con la que se conformó en países cuya tradición arrancó de un criterio político único.

En virtud de lo anterior sostenemos que en México en el periodo estudiado la concepción de la ciudadanía fue orgánica y no censataria, porque el “modo honesto de vivir” no respondía a un ingreso, renta o salario capaz de ser cuantificado o monetarizado. Por lo contrario, es orgánica a la comunidad en la medida en que la ciudadanía se determinaba localmente a partir de un juicio valorativo que arraigaba al individuo con su comunidad. Dicho juicio representaba una combinación de virtudes como su prestigio, su honorabilidad, la riqueza y la estima en que se le tenía, por todo lo cual se le reconocía el estatus de vecino de una determinada localidad. La responsabilidad de los comisionados de los ayuntamientos fue dar este reconocimiento en “cada una de las divisiones de su municipalidad que empadrona a los ciudadanos que tengan derecho a votar y que les expida las boletas que les hayan de servir de credencial”.²² Son los comisionados los que aplican el criterio del “modo honesto de vivir”. Una vez hechas públicas las listas, los varones excluidos podían aún reclamar el no haber sido considerados en su municipalidad o, a la hora de la votación, en la mesa electoral de su sección.²³ Sin lugar a dudas, era el conocimiento personal de la gente por parte del comisionado responsable de formar la lista de ciudadanos lo que contaba para atribuir a un jefe de familia la condición de vecino y de ciudadano, que por lo ya dicho era fundamentalmente un juicio de valor, no censatario.

Un razonamiento de esta índole se refuerza por el hecho de que son los ayuntamientos los encargados de dividir “sus municipios en secciones [...] de 500 habitantes de todo sexo y edad que den un elector por cada una” y es la autoridad de los estados, del Distrito Federal y de los territorios de la Federación la responsable de dividir las “demarcaciones de su respectivo mando, en distritos electorales numerados, que contengan cuarenta mil habitantes” o “fracción de más de veinte mil ha-

²² Ley orgánica electoral, 12 de febrero de 1857, art. 3, en García Orozco, *Legislación electoral*, *op. cit.*, p. 154.

²³ *Ibid.*, art. 4.

bitantes".²⁴ Los distritos electorales comportan, en cambio, una novedad, pues, a diferencia del anterior procedimiento, el reciente sistema electoral es de tipo uninominal puro, o sea, donde los electores eligen directamente al diputado.

Cabe ahora preguntarnos, ¿cuál fue la novedad y el alcance de los distritos electorales? Contamos con información para distintos periodos, que nos deja ver una situación del siguiente tipo: en la elección de diputados al Congreso General de 1851 se registra un número de electores primarios de cerca de 10 000, o sea una cifra similar a la que hubo en la elección del Congreso Constituyente de 1856, que fue la última elección con un sistema electoral doblemente indirecto. En cambio, en la primera elección con sufragio indirecto simple, la de 1861, el número de electores primarios aumenta a alrededor de 12 000 y para la elección de 1875 el número de electores primarios ascendió a 18 000. Es evidente que, al haberse casi duplicado el cuerpo de electores, nos encontramos ante un fenómeno inédito.²⁵

Ahora bien, hemos reiterado que la forma que adoptó la ciudadanía por efecto de la revolución liberal mantuvo como rasgo de continuidad su carácter orgánico. Por lo mismo, no es simple la explicación de por qué creció el cuerpo de electores en los dos últimos periodos electorales, 1861 y 1875. En efecto, si tomáramos en cuenta la proporción que establecía la ley orgánica electoral de 1857, de un ciudadano por cada cinco habitantes y un elector por cada 500 almas, pensaríamos en un criterio moderno de representación de la población; más aún, concluiríamos que el número total de ciudadanos en 1861 debería haber sido de 1.1 millones, con una población total, hipotética, de 5.5 millones. Sin embargo, si tomáramos como base la estimación de población del bienio 1866-1868, lo primero que salta a la vista es que la estimación demográfica no corresponde a la realidad electoral porque seis años antes, en 1861, el número de electores primarios había sido de sólo 12 000, mientras que de haberse tomado como base la estimación demográfica habría alcanzado la cifra aproximada de 17 000. Lo significativo de los datos es que no aumenta el número de ciudadanos en proporción a la población. De hecho, se mantiene reducido el cuerpo

²⁴ *Ibid.*, arts. 1 y 2.

²⁵ Diputados al Congreso General. Cuadros de votación por estados 1851; Diputados al Congreso General. Cuadros por Estados 1861, Archivo General de la Nación (México), Gobernación, leg. 240 (1) y 1026; Octavo Congreso de la Nación, 1875, Archivo de la Cámara de Senadores (México), sección actas electorales.

de electores, lo que refuerza nuestra idea de que la ciudadanía es una connotación local y no general, y el criterio del "modo honesto de vivir", que varía de un lugar a otro, no cambió significativamente. Todavía con la reforma electoral de 1871 se perfeccionó la figura del comisionado para precisar que debían ser nombrados por el ayuntamiento "por escrutinio secreto" para darle mayor fuerza y sobre todo, representatividad; pero, ante todo, debían reunir la condición de "ser vecinos de la sección".²⁶ Es clara la persistencia de un derecho consuetudinario que refuerza una forma de ciudadanía orgánica frente a la cual tiene poca o ninguna validez un razonamiento de carácter general.

El cuadro 4 muestra el cambio ocurrido entre las dos elecciones federales a que hemos venido haciendo referencia. En primer lugar observamos lo novedoso de los distritos electorales: en la gran mayoría de los estados estos distritos no se diseñan con un criterio demográfico tal como lo establecía la ley electoral vigente, sino que reflejan realidades intrarregionales complejas y distintas. Con anterioridad a la nueva ley electoral, las secciones se organizaban con base en los intereses de cada localidad, de lo que resultaba un mosaico fragmentado de particularidades. En cambio, los nuevos distritos agrupaban intereses intrarregionales que coexistían de tiempo atrás. Sólo que ahora, bajo el nuevo distrito, se reagruparon y recogieron los hilos de esas redes políticas locales previas en una organización más extensa y en torno a la cabecera política distrital. Los distritos electorales no siempre fueron el mecanismo para desactivar intereses territoriales arraigados —como tal vez hubiera deseado la clase gobernante— para así conformar nuevas unidades territoriales; resultaron ser más bien una nueva forma de organizar lo que ya existía.

En este sentido, entidades como Aguascalientes, Campeche, Colima y Tabasco, en general de baja densidad demográfica, continuaron con el mismo número de distritos, ya calculados con anterioridad con base en su población. En cambio, en otros estados con intereses intrarregionales fuertemente diferenciados y con un tejido social más complejo y denso no existe una correspondencia entre la cantidad de población y los distritos electorales a los cuales tienen derecho conforme a la ley. Un ejemplo de lo anterior se observa en los estados de Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Oaxaca, San Luis Potosí y Veracruz, donde resulta

²⁶ Decreto que reforma la ley electoral de 12 de febrero de 1857, 8 de mayo de 1871, art. 1, fr. II, en García Orozco, *Legislación electoral*, op. cit., p. 191.

CUADRO 4. Elecciones federales de 1861 y 1875.
Distritos electorales y electores*

Estado	Año	Dif. dist. reales núm.	Dif. elect. pot. núm.	Electores reales %	Distritos reales %	Electores reales %
Aguascalientes	1861	0	-79	-43.8		
	1875	0	-124	-44.2	0	54.5
Campeche	1861	0	-89	-45.7		
	1875	0	-58	-31.3	0	54.9
Colima	1861	0	-78	-61.9		
	1875	0	-38	-27.4	0	97.9
Chihuahua	1861	-1	-195	-60.9		
	1875	-1	-149	-41.2	33.3	69.6
Guanajuato	1861	-2	-1007	-69.0		
	1875	-2	-459	-29.1	12.5	147.1
Guerrero	1861	+1	-111	-20.4		
	1875	0	-167	-27.0	0	4.2
Jalisco	1861	-5	-904	-52.8		
	1875	-2	-759	-38.7	43.7	49.1
México	1861	+4	-1301	-54.0		
	1875	+1	-625	-24.3	0	75.5
Nuevo León	1861	+1	-63	-18.3		
	1875	-1	-176	-45.2	-20.0	-32.8
Oaxaca	1861	0	-120	-11.2		
	1875	-2		-211.0	23.1	32.4
S. L. Potosí	1861	-3	-426	-44.7		
	1875	-1	+292	+28.8	33.3	147.6
Sinaloa	1861	-1	-207	-63.8		
	1875	0	-73	-21.8	33.3	23.1
Tabasco	1861	0	-68	-409.0		
	1875	0	-12	-6.4	0	77.5
Tlaxcala	1861	-1	-97	-41.4		
	1875	0	-190	-71.4	50.0	19.7
Veracruz	1861	-3	-490	-53.3		
	1875	-2	318	31.5	-37.5	-61.1
Zacatecas	1861	-4	-334	-42.0		
	1875	0	419	50.6	66.6	-11.5

* Diputados al Congreso General. Cuadros de votación por estados, 1861, Archivo General de la Nación (México), Gobernación, vol. 1026, varios legajos; Octavo Congreso de la Nación, 1875, Archivo de la Cámara de Senadores (México), sección actas electorales.

una diferencia negativa entre distritos potenciales y distritos reales, mientras lo contrario ocurre en el estado de México.

No obstante la continuidad con el pasado, en el sentido de haber recogido los hilos centrales de las redes políticas parroquiales o municipales, bajo un territorio más amplio, el distrito representa una dimensión nueva. Lo novedoso se observa en el cuadro 4, en la diferencia entre electores potenciales —calculados a partir de la norma electoral de uno por cada 500 habitantes— y los electores reales —los que efectivamente se registran en las votaciones en los distritos electorales—. La elección de 1861 refleja todavía el orden previo si notamos que el déficit entre electores potenciales y reales es altísimo. Una vez más se constata que las realidades regionales —por ser diferentes— rehuyen una definición general de ciudadanía y retienen su carácter natural al territorio. A fin de cuentas esta forma de ciudadanía no era más que la expresión en la esfera política de las dimensiones sociales organizadas de modo distinto.

El déficit entre electores potenciales y reales que registramos se mantuvo en 1861 en alrededor de 45.2%. El faltante es elevado, superior a 60%, en los estados de Colima, Chihuahua, Guanajuato y Sinaloa; las demás entidades —con excepción hecha de Guerrero, Nuevo León y Oaxaca— tienen porcentajes similares a la media general de 45.2%. En todo caso, las diferencias son tan grandes que no se puede hacer ninguna generalización. Sin embargo, vale la pena reflexionar acerca de por qué predomina un déficit en las regiones del norte de México mientras éste es menor en las áreas centro-sur del país, en especial en los estados de Guerrero y Oaxaca. Es probable que lo anómalo de estas dos regiones se explique, en el caso de Guerrero, por el proceso de movilización acaudillado por Juan Álvarez y, en el de Oaxaca, por la reorganización liberal emprendida por el gobernador Benito Juárez.

La comparación entre la elección de 1861 y la del año de 1875 permite destacar el cambio ocurrido en ese lapso y los efectos de la creación del distrito electoral. La diferencia es que antes de 1861, el cuerpo de electores se congregaba en la capital del estado, donde se elegían diputados propietario y suplente; en cambio, a partir de esa elección la capital no sería más el sitio de reunión de los electores sino el distrito electoral.

Este cambio fue básico pues trasladó el peso político de un lado a otro. Al observar cómo funcionaba el distrito electoral destacamos que la capital era el lugar donde se congregaban todos los electores primarios y que al mudar de sede de reunión se subsana el problema de la

distancia que dificultaba la presencia de algunos electores, al reducirse el costo del viaje. Más importante aún es que al trasladar el peso de la política a la cabecera del distrito se acercaba el cuerpo electoral a sus electores, residentes de las secciones y municipios del distrito.

El distrito electoral se configura, de esta manera, como una realidad nueva respecto al partido y a las juntas electorales secundarias.²⁷ En primer lugar, el distrito electoral tuvo una extensión territorial mayor a la de los partidos pues comprendía a dos o más de éstos. En segundo lugar, el distrito electoral tenía mayor autonomía decisional en cuanto que, a diferencia de la junta de partido, los electores nombraban por escrutinio secreto y no público la junta electoral distrital, compuesta por un presidente, un secretario y dos escrutadores. Al mismo tiempo aumentaron a dos las comisiones calificadoras de credenciales, sin que por ello perdiera cada elector el derecho de objetar y solicitar la revisión de credenciales. En tercer lugar, las juntas distritales organizaban de manera autónoma el calendario del proceso electoral que culminaba con la elección del diputado titular y suplente.²⁸

Sin duda, el cambio de mayor trascendencia fue el procedimiento electoral que procuró una mejor representatividad de los grupos políticos en el siguiente sentido: los electores primarios votaban primero directamente por una sola persona para diputado titular, enseguida volvían a votar de la misma manera, nominalmente, por el diputado suplente. O sea que no resultaba como suplente el segundo con más número de votos sino que este procedimiento daba cabida para que se reorganizaran de modo distinto las facciones para la segunda votación. Otro adelanto fue el escrutinio secreto y por "mayoría absoluta de los electores presentes". Con estos cambios en la legislación electoral se procuraba coordinar mejor y reforzar las redes políticas en el interior de la jurisdicción distrital para que el cuerpo de electores se organizara en su distrito electoral con amplia autonomía y de modo responsable y afín a los intereses de sus localidades. La modernización del proceso electoral también procuró garantizar la representatividad de las distintas facciones políticas en la medida en que dio cabida a la construcción de mayorías y minorías, pues cada turno electoral permitía incluir como suplente a un candidato de las minorías.²⁹

²⁷ El constituyente Joaquín García Granados sostuvo que el distrito electoral "rompía el monopolio electoral de las capitales [de los estados] para que decidían de la representación de los estados los gobernadores y tres ó cuatro personas", véase Zarco, *Historia del Congreso*, op. cit., p. 1191.

²⁸ Ley orgánica electoral, 1857, cit., arts. 24, 26, 35 y 39.

²⁹ Sobre la relación mayoría y minoría, véase Elisabetta Bertola, "La designazione dei candi-

Cabe preguntarnos ¿en qué medida influyó el nuevo distrito electoral en el desarrollo de nuevas prácticas políticas? Una primera respuesta nos la da el cuadro 4, que deja ver la tendencia de una creciente movilización política entre las dos décadas, la de 1860 y la de 1870. En primer lugar, aumentan los distritos electorales no obstante el déficit que prevalece entre distritos potenciales y reales.

La variante principal se encuentra en la relación entre electores potenciales y reales. Se dijo que este déficit era en promedio de 45.2% en 1861 mientras que en 1875 fue de 29.7%. Dicho con otras palabras, el déficit se redujo notablemente en aquellos estados que en 1861 acusaban un déficit superior a 60%. En efecto, en todas las regiones, con excepción de Tlaxcala y Zacatecas, se observa un notable aumento en el número de electores. En algunos estados, el incremento fue superior al doble (Guanajuato y San Luis Potosí), en otros casi se duplicó (Colima, México, Morelos, Hidalgo y Tabasco), y en otros el crecimiento fue superior a 50% (Aguascalientes, Campeche, Chihuahua y Veracruz).

La expansión de los electores primarios pareciera indicar que entre 1861 y 1875 —periodo de la revolución liberal, de la lucha contra el Imperio y de la restauración de la República— se hubiera producido un fenómeno positivo: la ciudadanía política aumenta al hacerse extensiva a un mayor número de varones. Seguramente el criterio para juzgar el modo honesto de vivir y la calidad de los servicios brindados a la comunidad abrió el acceso a la vecindad a varones que habían portado las armas —ciudadanos armados en defensa del grupo liberal—.³⁰ Es difícil cuantificar el incremento, pero por lo menos debió de ser un aumento similar al de los electores. Si los primeros resultados de la investigación muestran ya una tendencia expansiva, se podría plantear —como hipótesis provisional— que la forma de la ciudadanía orgánica o natural que se desarrolló en México no contenía un mecanismo de tipo limitativo o excluyente dado que constatamos que la revolución liberal alentó a que el derecho de ciudadanía se concediera a un mayor número de varones.

El carácter que adquirió la ciudadanía condujo a que coexistieran a un mismo tiempo a lo largo del país, una pluralidad de formas de sufragio. En el nivel federal el modo de sufragar fue indirecto, en cambio

dato elettorali: la costruzione di un compromesso nel Messico Porfirista (1876-1911)", *Quaderni Storici*, 1988, núm. 69, pp. 929-939.

³⁰ Hernández Chávez, *La tradición republicana*, op. cit., pp. 62-82.

en el nivel municipal —en buen número de ocasiones— se practicaba el voto directo. Más aún, para hacer más complejo el procedimiento electoral en el nivel de cada entidad federativa, el sistema de sufragio era mixto: con el voto directo para diputados e indirecto para gobernador o viceversa, según la tradición del estado.³¹

No cabe duda de que la abolición de las juntas electorales de partido y la creación de las juntas electorales de distrito abrió nuevos horizontes para el ejercicio de prácticas políticas más incluyentes. No obstante, cada comunidad conservó el atributo de conceder el derecho de ciudadanía a sus pobladores con base en el derecho consuetudinario, o, como se decía, según sus "usos y costumbres". Lo anterior propició una relación de tipo personal y no la relación impersonal de una ciudadanía política general sustentada en criterios objetivos e iguales para todos. Por ejemplo, un distrito electoral que comprendía más de dos partidos podía reunir entre 60 y 80 electores, quienes representaban distintas facciones. El nuevo tipo de agregación seguramente dio cabida a una competencia entre las cabezas o notables de cada localidad en el nivel del partido. Dicha competencia obligó a que las formas del intercambio y relación política en el nivel de la comunidad se modificaran para dar mayor espacio a nuevos ciudadanos, o sea, a un creciente número de electores primarios que vino a reforzar políticamente a sus representantes en el nivel distrital. Esta circunstancia fue cierta para las regiones donde aumentó el número de votantes. Sin embargo, como también notamos, la base electoral no siempre creció en proporción a la población en otras entidades.

En esta primera fase de interpretación de datos es claro que planteamos más interrogantes que respuestas. Pero veamos por qué y de dónde nos surge este tipo de propuesta. Si un diputado debía ser elegido por mayoría absoluta de los electores presentes y si estos fluctuaban entre 60 y 80, el candidato, para ser electo, debía contar aproximadamente con 40 a 54 votos. En este sentido, el espacio político restringido en el cual los notables de la comarca realizaban sus acuerdos y compromisos en favor de un determinado candidato, forzosamente cambió. La diferencia no fue sólo la de haberse ampliado el cuerpo electoral sino que, al introducirse el distrito uninominal y al desaparecer el viejo derecho de minorías, sólo podían ser elegidos un diputado titular y uno suplente.

³¹ Sobre la pluralidad de sistemas electorales, cf. Carmagnani, "Del territorio", cit., pp. 235-236.

3. CIUDADANÍA Y ORDEN LIBERAL

Existe una interpretación historiográfica contemporánea muy difundida que sostiene que una vez consolidado el orden liberal hubo una tendencia a desmovilizar a los distintos sectores sociales con el consiguiente repliegue político, producto de la tendencia autoritaria del régimen de Porfirio Díaz. La visión que se obtiene de la lectura de los debates políticos que se desarrollan en el Congreso Federal, en la prensa y en los panfletos de la época contraviene esta idea.³²

Comencemos por rescatar la visión que tuvieron de sí mismos los actores. Por lo que concierne a la ciudadanía orgánica, se criticaba por ser excesiva, muy cuantiosa. Justo Sierra formuló la primera objeción en 1878 al definir a México como "el país de las elecciones". Sostuvo que el camino hacia la democracia debía ser lento y realista y, por lo mismo, la Constitución debía ser reformada para limitar el voto a aquellos que tuvieran un modo honesto de vivir y supieran leer y escribir.³³ Un segmento nutrido de la elite política compartió esta convicción aún durante la primera década del siglo xx; repetían que "la restricción de saber leer y escribir, tiene la ventaja de abrir las puertas a la ciudadanía real".³⁴ Asimismo afirmaban que una ciudadanía se fortalecía si se concedía el sufragio sólo a los que sabían leer y escribir y bajo esta condición se introducía el voto directo.³⁵ Hubo incluso quien pidió la restricción del sufragio a las clases ilustradas.³⁶

Al discutir la nueva ley electoral de 1901, al igual que tantas veces en sesiones pasadas del Congreso, se retomó el debate en torno a si la ciudadanía debía o no mantener su vínculo con la vecindad. Como en el pasado, se insistió en que dicha condición contradecía el artículo 30

³² Véase al respecto Charles A. Hale, *The Transformation of Liberalism in Late Nineteenth-Century Mexico*, Princeton University Press, Princeton, 1989; Jean Pierre Bastian, *Los disidentes. Sociedades protestantes y revolución en México. 1872-1911*, Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México, México, 1989; Manuel Ceballos Ramírez, *El catolicismo social: un tercero en discordia*, El Colegio de México, México, 1991; Marcello Carmagnani, *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano. 1850-1911*, Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, México, 1994; Alicia Hernández Chávez, *La tradición republicana*, op. cit.

³³ Hale, *The Transformation*, op. cit., p. 54.

³⁴ Emilio Rabasa, *La constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México (1912)*, Porrúa, México, 1976, p. 130.

³⁵ Manuel Calero, *La nueva democracia*, s. p. i., México, 1901.

³⁶ Ricardo García Granados, *El problema de la organización política de México*, Tip. Económica, México, 1909, p. 25.

de la Constitución Federal que establecía que son "ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además los siguientes requisitos: haber cumplido 18 años siendo casados o 21 si no lo son; tener un modo honesto de vivir". El compromiso máximo alcanzado fue que desapareciera la referencia al concepto de vecindad en la ley de ese año, para no entrar en contradicción con la norma constitucional federal.

Sin embargo, no se tomó la decisión tajante de otorgar a la ciudadanía un carácter abstracto y general para todos, como lo venían exigiendo algunos liberales. Fundamentalmente fueron las facciones locales quienes defendieron cotos de poder en sus entidades: esgrimiendo un argumento efectivo y difícil de contravenir en un ambiente federalista, y enarbolaron la facultad y atribución soberana de cada estado para definir su gobierno interno, incluyendo la calificación de quién era y quién no era ciudadano. Al no tomarse una decisión clara resultó que se dejaba, una vez más, en manos de los comisionados del municipio el registro electoral y consecuentemente la definición de vecino según los usos y costumbres locales. Algo se avanzó, sin embargo, al eliminar el requisito de vecindad para el comisionado o empadronador.

El paso a una elección con criterios generales y conocidos para todos hubiera sin duda representado un salto de calidad. Dicho avance exigía medios materiales y un esfuerzo notable de parte de gobiernos estatales e incluso del federal, con los que probablemente no se contaba. Por lo mismo era previsible que un compromiso tan vago como el alcanzado no cambiaría el peso de la costumbre.

Al igual que en el pasado, con el proceso electoral en manos de las municipalidades se continuaron las prácticas habituales que sirvieron una vez más para designar a un comisionado e incluso una comisión de empadronadores —representantes de las facciones del pueblo— para empadronar a quienes a su juicio reunían las condiciones prescritas por la Constitución.³⁷ Se comprende que el compromiso alcanzado apenas matizó la vieja connotación de ciudadanía natural que mantuvo sus rasgos esenciales.

Aun así, el vínculo entre vecindad y ciudadanía se fue debilitando en la primera década del siglo XX, tanto más con la introducción de nuevos valores resultantes de la efervescencia política electoral de esos años. La contienda electoral de 1909-1910 puso en movimiento una so-

³⁷ Ley electoral, 18 de diciembre de 1901, art. 12, en García Orozco, *Legislación electoral*, op. cit., p. 207.

ciudad ansiosa de cambio que se organizó autónomamente en clubes, partidos, convenciones democráticas y giras electorales. La votación de 1910 fue muy nutrida. La valorización que la sociedad concedía el proceso electoral en que hemos venido insistiendo se expresó en partidos de oposición que creyeron en una apertura democrática, pero que se sintieron defraudados cuando se les negó todo triunfo en las urnas. Solicitaron al Congreso de la Unión la nulidad de las elecciones, agotaron todas las instancias constitucionales y sólo entonces apelaron a la ciudadanía a defender el voto con las armas. La renuncia del gobierno de Porfirio Díaz sucedió a los cuantos meses de una sociedad en armas y la gesta democrática maderista condujo a una nueva ley electoral, la de 1911. Ésta hizo patente la ineludible necesidad de dar un paso más en la democratización política del país al hacer una y general la noción de ciudadanía.

El paso de un criterio particular de vecindad a uno generalizable como el de la residencia se puso a discusión. A lo largo del debate surgieron intervenciones respecto al tema, como el que apareció en el dictamen de la comisión del Congreso, según el cual la vecindad se había entendido "como un antiguo estatuto que servía para resolver el conflicto de diferentes soberanías y aún de diferentes costumbres que existían en un mismo país", como si fuera algo del pasado remoto.³⁸ Sin embargo, por algún motivo la comisión del Congreso tuvo que reiterar que la ciudadanía natural estaba relacionada tanto con la forma de gobierno federal, en donde coexistían dos esferas soberanas correlacionadas entre sí, como por el derecho consuetudinario, cuyo carácter era esencialmente local.

La Comisión de la Cámara de Diputados que elaboró el dictamen de proyecto de ley que presentó el diputado Luis A. Vidal y Flor proponía la abolición radical del requisito de vecindad para los cargos de elección popular. Su argumento concordó con la mejor tradición jusnaturalista liberal al sostener que el principio de la vecindad era ambiguo, pues no existía una norma que estableciera qué se entendía por vecino. Por consiguiente, alegó que cada estado tenía derecho a legislar en esta materia como mejor le conviniera y se declaró por una definición de ciudadano a partir de su residencia. El diputado Vidal y Flor remató el argumento al afirmar que la residencia se acercaba a los "principios modernos de la ciencia política" y no alentaba —como sí lo

³⁸ Dictamen de la comisión, 1º de noviembre de 1911, Cámara de Diputados, *Diario de debates*, 1911, México, 1912, p. 17.

hacia la vecindad— la idea de “patria chica” y “el sentimiento mezuino del provincialismo”. Así y sin más debate, la Comisión propuso la abolición del requisito de la vecindad. De inmediato pasó a votación del pleno de la Cámara de Diputados. Resultó aprobada por 108 votos contra 12, aunque no se discutió en el Senado.³⁹

La ley electoral de 1911, a semejanza de las que le antecieron, guarda reminiscencias de la concepción de la ciudadanía natural. Sin embargo, se introdujo un cambio básico en la ley: por vez primera se asentó que las pruebas para ser reconocido como ciudadano eran las de la residencia que se acreditaba con el aviso dado a la autoridad municipal del cambio de domicilio o “las manifestaciones existentes en las oficinas de contribuciones con anterioridad a la formación del censo (electoral), o los recibos por rentas de casa habitación, o cualquier otro documento indubitable o el testimonio de vecinos caracterizados”.⁴⁰ La reforma que se introdujo dejaba finalmente la definición de ciudadanía clara y comprobable con un simple documento administrativo.

A lo largo del periodo analizado —último tercio del siglo XIX y primera década del siglo XX— aparece una y otra vez que el fundamento esencial de la ciudadanía era el natural, con algunos signos de cambio. El debate político entre las distintas facciones nunca puso en duda que el principio organizativo del proceso electoral debía ser la dimensión local. Lo que estaba en el fondo de la disputa, sobre todo a partir de 1890, era si se organizaba mejor al electorado para pasar al voto directo o se restringía la participación del electorado conservando el cuerpo selecto de los electores por medio del voto indirecto.

Los debates y disputas en torno al proceso de votación fueron todo menos minucias; su importancia fue tal que marcó el desenvolvimiento de la ciudadanía a lo largo del periodo 1875-1911. La cerrazón con que se topó en el Congreso y la fuerza de una cultura política de carácter parroquial respondían en buena medida al arraigo de la práctica del sufragio indirecto y a la persistencia de distritos electorales uninominales para la elección de los representantes federales. En efecto, incluso la ley electoral de 1901 se limita a precisar que los distritos electorales deben ser diseñados comprendiendo en cada uno una población de 60 000 habitantes y fracción que pase de 20 000 habitantes mientras

³⁹ Proyecto de ley, 1° de noviembre de 1911, Cámara de Diputados, *Diario de debates*, cit., pp. 6-7.

⁴⁰ Ley electoral, 19 de diciembre de 1911, art. 15, en García Orozco, *Legislación electoral*, cit., p. 219.

quede inalterada la norma de que los padrones electorales son asunto municipal cuyos responsables son los comisionados de los ayuntamientos. Por los mismos motivos queda inalterada la norma de que son autónomos los electores en su distrito electoral.⁴¹

Si retenemos como importantes estas condicionantes y además recordamos que la ciudadanía natural debió aumentar en función del crecimiento orgánico de la sociedad, podemos verificar eventuales cambios en el periodo 1875-1910.

Tomemos los datos de ocho estados que consideramos significativos por responder a diferentes realidades regionales: dos del norte del país (Chihuahua y Nuevo León), uno del centro-norte (San Luis Potosí), uno del occidente (Jalisco), uno del centro (estado de México), otro del Golfo de México (Veracruz), otro del centro-sur (Oaxaca) y el último del sureste (Yucatán). El conjunto de estas regiones representa casi la mitad de todos los distritos electorales y de todos los electores.

La evolución de los distritos electorales muestra la existencia de un déficit importante en la relación entre distritos potenciales (calculados sobre la base de la población que exigía la ley electoral) y distritos

CUADRO 5. Elecciones federales, 1875-1910. Distritos electorales*

Diferencia entre distritos nominales y reales								
	Cb.	N. L.	S. L. P.	Jal.	Méx.	Oax.	Ver.	Yuc.
1875	-1	0	-1	-4	-1	-1	-2	1
1880	-2	-1	-2	-6	-2	-3	-4	1
1890	-4	-4	-2	-10	-5	-8	-11	0
1900	-2	-2	+2	-1	0	0	-6	0
1910	-1	0	+1	-1	+1	-1	-3	-1

Porcentaje de incremento de los distritos reales								
	Cb.	N. L.	S. L. P.	Jal.	Méx.	Oax.	Ver.	Yuc.
1875	-	-	-	-	-	-	-	-
1880	0	-20.0	-8.3	-9.6	0	0	0	0
1890	0	0	-9.1	-5.3	0	0	0	0
1900	0	0	0	0	0	0	0	-37.5
1910	0	50.0	0	5.5	0	0	45.5	-0

*Archivo de la Cámara de Senadores (México), sección actas electorales.

⁴¹ Ley electoral, 18 de diciembre de 1901, arts. 4, 7, 8 y 38.

reales (los que efectivamente existían). Vale la pena destacar que el creciente déficit que señalamos previamente entre 1875 y 1900 en algo se corrigió en 1901, al incrementarse la población necesaria para conformar un distrito electoral. Por ejemplo, si con anterioridad un distrito electoral reunía entre 60 y 80 electores, a partir de 1901 aumenta a un número aproximado de 100 a 120 electores. Probablemente este aumento produjo algunos cambios en la competencia electoral que en un futuro evaluaremos.

Si sólo tomamos en cuenta la evolución de los distritos electorales reales, notamos que no crecen, excepción hecha del estado norteño de Nuevo León y de Veracruz en la región del Golfo. En el primer caso, los distritos electorales se ajustaron a la población existente en 1910. El estado de Veracruz —en cambio— aumenta el electorado sin que por ello logre absorber el déficit. Las dos opciones distintas nos llevan a plantear la hipótesis de que en el nivel de los distritos electorales la ciudadanía orgánica crece en las regiones donde se manifiesta, como en Veracruz, una pluralidad de intereses que presiona por mayor representatividad política. En el caso de Nuevo León, en cambio, pareciera haber una red política con dirección estatal centrada en su ciudad capital, Monterrey, que busca, con los nuevos distritos electorales, incorporar al proceso político a los nuevos contingentes de población y regiones en desarrollo generados por la reciente oleada de colonización del estado.

Si durante la revolución liberal se alcanzó un mejor equilibrio en la relación entre población y electores, entre 1875 y 1910 se descompensa dicha proporción para quedar el crecimiento de la ciudadanía por debajo del crecimiento de la población. En el cuadro 6 se observa que en todos los estados analizados se acusa una notable diferencia en valor absoluto en la relación entre electores potenciales —uno por cada 500 habitantes— y electores reales.

El diferencial se observa mejor en los valores porcentuales pues son las regiones de más rápido crecimiento demográfico, social, económico y cultural las que presentan mayor déficit. En los estados del norte (Chihuahua y Nuevo León), en occidente (Jalisco) y en el Golfo (Veracruz), el crecimiento del número de electores es menor al de la población. En cambio, en las regiones de la Meseta central, de mayor tradición y densidad de población, como San Luis Potosí, México y Oaxaca, el déficit es menor. Las dos variables —crecimiento de la población y número potencial de electores— indican que en todos los distritos electorales y

en los cinco periodos registrados el número de electores no aumenta, como debió haber ocurrido.

La imagen del periodo es de un primer empuje notable en la participación y representación ciudadanas que al entrar en el decenio de 1880 se frena. Las ataduras pudieron obedecer a que los notables y grupos poderosos locales cerraron sus cotos de poder con lo cual se limitó el acceso a nuevos actores políticos. Como no se corrigió la tendencia, se produjo una suerte de estancamiento en la vida política. Bajo esta óptica se podría argumentar que la ciudadanía natural perdió progresivamente su capacidad para incorporar a nuevos actores políticos producto del crecimiento orgánico de la sociedad, aún cuando hubiera sido capaz de asimilar a nuevos vecinos en el periodo precedente. Al final de cuentas, la proporción entre electores potenciales y electores reales a la vuelta del siglo refuerza la imagen de un orden liberal poco dinámico.

Consideramos que esa imagen inerte se modifica al observar una tercera variable, en el cuadro 6, la relativa al crecimiento de los electores reales. Notamos, en primer lugar, que los estados de mayor desarrollo, los del norte y del Golfo, se esfuerzan por incorporar a los nuevos actores. La tasa de incremento de los electores, no obstante su variación, apunta hacia un proceso expansivo del electorado, particularmente rápido en el curso de la primera década del siglo xx. El mismo proceso se repite en las regiones tradicionales, con excepción del estado de San Luis Potosí. La entidad que proyecta una imagen tradicional y conservadora es Yucatán, donde el avance registrado para 1880 se pierde en las décadas subsiguientes.

Al observar el incremento de los electores nos asalta una duda que expresamos a título de hipótesis. Nuestra impresión es que en muchas regiones, especialmente en las que conocieron el fenómeno de la segunda colonización, la incorporación de nuevos electores es lenta porque ocurre mediante el mecanismo de la cooptación en el nivel del distrito electoral. El grado de autonomía del cuerpo de electores y el hecho de que éstos por lo general no accedieran a puestos más altos llevaron a que actuaran como jefes o cabezas de facciones locales. De abrir sus cotos de electores a nuevos miembros, como estaba previsto por la legislación, se hubieran cambiado las reglas del juego; pensamos que optaron por controlar el acceso a nuevos miembros para no alterar el equilibrio interno. El cuerpo de electores incluso aceptó el ingreso de nuevos miembros a condición de que los comisionados o empadro-

CUADRO 6. Elecciones federales, 1875-1910. Electores*

I. Diferencia entre electores potenciales y reales					
	1875	1880	1890	1900	1910
Chihuahua	-168	-251	-323	-352	-461
Nuevo León	-121	-125	-208	-304	-162
S. L. Potosí	-15	-157	-206	-221	-319
Jalisco	1390	-679	-916	-974	-1027
México	-218	-348	-466	-617	-599
Oaxaca	-65	-258	-481	-401	-442
Veracruz	-350	-450	-1063	-1172	-1001
Yucatán	-177	-4	-55	-188	-289

II. Diferencia entre electores potenciales y reales (%)					
	1875	1880	1890	1900	1910
Chihuahua	-34.5	-50.0	-45.8	-46.2	-56.8
Nuevo León	-31.8	-29.6	-33.5	-46.3	-22.2
S. L. Potosí	-1.4	-15.2	-18.1	-19.2	-25.4
Jalisco	-70.9	-34.5	-41.3	-42.2	-42.5
México	-16.4	-24.5	-27.7	-33.0	-33.3
Oaxaca	-4.6	-17.3	-27.2	-21.1	-21.2
Veracruz	-33.7	-38.7	-61.4	-40.3	-44.2
Yucatán	-31.0	-0.8	-26.0	-30.4	-42.6

III. Incremento de electores reales (%)					
	1875	1880	1890	1900	1910
Chihuahua	—	-5.7	36.5	10.9	15.5
Nuevo León	—	14.7	38.7	-14.6	61.4
S. L. Potosí	—	-15.5	6.3	-0.1	0.8
Jalisco	—	125.1	0.8	2.6	4.2
México	—	-3.2	13.4	2.8	-4.3
Oaxaca	—	-1.8	4.1	16.2	9.5
Veracruz	—	3.5	-6.3	18.1	59.9
Yucatán	—	31.3	-14.5	-2.5	-9.5

*Archivo de la Cámara de Senadores (México), sección actas electorales.

nadores municipales accedieran a no admitir a nuevos residentes o "arriados" al pueblo, bajo el rango de vecino-ciudadano.

Por motivos semejantes el cuerpo de electores, de larga experiencia en su distrito, se ingenia para evitar que las autoridades estatales cambien la jurisdicción de sus distritos electorales y condicionen la expansión del electorado, la jurisdicción que controlan y el tipo de relación

que guardan con sus bases electorales. Este tipo de cuerpo político de nivel intermedio necesita la certeza de cotos de poder cerrados y a las autoridades de la entidad parece haberles tranquilizado la estabilidad de un arreglo de esta índole. Un elemento que refuerza esta hipótesis proviene de la comparación entre los electores existentes en 1910 y el número de ciudadanos que votan directamente en 1912. Según nuestros cálculos hay un elector por cada 21.1 ciudadanos en Jalisco, 32.1 en San Luis Potosí, 39.2 en Nuevo León, 51.2 en el estado de México, 63.4 en Oaxaca y 55.9 en Yucatán.

4. ALGUNAS CONSIDERACIONES

Las reflexiones que apuntamos a continuación parten del supuesto de que la forma que asume la ciudadanía en México a lo largo del siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX responde a la pluralidad social y cultural del país, donde cada localidad, región o territorio retiene usos y costumbres particulares. En consecuencia, el elemento fundador de la ciudadanía es la vecindad, calificativo que cada localidad reconoce a algunos varones, tanto en el periodo colonial como a lo largo de todo el siglo XIX.

El vínculo entre vecino y ciudadano confirió a la ciudadanía su connotación orgánica al territorio de pertenencia, y en México, como en la casi totalidad de los países latinoamericanos, al introducirse el liberalismo se encontró esencialmente con una "sociedad de sociedades" que dificultó la afirmación de un criterio exclusivamente político y general para todos los eventuales titulares de derechos políticos.

Sin lugar a dudas, también en otros países americanos y europeos los derechos ciudadanos tuvieron un desarrollo inicial semejante al latinoamericano y mexicano, sólo que en la mayoría de esos países se afianzó la idea de que sólo aquel que contara con la propiedad de algún bien era merecedor de derechos políticos. La idea censataria no prosperó en México o en otros países latinoamericanos porque de aplicarse habría quedado excluida la mayor parte de la población, como sucedió en Chile desde los años de 1830, y en Brasil cuando se pasa de la ciudadanía orgánica a la censataria en la última década del siglo XIX.

En una "sociedad de sociedades", como la mexicana o latinoamericana, pensamos que el empleo del criterio censatario hubiera comportado —además del de la gobernabilidad— otro tipo de problemas. Este

tipo de sociedades eran muy diferenciadas social y económicamente pero lo eran aún más a nivel étnico. ¿Cómo se podía entonces encontrar un criterio válido en un mismo tiempo para todas las regiones y todas las localidades?

Se comprende entonces por qué se recurrió a que cada región y localidad reconociera en sus miembros ciertas cualidades para otorgarles los nuevos derechos políticos. Más aún, estos derechos nuevos se afirmaron en un derecho consuetudinario colonial, familiar a cada localidad. En consecuencia, uno de los rasgos inéditos del constitucionalismo mexicano fue que se nutrió de esos derechos, históricamente elaborados en los diferentes territorios. El peso de esta tradición es tan importante que incluso la segunda generación liberal, la de los constituyentes de 1857, sostiene que se debe reconocer para poder acercarla al constitucionalismo.

El peso de la tradición territorial y de su particular connotación de vecindad es de tal fuerza que termina por dar a la ciudadanía y a los sistemas electorales del siglo XIX mexicanos la característica incluyente que hemos destacado.

A diferencia de la ciudadanía censataria, la orgánica es incluyente porque los criterios particulares del concepto de vecino confieren derechos políticos a un número muy elevado de varones. Es incluyente también porque abre a todos los ciudadanos, sin consideración de censo, la posibilidad de ser, antes de la revolución liberal, elector de parroquia y de partido y, posteriormente, elector primario. Es decir, todos los vecinos son ciudadanos y electores.

El reconocer en todos los vecinos la calidad de ciudadano y potencial elector es uno de los grandes méritos de la ciudadanía orgánica, máxime porque permite recomponer la extrema diferenciación social interna —y entre sí— de las distintas comunidades y del país en general. Además tiende a reforzar la comunidad de intereses políticos y los nexos entre los ciudadanos —que son muchos— y los electores —que son pocos—. Este rasgo de la colaboración política acentúa el carácter corporativo de la ciudadanía y minimiza el individual, a la vez que promueve la construcción de redes políticas diferentes de las sociales.

La construcción de espacios políticos más amplios llevó a que con la revolución liberal se crearan los distritos electorales y se aboliera el segundo nivel de electores. El distrito electoral y la elección indirecta simple desprendió la esfera política de su base social y le dio mayor autonomía; se redujo así el control que los notables ejercían como

electores secundarios o de partido. El resultado fue que emergieron nuevos actores políticos de extracción social distinta al segmento de notables. De no ser así no lograríamos explicarnos la renovación de la clase política en el periodo 1860-1880.

La ciudadanía orgánica basada en la vecindad propició un apego entre política y sociedad a escala local y regional que acabó por ser limitativa. La exigencia de muchos liberales de pasar a la formulación de una ciudadanía nacional se basaba en la necesidad de verter las distintas versiones locales en una general, nacional. La conformación de los liberales como clase política nacional exigía que se liquidaran las parcelas de poder y el control de las municipalidades sobre el padrón electoral. En este sentido, la persistencia de la ciudadanía orgánica acompañada del sufragio indirecto se convirtió en un obstáculo a la consolidación de un gobierno y su clase política, con presencia a lo largo del territorio nacional.

La "municipalización de la política" produjo otros fenómenos, como el personalismo y el clientelismo, opuestos a un orden liberal sustentado en valores individuales. Consideramos por esto importante arrojar luz en torno a cómo, en las décadas terminales del siglo XIX, los mismos mecanismos que permitieron el desenvolvimiento de la ciudadanía orgánica por casi un siglo condujeron a una cerrazón política hasta entonces desconocida.

La última década del siglo XIX señala el ocaso de los principios básicos de la ciudadanía orgánica: se frenó el desenvolvimiento de derechos políticos a todos los vecinos. Los más afectados eran los nuevos segmentos sociales que migraban en busca de trabajo o a colonizar nuevas regiones. La antigua connotación de vecino no respondía más a las necesidades y características de una sociedad con mayor movilidad, a una población que se desplazaba hacia nuevos centros de población o arribaba a sitios de mayor tradición. En estos últimos el contexto fue excluyente debido a que los recién arribados presionaban sobre los recursos de la comunidad. Los nuevos centros fueron por sus caracteres más abiertos. La ciudadanía orgánica con sus virtudes iniciales ya era, para fin de siglo, un obstáculo para el desenvolvimiento político del país.

Nos queda claro que, en tanto mecanismo de cooptación local en poder de los vecinos, la connotación de vecino-ciudadano había podido funcionar cuando las transformaciones económicas y la diferenciación social tuvieron ritmos lentos. Muy distinto fue al vivirse en el país un

periodo de crecimiento, de mayor diferenciación y dinamismo de la población como el de las últimas décadas del siglo XIX y primeras del siglo XX. Más que nunca se requería una concepción moderna de la política que gran parte de la sociedad identificó en el discurso, escritos y propuestas liberal-democráticos de 1909-1910. La ciudadanía orgánica sustentada por la fuerza de la costumbre y el arraigo de los poderes locales necesitó, aún entonces, del empuje de una revolución para dejar espacio al voto directo universal.

CIVILIZACIÓN DE FAMILIA -
 I - PERVENIR A UN CONCEPTO DE VEJINAR
 (COMUNAL, LOCAL, BARRIO, VECINDAD) EN
 LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDADANÍA EN MÉXICO,
 1930-1940 - LA CIUDADANÍA DE MÉXICO AN
 DE MANERA TERRITORIAL Y CADA CIUDAD/
 PUEBLO ("MÁS O MENOS EN VIVO") QUE APRI-
 BAYE A LA CIUDADANÍA DE LOS VECINOS A UN
 VALORADO ADPOSITIVO. (LA CIUDADANÍA DE LOS
 UNOS O GENERACIONES) ⇒ INCLUYENTE (PERO
 CON LIMITACIONES LOCALES)

II - SISTEMA ELECTORAL INTEGRADO POR UN
 ALTA COORDINACIÓN ENTRE ACTORES POLÍTICOS Y
 POLÍTICOS POR ÁMBITOS DE ACCIÓN -
 VECINOS, CIUDADANÍA Y ESTADOS - U
 LIMITADO X SOBRE EL CUAL INDIAGETA:
 1º PARROQUIA - ALTA COORDINACIÓN SOC/ POLÍTICA
 2º DISTRITO/PARROQUIA - VOTANTES - OTRAS POLÍTICAS
 REFORMA LIBERAL - ADQUISICIÓN DE INDEPENDENCIA,
 FORMACIÓN DISTRITOS DE VOTANTES ⇒ EMERGENCIA
 NUEVA CLASE POLÍTICA

CIUDADANÍA POLÍTICA E INTEGRACIÓN SOCIAL EN EL URUGUAY (1900-1933)

GERARDO CAETANO*

INTRODUCCIÓN

LA CUESTIÓN DE LA CIUDADANÍA POLÍTICA vuelve a ocupar un lugar central en la agenda política y académica de América Latina. El planteo de esta problemática durante largo tiempo olvidada o secundaria en las consideraciones generales parece anudarse con los efectos aún persistentes de los procesos de transición a la democracia en la región y, en fecha más reciente, con el impacto de la llamada reacción antipolítica.

La explosión de expectativas que siempre acompaña a estas transiciones del autoritarismo a la democracia ha desembocado rápidamente en nuestros países en el desencanto y en el debilitamiento de la adhesión de los ciudadanos a los nuevos —y aún frágiles— marcos institucionales. A este respecto, no hace falta enumerar la multiplicidad de fenómenos vinculados con estos procesos que, en más de un sentido, adquieren también una proyección universal y se insertan en los desarrollos contemporáneos de la nueva aldea global.

En ese marco, la construcción de nuevos pactos de ciudadanía, capaces de refundar las lógicas democráticas de cara a las exigencias de este tiempo de cambios (como ha dicho Pierre Nora), constituye uno de los mayores desafíos actuales para los sistemas políticos del continente. En efecto, en ese contexto de exigencias convergen las consecuencias de múltiples transformaciones, desde la progresiva reformulación de las pautas tradicionales de representación y legitimidad, hasta los cambios vigorosos en la relación entre actores o la revaloración de lo político y aun de lo público en nuestras sociedades.

Todo este haz de transformaciones representa también un formidable desafío para las ciencias sociales, pues las obliga a repensar con radi-

* Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República) y Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Uruguay.