

Proceso histórico de la configuración de la ciudadanía en Colombia*



María Teresa Uribe de Hincapié**

Instituto de Estudios Políticos
Jefe Unidad de Documentación

En este trabajo se exploran las peculiaridades de la democracia colombiana a partir de los rasgos que presenta la ciudadanía y la práctica política en el siglo XIX. Se destacan el predominio de las ciudadanía colectivas sobre las individuales, la existencia de un modelo de representación fragmentado y de difícil control, la ausencia de elementos pluralistas en el carácter de la representación y la ausencia de rituales y de procedimientos políticos secularizantes. Estos rasgos expresan el resultado de la aplicación de valores, instituciones, procedimientos y prácticas políticas modernas en una sociedad profundamente tradicional como la colombiana.

La democracia colombiana ha sido calificada desde lo que no es, desde lo que le falta para llegar a ser o desde sus déficits o faltantes. Se ha denominado y adjetivado de varias maneras para resaltar sus diferencias con el modelo clásico: democracia restringida, bloqueada, incompleta, formal, nueva...

En pocas ocasiones, sin embargo, las preguntas por la democracia colom-

biana se han orientado hacia sus particularidades y especificidades, hacia la identificación de cómo se constituyeron entre nosotros esas desafiantes y novedosas figuras e imágenes del republicanismo moderno, del ciudadano y de la Nación; cómo se colectivizaron y se difundieron en poblaciones tan heterogéneas y desiguales las ideas de soberanía, representación y elección.

* Ponencia presentada en el Seminario Taller de la Cátedra Unesco en Educación para la Democracia, los Derechos Humanos y la Paz. Medellín, Instituto Luis Carlos Galán para el Desarrollo de la Democracia, diciembre de 1995.

** Profesora e investigadora. Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia

También, se ha minimizado, hasta el desprecio, el papel que jugaron las instituciones liberales en el mundo político colombiano del siglo XIX y el resultado del amalgamiento conflictivo y difícil del ideario de las instituciones republicanas y de las utopías ilustradas con las realidades sociales y culturales del mundo poscolonial.

Si se sitúa el análisis de la democracia colombiana en el registro histórico cultural podría identificarse sus diferentes peculiaridades.

Desde la clave cultural, se intenta descifrar el significado que tuvo la victoria temprana de la modernidad política en las sociedades poscoloniales, inmersas en las relaciones propias de un mundo premoderno; también cómo estas sociedades se vieron abocadas, entonces, a construir proyectos de orden social y político totalmente nuevos y desconocidos. En otras palabras, desde la clave cultural se pretende descubrir la manera particular y siempre original como se enraizaron y se articularon las instituciones democráticas en una sociedad concreta como la colombiana.

Una segunda clave o registro para abordar el análisis sobre la democracia colombiana es la historia, vista no sólo como contexto, como telón de fondo que

colorea los eventos y sucesos en su devenir, sino como texto, como código, como elemento esencial de inteligibilidad e interpretación de nuestro particular proceso político. Es decir, se trata de aprovechar la historia como el camino para encontrar los hilos gruesos de esa compleja trama de idearios y realidades superpuestas.

Lo cultural e histórico constituyen hibridaciones y combinaciones cuyo peso estratégico en las realidades actuales es innegable. Los dilemas contemporáneos de la democracia y de la gobernabilidad, están pues referidos a esa historia desconocida que los analistas políticos se resisten a considerar.

Si aceptamos las tesis de François-Xavier Guerra¹ y de Benedict Anderson,² -según las cuales la democracia, la ciudadanía y el republicanismo no son procesos espontáneos o naturales sino contruidos voluntaria y racionalmente, pero también deseados, imaginados e inventados-, resulta pertinente indagar sobre la manera cómo se contruyeron y se fabricaron esas *comunidades imaginadas*, esas figuras protagónicas de la modernidad política en una sociedad poscolonial; rastrear la forma cómo se instituyeron los procedimientos y los rituales de la democracia tales como el voto, las elecciones, los escrutinios y la representación popular.

1 François-Xavier Guerra. "Lugares, formas y ritmos de la política". *Boletín de la Academia Nacional de Historia*. Tomo LXXII. Caracas, enero-marzo de 1989. p. 7-23.

2 Benedict Anderson. *Comunidades imaginadas*. México, Fondo de Cultura Económica, 1983. p. 22-30.

Aquí me dedicaré, concretamente, a la figura del ciudadano, rescatando sus dimensiones más relevantes en tanto que actor protagónico de los procesos electorales y de representación política. Sería necesario advertir que se trata de la alusión a rasgos generales que cambiaron frecuentemente durante el siglo XIX y cuyas variaciones cronológicas no se apuntan.

Se destacan, en consecuencia, sólo los aspectos de mayor permanencia y significación, entre los que se encuentran el predominio de las ciudadanías colectivas sobre las individuales, el aparente modelo jerárquico de representación *versus* un real modelo fragmentado de difícil control, la ausencia de criterios pluralistas en el carácter de la representación y la ausencia de rituales y de procedimientos secularizantes.

I. Predominio de lo colectivo sobre lo individual

El primer aspecto destacable es el predominio de una noción de ciudadanía colectiva,³ orgánica a la comunidad local, territorializada y previa a la formación de la comunidad política o el *demos*. Es decir, que en la base de la pirámide social, las

comunidades, las corporaciones municipales y los agregados vecinales fueron los depositarios reales de los derechos de ciudadanía. Sin embargo, este predominio de lo colectivo, de lo comunitario y lo local no anuló totalmente la forma individual y privada de la ciudadanía, que se mantenía en la cúspide de la representación política: en los electores de último nivel, en los gobernantes y en los legisladores por ellos designados, es decir, en las sociedades de pensamiento.⁴

Este predominio de lo colectivo sobre lo individual tiene que ver con la asimilación que se hizo, desde las primeras constituciones, entre vecino y ciudadano. El ciudadano de la nueva República no era el individuo autónomo, el sujeto portador de derechos y deberes, el suscriptor básico del contrato social. Por el contrario, el ciudadano consagrado en las primeras constituciones de la Nueva Granada fue el vecino libre de las villas y ciudades: el que tenía, según la norma colonial, "casa poblada", pagaba contribuciones al cabildo, tenía una forma independiente de ganarse la vida, "sin depender de otro"; es decir, el que no era jornalero, peón de hacienda, sirviente doméstico, agregado, manumitido o esclavo.

3 Marcelo Carmagnani y Alicia Hernández. "Dimensiones de la ciudadanía orgánica mexicana, 1850-1910". Ponencia presentada al Foro sobre Representación Política. Santafé de Bogotá, Instituto de Estudios Políticos, Universidad Nacional, 1995. Mimeo.

4 François-Xavier Guerra. *Op. cit.*

A su vez, el vecino, por hacer parte del corpus social, gozaba de las prebendas y los estatutos diferenciales de la villa o la ciudad. No era lo mismo, por lo tanto, ser vecino-ciudadano de la capital del país o de los principales centros provinciales que serlo de un pequeño poblado o aldea alejada. La ciudadanía era no sólo diferencial por los requisitos exigidos para votar sino también de acuerdo con la localización, el territorio y la condición de vecino.

La identidad inicial entre vecino y ciudadano estaba consagrada en la Constitución de Cádiz de 1812.⁵ Esta voz, al parecer, fue tomada de allí por los intelectuales de los cabildos en la Nueva Granada y desapareció de los textos constitucionales generales hacia 1840. Sin embargo, en la definición de la ciudadanía de las constituciones provinciales, locales y de los Estados soberanos entre 1853 y 1885, se siguieron incluyendo rasgos correspondientes al viejo *status* de vecino, que permaneció como recurso para calificar el derecho de las personas que podían sufragar.

El advenimiento de la República no trajo consigo, de manera automática, la formación del *demos*, del cuerpo político, constituido por sujetos autónomos e independientes, que desligados de sus comu-

nidades ancestrales se acogieran voluntaria y racionalmente a los grandes principios éticos del contrato social. Lo que ocurrió entre nosotros fue bien diferente: la adscripción y la pertenencia a una comunidad local en condición de vecino era lo que garantizaba el acceso del sujeto a la comunidad política, es decir, que el individuo accede al *demos* porque previamente hace parte de otro cuerpo: la comunidad local. Adicionalmente, más que acuerdos racionales y voluntarios frente a los ejes del contrato social y del ideario republicano, lo que predomina es otro tipo de identidades de carácter cultural, afectivo, parental, orgánico, pero no de índole político.

No es extraño, entonces, que el contrato o pacto fundador de la Nación y de la República, antes que de ciudadanos, sea de localidades, de cabildos, de territorios, de cuerpos municipales, en el que el ciudadano no es una célula individual sino parte de un agregado social, de un todo orgánico. Esta circunstancia le otorga una gran fuerza al localismo y a los grandes y pequeños vecindarios, debilitando, al mismo tiempo, a la Nación y al Estado.

En las primeras constituciones promulgadas se perfila otro elemento profundamente reforzador del comunitarismo

5 Javier Ocampo López. *El proceso ideológico de la emancipación en Colombia*. Bogotá, Tercer Mundo, 1983. p. 24-39.

local. Se trata de las juntas de vecinos notables, del patriciado urbano, que en cada localidad, villa o ciudad, tenía la potestad de elaborar los listados o padrones de las personas que, a su juicio, llenaban los requisitos legales para ser electores en los diferentes grados o niveles. Con estas juntas de notables, se acentúan en las localidades las diferencias entre *el común* y los patricios o “familias distinguidas”, ligadas por lo general con los primeros pobladores, que conservaron por muchos años los privilegios, los honores y el reconocimiento social otorgado a las villas y a los poblados en los cuales residieron. De esta manera, la diferenciación social de origen colonial se conserva en la estructura republicana a través de las juntas de notables y mediante las formas indirectas de la elección.

Los criterios o condiciones para acceder a la ciudadanía, consagrados en las constituciones y en los códigos electorales, eran poco específicos y permitieron un grado amplio de discrecionalidad a la junta calificadora. En estos criterios se combinaron, de manera híbrida, elementos modernos, racionales y objetivos, con otros de corte premoderno, subjetivo y tradicional. Entre los primeros puede citarse el número (determinados electores de acuerdo con la población y determinado número de votos para elegir representantes y senadores), la ilustración (saber leer y escribir), la independencia económica (poseer determinada renta, pagar impuestos). Dentro de los segundos, en los códigos

se enuncian cualidades tales como el honor, la dignidad personal, la honradez, la moral. Estas cualidades, que eran difíciles de constatar y exigían el conocimiento personal de los vecinos y los posibles electores, fueron usadas con laxitud y discrecionalidad por las juntas de notables y terminaron por otorgarles un poder considerable sobre los recursos de la representación política.

La discrecionalidad de las juntas de notables, unida a la ausencia de un estatuto general y único de *vecinazgo* para toda la Nación, contribuyó a particularizar el derecho ciudadano, a diferenciarlo. La ampliación o constricción de la ciudadanía dependía, en consecuencia, de la lucha interna de los notables locales por el control de los electores. Aunque parezca paradójico, este manejo discrecional de las juntas de notables fue el resquicio por donde se colaron nuevas ciudadanía y lo que permitió la presión de algunos sectores para la ampliación del derecho al voto.

De alguna manera, en la ciudadanía moderna se recreó, bajo otras formas, la condición estamental, comunitaria y localista de la sociedad tradicional. La ciudadanía, por esta vía, se situó en una frontera ambivalente, pues el vecino-ciudadano de la comunidad local fue, al mismo tiempo, el ciudadano de la Nación, el depositario primario de su soberanía. Esto planteaba la existencia de una pluralidad fragmentada de identidades y pertenencias donde los referentes territoriales, locales y domésticos pesaron más que

los institucionales y nacionales propiamente dichos. De esta manera se debilitó el sentido republicano de la política y se reforzaron poderes tradicionales del mundo privado, corporativo, orgánico y patrimonialista.

II. El modelo de representación: jerárquico o fragmentado y de difícil control

Los derechos políticos de elección y representación de los vecinos-ciudadanos tuvieron diferentes características: voto público y de viva voz entre los sufragantes de parroquia, que era la jurisdicción electoral menor; voto secreto y escrito para los electores de segundo y tercer grado, que se realizaban en jurisdicciones electorales mayores como el cantón, la provincia o el departamento; voto indirecto, según el cual, el común votaba por electores hasta de tres niveles; designación directa de funcionarios y representantes, que corría por cuenta de pequeños grupos de notables reunidos en asambleas electorales; voto censitario, es decir, en el que se establecían requisitos como la edad, el sexo, la condición, económica y la ilustración, entre otros.

Las características atrás descritas del proceso electoral presentan, a primera vista, una imagen autoritaria y jerárquica de la representación, una idea muy restringida de democracia y un modelo controlable y manipulable desde el centro

y desde arriba, bastante impermeable al acceso y a la intervención de actores o de grupos opositores al poder local dominante.

Sin embargo, en la dinámica política ocurría todo lo contrario. Se trataba de un proceso tan fragmentado, disperso y particularizado que era prácticamente incontrollable, desde el centro de la Nación o desde la propia región, y de imposible dirección desde la cúspide del poder político. Estas dificultades propiciaron el desarrollo de negociaciones, más o menos explícitas, entre los diversos grupos de notables y el común, entre los notables de diferentes localidades y entre éstos y los altos poderes públicos para definir candidaturas y elegir funcionarios de distinto rango.

Las directrices electorales del centro provincial o nacional no se cumplían de manera inmediata y sin discusión. Las candidaturas, por ejemplo, eran negociadas a través de acuerdos de diverso tipo. A su vez, para las iniciativas locales con vocación de poder regional se debía contar con aliados en los diferentes puntos cardinales de la provincia y desarrollar estrategias de equilibrio bastante complejas entre las notabilidades de diversos lugares.

Este sistema de negociaciones, acuerdos, reciprocidades y lealtades pusieron en juego ciertas habilidades políticas para conseguir, controlar y comprometer electores. De esta forma se propició

el surgimiento de intermediarios que funcionaron a la manera de eje articulador entre las sociabilidades comunitarias y agregadas de las localidades y las sociabilidades políticas de corte moderno, tales como los clubes, las sociedades de pensamiento y los grupos de intelectuales que elaboraban la ideología de los incipientes partidos políticos. El resultado final era una representación electoral moderna en su cúspide y tradicional y premoderna en su base.

Los actores de la intermediación política, representados en los electores de segundo y de tercer grado, tradujeron para el común y para el ciudadano corriente, en códigos culturales tradicionales, los principios abstractos y generalizantes del republicanismo y la democracia. Al mismo tiempo, instituyeron formas de poder bastante privatizadas, no estatales ni institucionales (como el caudillismo, las clientelas, las parentelas y el gamonalismo) o abiertamente ilegales (como los fraudes), pero que resultaban de una gran eficacia y eficiencia política y proporcionaban legitimidad al poder nacional y provincial.

La relación de doble vía que se establecía entre el sistema de representación política y el ordenamiento territorial, es otro aspecto que se debe resaltar. La ciudadanía colectiva, localista y territorializada indujo el proceso de segregación espacial. Ninguna localidad, villa o ciudad quería depender administrativamente de otra, porque tal sujeción anulaba su pre-

sencia pública y la posibilidad de representarse autónomamente. El ordenamiento territorial que resultaba de estas tensiones entre localidades se fue adecuando y ajustando a las necesidades electorales de las diferentes agrupaciones (léase partidos) que se disputaban el poder. A su vez, la creación o supresión de distritos, cantones o provincias, estuvo fuertemente influida por las múltiples dinámicas de la representación electoral.

III. Ausencia de criterios pluralistas en el carácter de la representación

El tercer eje o perfil de la ciudadanía híbrida tiene que ver con la función del voto y de las elecciones. Estos no estuvieron relacionados con la competencia política, no tuvieron como objeto representar la heterogeneidad social o arbitrar diferencias entre los diversos grupos de interés que se confrontaban en la sociedad civil. Durante el siglo XIX, la representación fue pues colectiva, holística, total y sin fisuras de ninguna clase y la noción de pluralismo no hacía parte del imaginario político ni era *per se* un valor democrático.

Los elegidos y los gobernantes representaban al conjunto de la Nación, de su localidad o de su región, a su unidad mística e indivisible. Los partidos, durante el siglo XIX, aunque eran fuertes en lo social, no existían constitucionalmente y fueron percibidos como facciones, como

divisiones peligrosas y anarquizantes que atentaban contra la unidad del pueblo nación, como algo que la democracia debía corregir para poder subsistir y afianzarse; nuestra democracia más que de partidos parecía definirse, entonces, como de corte parlamentario. Es necesario advertir que esos criterios totalizantes eran los que regían por la misma época en Europa y aquí, como allá, los partidos entraron a la democracia por la puerta falsa.

Esta particular forma de pensar la representación política se refleja en la existencia de un desbalance significativo en los códigos electorales. Hay una ausencia total de reglamentación sobre los partidos políticos y su organización interna así como sobre su participación en las campañas electorales. La voz partido no se encuentra en las constituciones, en los códigos o en las "circulares" enviadas en períodos electorales a los alcaldes y gobernadores; sólo se los mencionaba en la prensa. Es como si los partidos no existieran, como si el asunto de elegir y de representar fuera un acto individual y personal, guiado por la conciencia de cada cual y por el conocimiento que se tuviera del elector o del representante.

La ausencia de formalización de los partidos y la inexistencia del pluralismo ideológico por ellos expresado, se reforzaba mediante la prohibición expresa de hacer proselitismo político. En los primeros códigos electorales de la República se

sancionaba drásticamente a la persona que indujera a otra a votar por ella o por una tercera y es bien significativo que en la Constitución de 1886 los partidos fueran explícitamente prohibidos. De hecho, la oposición política sólo fue reconocida en Colombia hacia 1906 y hubo que esperar varios años para que ella fuera reglamentada.

La no formalización de los partidos políticos contrasta con una reglamentación minuciosa y exhaustiva de los procesos electorales: escrutinios, actas y requisitos legales para reclamar y pedir nulidades; garantías y controles dirigidos a evitar el fraude.

Esta noción de representación colectiva, total, sin fisuras ni consideraciones de algún tipo sobre los pluralismos y las heterogeneidades, reforzó una cultura política excluyente que negaba reconocimiento al contradictor, quien quedaba por fuera de la comunidad política, del cuerpo místico de la Nación y sin posibilidad de contar con interlocutores en el Estado.

La exclusión de los opositores políticos terminó por convertirlos en enemigos, no sólo de un partido u opción política, sino del pueblo, de la Nación y de la patria. El juego secular de las representaciones políticas constituyó, por esta vía, una verdadera teología política en la que una parte, el partido, se abrogaba la representación de un todo simbólico, dejando por fuera de ese imaginario holístico al contradictor, derrotado electoral o militarmente.

IV. Ausencia de rituales y procedimientos secularizantes

El cuarto eje o perfil de la ciudadanía híbrida es la imbricación entre la comunidad política o de ciudadanos y la comunidad cristiana.

Los ritos democráticos instaurados por el advenimiento temprano del republicanismo y expresados a través de los procedimientos para el ejercicio electoral consagrados en la Constitución, no trajeron consigo imágenes secularizantes y modernas de ciudadanía que le permitieran al elector convocado saber que estaba, formalmente, frente a otro tipo de sociabilidad, frente a otro orden político y frente a una colectividad nueva, esencialmente distinta: la democrática. Por el contrario, los procesos electorales reprodujeron las viejas imágenes de la comunidad cristiana y del localismo colonial, representado en los cabildos, y dificultaron de esta manera la formación de referentes colectivos de corte moderno.

Los electores de parroquia votaban generalmente en el recinto de la iglesia, con la presencia del cura párroco quien, junto con el juez y el escribano, conformaban habitualmente el jurado electoral.

Los electores debían asistir, antes de los comicios, a una misa solemne en la cual se invocaba al Espíritu Santo para que los iluminara en la elección que iban a realizar. A su vez, para las ceremonias

republicanas de elección de segundo y tercer grado, es decir, para las reuniones de las asambleas electorales de cantón o de provincia -que no se realizaban en recinto sagrado-, los electores debían observar el requisito de asistir a la santa misa antes de cumplir con el sagrado deber de elegir a sus gobernantes y representantes.

Así, desde sus inicios, la fiesta republicana se imbricó con la celebración religiosa, se desarrolló en los mismos espacios y con los mismos actores, es decir, se sacralizaron unos eventos cuyo sentido original era esencialmente profano y secular. Los procesos de elección y designación de funcionarios no lograron crearse espacios o rituales propios sino que, por el contrario, compartieron con lo religioso referentes simbólicos idénticos e imaginarios similares.

La ausencia de rituales republicanos secularizantes no permitió que en los imaginarios sociales de los electores se trazara una línea nítida y diferencial entre la comunidad política, o el corpus de la democracia, y la comunidad cristiana, local y doméstica que venía de tiempo atrás. Esta situación reforzó la teología política y el arraigo comunitario.

A manera de conclusión

Para concluir, no es aventurado señalar que si bien el proyecto de ciudadanía y de Nación que se expresaba en los primeros corpus constitucionales del

siglo XIX se enmarcó en lo que Alain Renault⁶ llama la *Nación contrato*, *Nación pacto* -es decir, aquella suscrita por individuos autónomos, libres e iguales que convienen en vivir bajo una misma ley, despojados de sus particularidades y sus agregaciones sociales-, en la práctica los avatares de la ciudadanía y la puesta en marcha del proceso de representación a través de lo electoral, le dieron cuerpo a un modelo de Nación tipificada por

el mismo autor como *Nación cultural* o *Nación genio*. Esta, era formada por comunidades, por cuerpos locales arraigados territorialmente, que reflejaban el estamentalismo de la sociedad tradicional pero que, al mismo tiempo, eran los sujetos colectivos del pacto social.

Ciudadanía y naciones híbridas de republicanismo *sui generis* cuyos efectos sobre la cultura política del presente están aún por desentrañar.

6 Alain Renault. "Las lógicas de la Nación". En: Gil Delanoï y Pierre André Taguieff (compiladores). *Teorías del nacionalismo*. Barcelona, Paidós, 1993.