

ANALES

Nueva Época No. 2

“Ciudadanía y Nación”

Roland Anrup & Vicente Oieni
Editores

Instituto Iberoamericano
Universidad de Göteborg

1999

ANALES Nueva Época No. 2
Ciudadanía y Nación

Editores:

Roland Anrup y Vicente Oieni

Comité Editorial:

Roland Anrup *Iberoamerikanska institutet, Göteborg*
Ken Benson *Romanska institutionen, Göteborg*
Edmé Domínguez *Statsvetenskap, Linköping*
Maj-Lis Follér *Humanekologi, Göteborg*
Björn Hettne *Freds- och utvecklingsforskning, Göteborg*
Magnus Mörner *Historiska institutionen, Göteborg*
Amanda Peralta *Idé- och lärdoms historia, Göteborg*
Anders Rudquist *Worldbank, Washington*
Göran Therborn *SCASS, Uppsala*
Kaj Århem *Antropologiska institutionen, Göteborg*

Corrección de pruebas: Joel Rangel

Iberoamerikanska institutet
Göteborgs universitet
Box 200
405 30 Göteborg · Suecia
Tel: +46 (31) 773 43 67
Fax: +46 (31) 773 18 04
E-mail: Ibero@rom.gu.se
<http://www.hum.gu.se/~romibero/index.html>

© 1999 Iberoamerikanska institutet y respectivos autores

ISSN 1101-4148

Impreso en Göteborg en Elanders Graphic Systems
durante el mes de diciembre de 1999

**CREAR EL SUFRAGANTE: LA UNIVERSALIZACIÓN MASCULINA DE
LA CIUDADANÍA POLÍTICA EN ARGENTINA. LA REFORMA
ELECTORAL DE 1912***

Waldo Ansaldi**

A Tere y Vicente, con afecto, entrelazando recuerdos cordobeses y proyectos más ecuménicos.

[U]n elemento nuclear de la formación nacional es la codificación de los derechos y obligaciones de todos los adultos clasificados como ciudadanos. La cuestión reside en el grado de inclusividad con que se define la ciudadanía.

Reinhard Bendix, *Estado nacional y ciudadanía*.

La política bajo la dominación oligárquica

Como es bien sabido, la república Argentina experimenta en las tres últimas décadas del siglo XIX -y más notablemente a partir de 1880- un proceso de transformaciones estructurales que le llevan a ocupar, hacia

* Este texto sintetiza los contenidos fundamentales de una disertación en el Iberoamerikanska institutet, de la Göteborgs Universitet, el 10 de marzo de 1998. En él se anticipan algunos resultados parciales alcanzados en una investigación de largo alcance sobre democracia y dictadura en la historia de la sociedad argentina. Dichos resultados se exponen en *Nomenclaturas equivocadas. Partidos y sistema de partidos en la Argentina moderna, 1880-1930*, libro en trámite de edición. Pero también se adelantan líneas que serán objeto de otra investigación (a desarrollar durante el trienio 1998-2000), sobre nación y ciudadanía en Argentina y América Latina. La presente versión fue escrita durante mi estadía, como investigador visitante, en el Departamento de Teoría Sociológica, Filosofía del Derecho y Metodología de las Ciencias Sociales, de la Universitat de Barcelona, durante el invierno 1997-1998. Mi agradecimiento a las autoridades y colegas de ambas instituciones por sus cordiales invitaciones y acogidas.

** Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (Área Sociología Histórica), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Profesor titular de Historia Social Latinoamericana en la misma Facultad.

el centenario de la revolución de mayo de 1810 (el momento de ruptura de la dominación colonial), uno de los primeros lugares del mundo en materia de crecimiento económico y niveles de urbanización. Según diagnosticara Juan Baustista Alberdi hacia la mitad del siglo, tras la caída de la dictadura de Juan Manuel de Rosas, el país sólo podía crecer mediante la importación de dos de los tres factores de toda economía moderna: trabajo y capital. El tercero, la tierra, era el único recurso disponible en cantidad, si bien los proyectos de democratizar el acceso a la misma mediante la creación de una clase de pequeños o medianos propietarios -llamados colonos- más o menos parecidos a los farmers norteamericanos son condenados al fracaso, por parte de los grandes burgueses terratenientes (sobre todo los bonaerenses), precisamente cuando el modelo demuestra su viabilidad. El resultado es una notable concentración de la propiedad rural en dicha clase y la aparición de una nueva, la de los chacareros pampeanos, constituida por arrendatarios mayoritariamente inmigrantes.

Este cambio de rumbo de la historia social incide decisivamente, a mi juicio, en el plano de la política. Al respecto, mi hipótesis es que la clave de la frustración del proceso de construcción de un orden social y político genuino y sólidamente democrático, en el marco de una sociedad obviamente definida por relaciones de producción capitalistas, se encuentra en el papel de uno de los componentes del sistema hegemónico burgués, el de la estructura agraria, más específicamente las relaciones existentes entre las transformaciones operadas en su interior, con las estructuras de clases y de poder. *La relación entre la estructura agraria y la estructura social global es el núcleo de la debilidad estructural* de la democracia en Argentina. En tal sentido, uno de los elementos decisivos es la retención de una parte muy considerable de poder político por parte de la burguesía (clase fundamental, en el sentido gramsciano), al no producirse una ruptura a través de, por ejemplo, una eventual alianza entre sectores urbanos (obreros y clase media) y chacareros, base de una propuesta como la formulada por el socialista Juan B. Justo en pro de una democracia agraria.

Mientras hay movimiento en la estructura agraria, la hegemonía burguesa es firme. Cuando aquella comienza a cristalizarse, la frontera agrícola pampeana es alcanzada y los chacareros más o menos se definen como una clase social diferenciada, con atributos propios, el sistema hegemónico comienza a alterarse. En tal sentido, la década de 1910, plena de conflictos rurales y urbanos, es clave para entender ese proceso, aunque sus manifestaciones decisivas aparezcan recién en 1930, cuando

la crisis reúne elementos específicos, internos, de la sociedad argentina con los provenientes del sistema capitalista mundial.

El exitoso modelo agroexportador lo es de una Argentina que crece sobre la base de una economía predominantemente capitalista y cuyos principios de legitimidad son, inequívoca y cumplidamente, los del liberalismo económico en su sentido más amplio, es decir, antiproteccionista. *Pari passu*, la sociedad se construye sobre bases que hacen posible una notable movilidad social ascendente, mientras la dominación política de clase, en contradicción con los fundamentos, se ejerce sobre bases restrictivas, oligárquicas.¹

Los más agudos analistas políticos de los años del Régimen desnudan con precisión las características distintivas del ejercicio de la dominación política en el país. Así, en 1910, José Nicolás Matienzo señala que ésta es oligárquica, centrada en el poder electoral del presidente de la república y de los gobernadores, con una fuerte incidencia de la provincia de Buenos Aires:

La práctica de las instituciones argentinas es incomprensible para quien ignora el papel político que desempeñan los gobernadores de provincia (...). El gobernador se considera director de la política provincial y único autorizado para decidir la actitud de la provincia respecto del presidente de la República. Del gobernador depende exclusivamente decidir si la provincia ha de seguir la política del presidente, o la ha de contrariar, o ha de guardar neutralidad. (...)

La renovación del personal gobernante en las provincias se hace de un modo muy deficiente: la tendencia a traspasar el poder a los parientes próximos y amigos íntimos, con cargo de devolución, se ha manifestado desde los primeros días de la independencia y persiste todavía. (...) El gobernador saliente que no va al Senado nacional es porque no hay vacante inmediata y el que no vuelve al gobierno es porque no puede. La oligarquía es la regla y ella afecta profundamente a las instituciones argentinas. (...)

El poder electoral de la república está de hecho en manos del presidente de la nación y de los gobernadores de provincia, correspondiendo a cada uno de estos funcionarios una parte proporcional al influjo político que ha logrado adquirir. El de Buenos Aires es el que ejerce mayor poder electoral; porque, además de tener

¹ Con las expresiones oligarquía u oligárquica señalo, explícitamente, un modo de ejercicio de la dominación política de clase. En consecuencia, me aparto de quienes emplean el término oligarquía para referirse a una clase social. Para un planteo específico de esta cuestión, incluyendo una propuesta de conceptualización, véase Ansaldo (1991).

mayor cantidad de cargos electivos a su disposición, goza casi siempre de mayor independencia respecto del presidente (Matienzo, 1910: 203, 209, 212, 215, 225).

En la misma línea, el español Adolfo Posada -un excelente conocedor del país, al que visita en el año del Centenario- escribe:

La Argentina, por influjo de raza, de historia -toda una tradición de monarquismo absoluto y un período de caudillismo absorbente-, alcanza la estabilidad apetecida -condición primordial para ser un buen mercado y una gran empresa-, por medio de una especie de "dictadura", disimulada bajo la forma honorable y civilizada de un presidente electivo y responsable. Y aunque el presidente argentino no sea seguramente un "dictador", ejerce de hecho sus funciones a la manera de una dictadura. (...) Y esta manera de gobernar se manifiesta en la efectividad del régimen unitario contra el espíritu federal de la Constitución, y en la supremacía real del presidente frente al Congreso; demostración: de lo primero, el abuso de las intervenciones en las provincias, con todas las conocidas corruptelas; de lo segundo, la ineficacia de la inspección o control parlamentario, y el dominio que a la larga parece ejercer el presidente sobre todos los elementos del Congreso.

A juicio de Posada, esa autoridad personal se sustenta en un mecanismo generado y mantenido por la debilidad de tradiciones cívicas y por la ausencia "de una verdadera reacción ética de la masa" y por el predominio de los inmigrantes, políticamente desapasionados y cuyo único interés radica en la existencia del orden material. Agrega luego:

El mecanismo podría definirse como una oligarquía política en la tradición de los "mandones" o caciques, al servicio hoy de una oligarquía -de infraestructura-financiera o económica, que viene a la vida con fuerza, luego que se desvanece la política, un poco romántica y generosa, de los Sarmiento y Mitre, ocupando su lugar la concepción económica de Pellegrini. No se olvide este dato: la Argentina, hoy, es un país de expansión económica. Obsesionado y envanecido con la fuerza de la producción, con la plétora de sus bancos, con el ruido de sus trenes y el mareante movimiento de sus puertos, la formación del núcleo ético -freno de toda política- y del núcleo cultural -alma de toda política eficaz- no ha podido seguir, con la misma altura, al proceso económico. El 94 % quizá de la motivación en el vivir argentino es económica, de lucha por el enriquecimiento; la motivación ideal, cultural, del desinterés ético, que contiene y dulcifica las rudezas de la competencia, del egoísmo y de la lucha por la vida, no tiene en aquel país nuevo la fuerza que en las naciones más condensadas, más hechas, y en las que la escala de valores entraña una combinación más compleja de los motivos de la conducta (Posada, 1986: 212-213).

La apreciación de Posada de un presidente que de hecho ejerce sus funciones a la manera de una dictadura, es también la del periodista

italiano Genaro Bevioni -otro de los tantos visitantes de los fastos del Centenario-, para quien el régimen político argentino es una "dictadura con gorro frigio":

No hay país sobre la tierra donde la confusión de los poderes haya sido empujada a tan extremas consecuencias. Rusia con la Duma y Turquía con los Jóvenes Turcos constituyen prodigios de equilibrio constitucional en cotejo con la Argentina en el año del centenario de su independencia. El viejo y feroz régimen del gobierno personal se ha acomodado el gorro frigio delante del espejo de la constitución norteamericana, ha suavizado profundamente sus costumbres, ha tratado de volverse iluminado y paterno, se ha declarado igualitario, libertario y ultrademocrático y se ha tomado terriblemente sensible al juicio extranjero, conquistando alguna otra virtud secundaria, pero sigue siendo la forma fundamental del gobierno de la nación. (...)

[La] constitución (...) consagra el equilibrio de poderes, pero el poder ejecutivo siguió siendo dominante y absorbente, combatiendo al caudillismo de las provincias, a las revoluciones locales y a la anarquía en general, fortaleciéndose naturalmente a cada caudillo privado del poder, a cada revolución domada y a cada pueblo sustraído a la anarquía. (...)

El régimen presidencialista se ha convertido en pura y simple dictadura. El presidente es todo, el congreso nada (...) durante los meses fríos, entre el 1 de mayo y el 30 de setiembre, cuando las cámaras sesionan, bajo la cúpula del Congreso tiene lugar un conmovedor idilio. El gobierno propone y el congreso aprueba. El gobierno retira y el congreso permite que retire. El gobierno dice que quiere gastar y el congreso lo aplaude. El gobierno anuncia que quiere vender tierras fiscales para construir ferrocarriles, abrir puertos y canales, masacrar a las langostas, y el congreso consiente calurosamente, porque es el maná que llega para todos. Estos resultados están contenidos potencialmente en la constitución: de acuerdo. Pero en un ambiente sano no serían posibles, y los resultados buenos contenidos también potencialmente en la constitución, surgirían por sí solos a la luz (Bevioni, 1995: 51-54).

En 1912, cuando se discute la reforma electoral, Leopoldo Maupas define y resume en estos términos el ejercicio del poder en Argentina:

Constitucionalmente el gobierno está abierto a todas las influencias; pero, de hecho ha estado siempre sometido al de algunas familias influyentes, al de nuestras familias conocidas, que oficialistas u opositoras, siempre han sabido repartirse la posesión de todos los puestos públicos importantes, ejerciendo un verdadero patronato sobre los inferiores (...) Así ha llegado a formarse esa clase

que gobierna por sí y para sí, y que afirma su superioridad, fundada en la riqueza y el poder.²

También Bevioni (1995: 54-55) destaca el papel de las redes familiares en el ejercicio del poder:

La política sigue siendo (...) el negocio particular de una cantidad muy limitada de personas, todas nativas del país. Hay familias provinciales extensísimas, que desde hace años viven y prosperan haciendo política y transmitiéndose las bancas electivas y los mejores empleos. En la legislatura de La Rioja, en un tiempo, de 18 diputados, 16 pertenecían a una misma familia. En la provincia de Jujuy impera una dinastía doméstica que desde hace cincuenta años tiene en sus manos los destinos de la región.

Los análisis de Matienzo y de Posada contienen un buen número de elementos que conviene retener, algunos para ser refutados, otros ratificados. La referencia del español a la incidencia negativa del alto número de extranjeros -un argumento que aparecerá repetidamente en la literatura sobre el tema- merece ser, por lo menos, matizada.³ En buena medida, la "indiferencia" política que se les asigna no es ajena a la actitud de la propia burguesía argentina (contrastando notablemente con la norteamericana). Pero, en rigor, aquí conviene distinguir entre *participación en la actividad política* y *participación en la decisión política*. En ese sentido, los extranjeros participan (mucho y activamente) en la política argentina, pero no deciden en los aspectos sustantivos de ella, excepto en el plano *municipal*. Los extranjeros carecen de ciudadanía política, mas tienen ciudadanía municipal, amén de civil.

² Leopoldo Maupas, "Trascendencias políticas de la nueva ley electoral", en *RACP*, Año II, Tomo IV, Nº 21, Buenos Aires, 1912, p. 424.

³ Sobre el particular, Gino Germani (1966: 226) formula la siguiente proposición: "Este problema de la marginalidad política de la mayoría de la población no dejó de preocupar a los dirigentes de la época, pero notoriamente la élite mantuvo a este respecto su característica ambivalencia. En realidad la estabilidad de la democracia «limitada» se debió considerablemente a este hecho. Es muy probable que los efectos políticos de la aparición de los estratos medios se viera considerablemente retardado por su formación principalmente extranjera. Y para las clases populares, el fracaso en la formación de un partido capaz de representarlás políticamente obedeció muy probablemente a razones semejantes".

En los límites de esta contribución quiero destacar un aspecto particularmente importante, el del desinterés por la política. La coincidencia al respecto entre políticos e intelectuales argentinos e incluso extranjeros que visitan el país, es hartó notable. Carlos D'Amico lo denuncia en 1890:

Siendo la falta de partidos una verdad que se siente, se palpa y se sufre por todos, no es de extrañarse que la conciencia pública permanezca profundamente adomecida, cualesquiera que sean los males que aflijan al pueblo, porque éste abriga la convicción que cambiar de hombres no es cambiar de rumbos; y para continuar con gobiernos sin ideales, vale más seguir con los mismos hombres; que al fin y al cabo, devoran más los que entran al banquete con los estómagos vacíos (D'Amico, 1977: 84).

Georges Clemenceau, Adolfo Posada y José Nicolás Matienzo confirman su continuidad veinte años después. El primero visita Argentina en 1910, poco después de haber abandonado la presidencia del Consejo de ministros de la república francesa (1906-1909). Diserta aquí sobre la evolución de la democracia. En sus *Notas de viaje* constata:

De trabajadores dispersos por la pampa (de los que muchos son de nacionalidad extranjera) y separados por enormes distancias, no se puede esperar una acción política concertada. Y por lo que respecta a poblaciones, pequeñas o grandes, una camarilla política se organizará más bien -sobre todo si la falta de espíritu público le permite abusar del poder- que el mismo "pueblo soberano", con la mayor frecuencia impedido (como se ve en Europa), debe darse y hacer funcionar los órganos de su "soberanía".

De aquí males señalados en muchas publicaciones, que no son, a decir verdad, sino la ampliación más patente de los que se han podido descubrir en otra parte, especialmente la indiferencia del cuerpo electoral manifestada por el número irrisorio de electores que se presentan en las urnas y cómo algunos de ellos son conducidos a votar! A este estado de espíritu corresponde fatalmente una disposición parecida de las clases medias, demasiado prontas a desinteresarse de una acción política general que no les escapa sino de su propia falta, y a dejar, por una organización de todos los medios directos o indirectos de presión sobre el elector, más campo del que es de desear a los políticos de profesión (Clemenceau, 1986: 112-113).

El celebrado político francés no vacila en plantear el problema en términos de comportamientos de clase. Interpretado en otra clave teórica, su testimonio dice que las clases subalternas argentinas se encuentran en un grado de desintegración tal que no sólo les torna

ajenos a la política, sino que les hace fácil objeto de manipulación, delegando y enajenando su capacidad de decisión propia.

Significativamente, ese desinterés por la participación electoral no deriva del desconocimiento de la cosa pública. Según su parecer,

En Buenos Aires, lo mismo que en provincias, no he encontrado una sola persona que no estuviese ampliamente informada sobre los defectos, y hasta si se quiere sobre los vicios de la administración y del gobierno (Clemenceau, 1986: 108).

Si bien la expresión "ni una sola persona" no es pasible de interpretación literal, da cuenta de un interés por cuestiones políticas que no se traduce en una práctica o una participación en la decisión equivalente.

Genaro Bevioni tiene una percepción similar a la de Clemenceau:

[La] increíble prepotencia del gobierno no sería posible si el electorado funcionara regularmente. Pero, en cambio, el electorado funciona de un modo desastroso, por un doble conjunto de causas. Por un lado (...), la política en Argentina es una profesión de oro, que puede enriquecer en poquísimos años a quien sabe practicarla. Existe por lo tanto un móvil poderosísimo para turbar la libertad de los comicios con la corrupción y la violencia, y amancarlos cueste lo que cueste la victoria.

Por otro lado, el grueso de la población que trabaja no toma parte de ninguna forma en las luchas electorales. Los extranjeros integran más de una tercera parte de la población y no tienen voto. Entonces dejan que los argentinos se peleen a su gusto, mientras la libertad de las transacciones y la seguridad de las propiedades no esté amenazada. En las elecciones presidenciales del 13 de marzo de 1910, en Buenos Aires sólo votaron 25.000 electores (Bevioni, 1995: 53).

Para el periodista italiano, todos los "enormes abusos" que se producen en las prácticas políticas son posibles por "la absoluta indiferencia de las masas".

El español Posada, según se ha visto, se refiere a la ausencia de "reacción ética de la masa", a "desinterés ético", a "núcleo ético" (concebido como "freno de toda política") y a "núcleo cultural" (como "alma de toda política eficaz"). El argentino Matienzo, a su vez, expresa su preocupación por el carácter personalista de los partidos (antes de la reforma electoral de 1912) y la consecuente moral política. Así,

Parece ser que el pueblo no estuviera aún preparado para otro régimen que el de las jefaturas personales, dentro y fuera del gobierno. (...)

Los gobernantes se reclutan en una clase de ciudadanos que, si no constituyen propiamente una casta, forman por lo menos una clase dirigente, en cuyo seno se ingresa con relativa facilidad. A esa clase pertenecen los jefes de partido y demás directores políticos.

Esa clase corresponde aproximadamente a la primera capa social, formada por los miembros de las familias tradicionales, por los ricos y por los hombres ilustrados.

Los miembros de esta clase mantienen entre sí relaciones sociales y económicas más o menos estrechas y comparten, como es natural, opiniones y sentimientos comunes acerca de los móviles y propósitos de la conducta individual y colectiva. Sin esta posesión de una moral común de la clase dirigente es la que llevan al gobierno y a la administración pública los ciudadanos designados para ocupar los distintos puestos en que se atiende o se manejan los intereses del país, y con sujeción a esta misma moral serán juzgados por sus conciudadanos influyentes, aunque sean sus adversarios.

He ahí por qué se cometen en la República Argentina con tanta frecuencia y como si fueran pecados veniales faltas administrativas y políticas que en otros países serían reprobados como graves e imperdonables (Matienzo, 1910: 252, 322-323).

Matienzo da varios ejemplos ilustrativos de esta última afirmación. Así, el incumplimiento del principio constitucional de la inversión de los dineros públicos conforme las leyes, generador de la práctica gubernamental de gastar sin autorización legislativa, la que -aún consistiendo en el delito de malversación- es tolerada y de hecho convertida en inimputable (Matienzo, 1910: 323).

Otro caso ilustrativo del estado de la moral pública es el de la ingerencia gubernativa en las elecciones. La teoría gubernativa prevalente en la República Argentina, es que el presidente y los gobernadores carecen del derecho de influir en la designación de los diputados, senadores y demás representantes elegibles por el pueblo (...). Sin embargo, todo el mundo sabe en la República Argentina que el camino más corto para llegar al congreso de la nación es ganar la voluntad del gobernador en cuya provincia ha de practicarse la elección y que no es posible elegir un presidente sin contar con la cooperación del saliente y de los gobernadores existentes (...).

Las protestas en favor del sufragio libre y en contra de las ingerencias indebidas de los funcionarios no tienen alcance moral ni acarrear sanción alguna que perjudique la reputación del gobernante o del empleado censurado. (...)

Otro caso de ética política es el del aprecio en que se tienen las cualidades personales: la audacia y el compañerismo. El político audaz, que se lleva todo por delante, que guarda pocos o ningunos miramientos a los principios y a las formas,

que se encamina al éxito por las vías más rápidas, aunque sean las más vituperables, tiene asegurada la admiración y el apoyo de muchos y la tolerancia de muchos otros.

El compañerismo o, mejor dicho, el compadraje entre el funcionario público y sus amigos personales o políticos, es tenido generalmente por virtud, aunque se lleve hasta el extremo de sacrificar el interés público en aras del privado. (...)

La veracidad deja mucho que desear en la vida política y social. (...) En la prensa, cuyos escritos son ordinariamente anónimos, se adulteran a menudo las opiniones y los argumentos del adversario, para rebatirle con más comodidad y se omite hacer referencia a toda rectificación solicitada. (...) Se comprende que estas malas costumbres estorban seriamente la formación de una opinión pública sana y eficaz. (...)

La imperfección de la élite social implica un escaso desarrollo de la aptitud para la acción colectiva, lo que puede observarse donde quiera que un grupo de argentinos se reúne en vista de fines comunes, ya sean los miembros del grupo juriconsultos o comerciantes, capitalistas o trabajadores, políticos o universitarios, ilustrados o ignorantes. La mayoría resulta siempre antojadiza e inconstante y, si en algo demuestra consecuencia, es en su repugnancia a someter su conducta a normas impersonales. Las complacencias individuales, los intereses privados, las antipatías personales, son los males ordinarios de esas mayorías, que para satisfacer sus gustos e inclinaciones prescinden con mayor o menor franqueza de las leyes, estatutos o reglamentos. La virtud de cumplir la ley no es una costumbre social en la República Argentina (...). Esto explica por qué la dictadura o autocracia a que tienden los jefes de corporación o grupo encuentra siempre razones plausibles que la sostengan y puede, en ocasiones, prestar servicios importantes al interés común, poniendo orden en la conducta y en la manera de tratar los casos particulares (Matienzo, 1910: 324-328).⁴

Matienzo y Posada plantean, así, la cuestión de la "reforma intelectual y moral", para decirlo con la expresión gramsciana. Ella aparece también en un riojano muy lúcido, Joaquín V. González y, con otras palabras, en el proyecto de reforma electoral impulsado por el presidente Roque Sáenz

⁴ Resalto la actualidad del último fragmento de la larga cita que hago de Matienzo. La constatación que hace éste, reflexionando sobre la relación entre moral y política en la Argentina del Novecientos y del Centenario, muestra la temprana existencia de fenómenos decididamente orgánicos o estructurales (o de larga duración, si se prefiere) que definen el modo de hacer política de la burguesía y las características de la cultura política, uno y otra con una fuerte carga valorativa negativa. El análisis de Matienzo permite entender mejor el sentido y el objetivo de la prédica de los socialistas contra lo que denominan la "política criolla".

Peña. Durante los debates parlamentarios, su ministro del Interior, Indalecio Gómez, denuncia en la Cámara de Diputados la existencia de

tres grandes males en el país del punto de vista electoral: la abstención de los ciudadanos, la maniobra fraudulenta en el comicio, la venalidad que hace perder la conciencia de ciudadano al elector. Y una cuarta dolencia constitucional, que es fuente, origen de todas las otras: que el pueblo no elige; quien elige ese estado de cosas, ese mecanismo, esa máquina de que se ha hablado.⁵

La reforma electoral apunta en dirección al "sancamiento" de las prácticas políticas y la creación de una cultura política genuinamente democrática (dentro de los marcos capitalistas). Muy especialmente persigue la creación de un partido orgánico de la burguesía argentina, capaz de superar la existencia y la práctica del partido de notables y el clientelismo.⁶

Hacia la reforma del sistema electoral

Las denuncias sobre la inequidad del sistema electoral aparecen temprano y se acrecientan hacia el Centenario. La necesidad de la reforma electoral se plantea por entonces con mucha más fuerza que antes, incluido el momento reformista de 1902-1905.⁷ Tan destacable como ella es la existente en torno a la necesidad de terminar con el caudillismo y contar con partidos políticos orgánicos, de ideas. He aquí algunos testimonios.

⁵ Indalecio Gómez, intervención en la sesión del 8 de noviembre de 1911, en Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, año 1911, tomo II, p. 150.

⁶ El clientelismo está asociado al partido de notables y a la dominación oligárquica, pero no se agota en ésta e incluso se continúa bajo la dominación democrática. Pero así como puede haber clientelismo político en un régimen democrático, él no es consustancial de éste (es, más bien, una anomalía), en cambio, es impensable una dominación oligárquica sin clientelismo, de la cual es parte consustancial.

⁷ En 1902, a instancias de Joaquín V. González, el lúcido ministro del Interior del presidente Julio A. Roca (quien entre 1898 y 1904 ejerce su segundo mandato), es sancionada y promulgada la ley electoral fundada en el sistema de circunscripción uninominal. Cuando ella se aplica, en 1904, uno de sus resultados es la elección de Alfredo Palacios como diputado por la circunscripción de la Boca, barrio proletario de la ciudad de Buenos Aires, quien se convierte en el primer diputado socialista de América. La ley es derogada en 1905.

Clemenceau lo enuncia en un tono descriptivo-diplomático que elude la prescripción:

Aquí, como en otras partes, los hombres políticos, intérpretes más o menos autorizados del vago concurso de opiniones generales que se llama espíritu público, pueden confundir las efímeras exigencias de partidos con el interés permanente del país. Lo que es de notar es que los conflictos de facciones, que por tanto tiempo han ensangrentado las ciudades y los campos de América del Sur, están por todas partes en vías de extinción. (...)

La actividad pública, como sucede en todos los países, se manifiesta por medio de los partidos: necesidad cuyas ventajas no son mucho menores que los peligros. Los teóricos han discutido mucho sobre los "partidos de hombres" y los "partidos de ideas". Fundándose el gobierno argentino, no sobre el hecho histórico tradicional, sino sobre una doctrina del derecho de donde debe desprenderse una organización de justicia y de libertad que no pasará del texto a la acción viva sino a condición de que los ciudadanos sean capaces de practicarla, muestra "partidos de hombres" (...) (1986: 106 y 115).

Quando en 1911 el parlamento discute el proyecto de la reforma electoral presentado por el Poder Ejecutivo, la cuestión de los partidos orgánicos aparece en reiteradas ocasiones, argumentándose en favor de su existencia en tanto garantes de la institucionalidad política, si bien no faltan quienes descreen de la posibilidad fundacional de los mismos a partir de la nueva ley. En la opinión del diputado Lucas Ayarragaray,

Los partidos (...) son necesarios, en toda democracia orgánica, porque ellos son los que dan estabilidad a las ideas de los hombres políticos, los que hacen el juego institucional del gobierno y fijan las responsabilidades del poder.⁸

Sin embargo, pese a estas expresiones (y a varias más que podrían traerse a colación), la burguesía fracasará en el intento de constituir un partido orgánico de derecha que exprese sus intereses.

La reforma electoral

Los objetivos de la reforma electoral impulsada por el presidente Sáenz Peña y su ministro Gómez van mucho más allá de algunas razones

⁸ Exposición en la sesión del 10 de noviembre de 1911. Cámara de Diputados de la Nación, Diario de Sesiones, año 1911, Tomo III, p. 177.

habitualmente invocadas para explicarla, tales como la coyuntural necesidad de descomprimir la presión radical o, incluso, la de los anarquistas y permitir al partido del gobierno ganar las elecciones con una legitimidad de origen de la que carece hasta entonces. En efecto, ellos apuntan, estratégicamente, a "garantizar el sufragio y crear al sufragante", mediante el fin de las prácticas electorales fraudulentas, la instauración de mecanismos -tales como el voto obligatorio, la fiscalización del escrutinio, el padrón electoral basado en el padrón militar- que permitan y garanticen el desarrollo regular de los comicios, sin coerción ni violencia en el acto electoral, y el fomento de la organización y el accionar de los partidos políticos orgánicos, punto clave de la reforma, en consonancia con el objetivo de equiparar liberalismo económico y liberalismo político, toda vez que la democracia representativa exige, por definición, la presencia libre de partidos políticos diferentes, expresión de distintas corrientes de la opinión pública y vehículos de mediación entre las distintas y a menudo contradictorias demandas de la sociedad civil y el Estado.

Para Roque Sáenz Peña el objetivo es claro:

Debemos llegar a una democracia de verdad, que afiance el vínculo nacionalista frente al cosmopolitismo que nos invade por ley de nuestro crecimiento y que mañana será gran mayoría. ¿Cómo asimilar al extranjero si el argentino menosprecia su propia ciudadanía?⁹

Se trata de fomentar la organización y el accionar de los partidos políticos orgánicos como los nuevos actores de la lucha política, canales de expresión de la opinión pública y fruto de la conciencia cívica estimulada. Sáenz Peña imagina un nuevo escenario político, conformado por partidos orgánicos, al que ha de llegarse superando la forma de hacer "política de notables", donde un candidato puede triunfar sin una estructura partidaria que lo sustente, es decir, basada en el apoyo oficial y/o el prestigio personal. Plantea la necesidad de una evolución institucional y orgánica, teniendo en cuenta la complejidad de intereses colectivos de la nación:

⁹ Roque Sáenz Peña, carta a Salustiano Zavalía, 14 de marzo de 1912, en Sáenz Peña (1915, II: 134).

No debe prevalecer el interés de los menos sobre el derecho de los más; hay que contemplar los lineamientos extensos que interesan a la colectividad como al progreso del país, y no los que satisfacen a los círculos o a los afectos.¹⁰

La libertad de sufragio, la efectiva competencia electoral interpartidaria y la creación de una nueva conciencia ciudadana son entendidas como basamento de la modernización del sistema político institucional, concebida ésta como necesaria para la adecuación de dicho sistema a los problemas planteados por el progreso material y social del país:

Sin la inercia egoísta de los más jamás llegarán las minorías que se agitan en el seno de todas las naciones a poner en serios peligros al orden institucional o político, y aún los fundamentos del orden social.¹¹

No interesa aquí el detalle del rico debate sobre la reforma electoral -ahora muy bien reconstruido por María Rosa Cicciari y Mariano Prado (1993)-, sino tan sólo destacar algunos aspectos que hacen a una cuestión más sustantiva. Así, la discusión sobre elementos técnicos del sistema electoral -voto obligatorio, sistema de lista completa, incompleta, uninominal o de representación proporcional, etc.- es, en rigor, sobre el *quantum* de democracia política que se le ha de conceder a la sociedad argentina.

El proyecto preparado por el Poder Ejecutivo es presentado, el 11 de agosto de 1911, en la Cámara de Diputados, donde es expuesto y defendido por el ministro del Interior, Indalecio Gómez, presente en casi todas las sesiones que ella dedica al tema, entre el 6 de noviembre y el 20 de diciembre de ese año. Los argumentos principales expuestos por el ministro son: responsabilidad culpable del régimen electoral vigente en tres de los principales problemas políticos del país: fraude, abstención electoral y apatía. Ello ha provocado corrupción y vedado la participación de las minorías; generando revueltas y revoluciones violentas como respuesta al fraude. En ese contexto, el voto obligatorio es la salida a la elevada abstención (alrededor del 80% del electorado), actitud que no favorece la mejor formación del gobierno. Según su opinión, así no puede haber democracia.

¹⁰ Roque Sáenz Peña, carta a Félix Garzón, gobernador de Córdoba, 30 de enero de 1911; en Sáenz Peña (1915, II: 74).

¹¹ Sáenz Peña (1915, II: 104).

Para la abstención, señores diputados, ¿qué remedio hay? No conozco más remedio que la obligación compulsiva. Se dice que el remedio a la abstención es la calificación del voto. ¡Pero, señores, si los abstendidos son precisamente los calificados! Querer remediar la abstención de los calificados por la calificación, es calificar la abstención, pero sacar a los abstendidos de su retraimiento!¹²

El gobierno entiende que la representación debe incluir a la minoría mediante el mecanismo de la lista incompleta, el cual le asegura a la oposición el ingreso al Parlamento. Para constituir mayoría y minoría deben votar todos, sin distinción de capacidades. Indalecio Gómez sostiene que el gobierno no es una función que se desempeña como mandato, satisfaciendo la exigencia, que implica la razón de los poderes públicos y de la existencia de la sociedad sino que ésta se ha desempeñado para la satisfacción de los gobernantes.

El ministro añade que es necesario educar al pueblo y darle todas las posibilidades para que pueda votar, entendiendo que no hay democracia sin partidos políticos. La formación de éstos debe ser garantizada por el gobierno mediante la defensa del sufragio libre y la posibilidad para los partidos de acceder al Parlamento y al propio Poder Ejecutivo.

El debate en la Cámara de Diputados gira, fundamentalmente, alrededor de dos puntos: el sistema de representación política y la obligatoriedad del voto. Los argumentos esgrimidos son de variada índole. Así, por caso, se dice que hay una evidente gran desproporción entre progreso económico, social y material del país y atraso del sistema político, adjudicándose a éste la condición causal de las revueltas políticas, concebidas como una respuesta a la falta de libertad y transparencia en los comicios. Es la opinión del diputado cordobés Ramón J. Cárcano:

Cuando se clausuran todas las puertas, se aprietan todos los tornillos y se ajustan todas las válvulas, estalla la caldera (...). Sangre, prisiones, proscripciones, procesos judiciales, riqueza, comercio y trabajo paralizados.¹³

Abrir las válvulas para que no estalle la caldera es la metáfora que alude a la necesidad de permitir la representación de las fuerzas opositoras. Abrirlas no es más que permitir

¹² Indalecio Gómez, en Congreso de la Nación, Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, sesión del 8 de noviembre de 1911, año 1911, Tomo III, p. 150.

¹³ Ramón J. Cárcano, Congreso de la Nación, Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, sesión del 6 de noviembre de 1911, Año 1911, Tomo III, pp. 159-160.

la entrada a todos los que estaban excluidos de la vida política dirigente, por una o por otra razón, dando a las minorías, en todas las provincias y la capital, el acceso franco y fácil a la lucha, para hacer prevalecer sus opiniones y sus aspiraciones, si ellas tienen el concurso popular.¹⁴

Entre los opositores al proyecto, en cambio, se cuestiona la obligatoriedad del voto y el sistema de lista incompleta, o se aduce que el Congreso tiene cuestiones de mayor importancia para tratar, tales como la educación popular, la inmigración, las obras públicas, etc. También, opinan otros, es necesaria una previa reforma de la Constitución Nacional para dotar de legalidad a los cambios propuestos. De manera casi obvia, no faltan quienes aducen la inconveniencia de una ley para la cual el pueblo no está preparado...

Los reformistas sostienen que el sistema de lista incompleta tiene varias ventajas, entre las cuales la creación de condiciones de posibilidad para la formación de partidos políticos incorporables a la competencia electoral y al juego democrático, para la búsqueda de coincidencias, acuerdos y alianzas interpartidarias.

Los opositores no tienen argumentos demasiado consistentes para impedir la presencia de las minorías. De allí que elaboren uno *ad hominem*: el supuesto carácter inconstitucional del sistema de lista incompleta, al que reputan violatorio del artículo 37 de la Constitución Nacional. En efecto, arguyen, ésta no permite la representación de las minorías y tal lista no puede entenderse comprendida dentro de la "simple pluralidad de sufragio" a la que alude aquélla. Marco Avellaneda es uno de estos opositores:

Este sistema, señor Presidente, va contra la libertad del ciudadano, cuando caprichosamente le dice que él no puede votar sobre la totalidad de los candidatos de un distrito, como lo requiere la Constitución. Va contra la equidad, cuando antojadizamente le dice a un partido, prescindiendo de su número y de sus fuerzas, que él no puede sacar triunfante la totalidad de los candidatos de una lista. Va contra la igualdad, cuando arbitrariamente toma en consideración una minoría, sin tener en cuenta las demás. Y si va contra la libertad, contra la equidad, y contra la igualdad,

¹⁴ Diputado Olmedo; *Diario de Sesiones*, sesión del 15 de diciembre de 1911, Año 1911, Tomo III, p. 602.

surge entonces, señores diputados, la conclusión que va contra los principios que informan la democracia.¹⁵

El sistema electoral vigente, el de lista completa, empero, no es defendido más que por dos diputados, quienes entienden que es el único permitido por la Constitución de 1853. En cambio, muchos opositores reivindican ahora el sistema uninominal.

En cuanto a la obligatoriedad del sufragio, incluida en el proyecto del Ejecutivo, sus partidarios la conciben como un medio favorecedor de la participación política democrática del pueblo, un freno a la abstención y al fraude. Para el ministro Gómez, sin la obligación de votar, sólo concurre a los comicios un quinto de los potenciales electores; con ella, se espera que lo haga entre el 60 y el 80 % (cálculo acertadísimo), favoreciendo el fin del descreimiento en el gobierno y en el Congreso, que así surgirán por métodos electorales libres de corrupción.

Los objetores, a su vez, entienden que, siendo el voto un derecho, no puede disponerse la obligatoriedad de su ejercicio. En términos estrictamente jurídicos -no políticos, históricamente condicionados- es un argumento fuerte: la obligatoriedad del sufragio no es un derecho sino un deber. Otras razones aluden a las dificultades que se les generará a los pobladores rurales para acceder a los lugares de votación, o bien imaginan una relación causal entre voto obligatorio y partido político obligatorio. Se dice también que la población no tiene ni el conocimiento ni la preparación necesaria para votar, acto que supone un derecho ejercido con conciencia:

¿Y si [un] ciudadano no prefiere ninguna de las personas en que pudiera pensar en ese momento en que va a elegir? (...) ¿Cómo se le va a obligar a que tenga un deseo y haga una opción?¹⁶

En el debate aparece, asimismo, la cuestión de la calificación del voto (dada por la condición de alfabetos, opinión de los diputados Avellaneda y Zambrano) o, por el contrario, su ausencia, es decir, su universalidad (masculina), como lo establece el proyecto oficial.

¹⁵ Su intervención en la sesión del 6 de noviembre. *Diario de Sesiones*, Año 1911, Tomo III, p. 129.

¹⁶ Diputado Costa; en la sesión del 1 de diciembre. *Diario de Sesiones*, Año 1911, Tomo III, p. 534.

Por otra parte, un tema reiterado en el debate sobre la reforma electoral es el de los partidos políticos y sus funciones. Una de las opiniones generalizadas admite la inexistencia de partidos políticos de principios o ideales que tengan un alcance nacional y se planteen la defensa de intereses que vayan más allá de los correspondientes a su base social (un modo elegante de cuestionar al Partido Socialista). Entre quienes la sostienen, algunos tienen una convicción más: los partidos políticos sólo se han de constituir cuando puedan expresarse libremente en el plano electoral: en tanto el pueblo no elija su gobierno, no habrá partidos, puesto que el sentido de su existencia es la posibilidad de acceder a la dirección del país. Y sin elecciones y sin partido, no hay democracia.

En opinión del presidente y su ministro, los partidos políticos competitivos surgirán con el sistema propuesto de lista incompleta y el voto obligatorio, argumento que no comparten algunos diputados que creen que ellos sólo son concebidos por necesidades sociales, luchas económicas y/o de otra índole, pero no por reformas de la legislación electoral.

Más allá de la discusión sobre el génesis de los partidos, hay cierto consenso en admitir que la mayor deficiencia que tiene el sistema político argentino, en tanto régimen democrático, es la ausencia de verdaderos partidos políticos, en lugar de los cuales existe una acción política dirigida por personalidades prestigiosas (notables) que arbitrariamente toman decisiones, sin basamento en programa alguno. Según Lucas Ayarragaray:

Los partidos (...) son necesarios, en toda democracia orgánica, porque ellos son los que dan estabilidad a las ideas de los hombres políticos, los que hacen el juego institucional del gobierno y fijan las responsabilidades del poder.

El día que la democracia sea libre, los partidos se formarán -de eso no me cabe la menor duda- (...). [E]s en el comicio donde deben formarse los partidos; si no se han formado allí, es porque no ha habido libertad.¹⁷

La "concepción genética", empero, tiene contradictores. Así, por ejemplo, en opinión del diputado Julio Roca (h):

¹⁷ Lucas Ayarragaray, Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones*, sesión del 10 de diciembre, Año 1911, Tomo III, p. 177.

Lo que va a fomentar la lista incompleta, contrariando las legítimas aspiraciones del Sr. Ministro del Interior, es una especie de sociedades filiales, de partidos hijos del gran partido gobernante, partidos semisoberanos, que tendrán designado su sitio en el reparto ulterior de las bancas, sin cometer por eso la felonía de ser miembros del gran partido gobernante y disfrazarse bajo ese título; pero están las agrupaciones que más se aproximan al partido gobernante y que tendrán por amparo de la ley, un sitio, una posición, una representación en el Congreso.¹⁸

El análisis cuidadoso del debate parlamentario muestra -tal como se aprecia en Cicciari y Prado (1993)- la gama de cuestiones planteadas y opiniones vertidas en su transcurso. Dentro de ella, las mayores participaciones y controversias, se ha dicho antes, giran alrededor del tipo de representación política y la forma del sufragio. El análisis indica que el sistema de lista incompleta y el uninominal, así como el voto obligatorio y el espontáneo, se reparten igualmente las opiniones, aun cuando los opinantes no sean muchos.¹⁹ Esto significa que la decisión final de los diputados -favorable al proyecto del Ejecutivo, con algunas modificaciones, por 49 a 32 votos- corresponde a aquellos legisladores que no expresan su opinión a lo largo del debate.

El debate en la Cámara de Senadores es poco relevante. Los puntos y argumentos son, prácticamente, los mismos que se han visto en la de Diputados. Cicciari y Prado llegan a tres conclusiones al respecto: 1) se debate poco, sin que se produzcan grandes o significativas discusiones sobre los distintos puntos; 2) la participación en el debate es rápida en el tiempo (hubo pocas sesiones), siendo muy pocos los senadores que exponen sus ideas sobre el proyecto o la cuestión; 3) la única intervención relevante, por su contenido político, es la de Joaquín V. González, quien expresa una posición diferente a la del proyecto oficial, no en relación a su orientación y motivación general sino en cuanto a la "metodología/solución" propuestos.

La importancia estratégica del proyecto reformista se aprecia en la reacción de algunos medios de comunicación, es decir, en el seno de la sociedad civil. Así, el diario *La Nación* publica -entre el 16 de agosto y el

¹⁸ *Diario de Sesiones*, sesión del 8 de noviembre, Año 1911, Tomo III, p. 157.

¹⁹ Sobre un total de 122 Diputados, sólo 24 (20 %) opinan con alguna argumentación. En la Cámara de Senadores, donde la media sanción de Diputados es objeto de tratamiento entre el 30 de enero y 7 de febrero de 1912, el panorama es apenas mejor: participan del debate siete senadores, sobre un total de veintiocho (exactamente, el 25 por ciento).

14 de setiembre de 1911, cinco días después de la presentación del proyecto oficial en Diputados y meses antes de comenzar el debate parlamentario- una serie de opiniones solicitadas a dirigentes políticos e intelectuales, con el objeto de generar un debate sobre los temas propuestos en y por el proyecto de reforma electoral del presidente.²⁰ La consulta es formulada sencillamente: *¿cuál es la forma de sufragio más adecuada dentro de nuestras costumbres políticas, de nuestras modalidades geográficas y de nuestros preceptos constitucionales, para realizar el ideal democrático?*

Sobre 39 consultas realizadas, se obtienen 37 respuestas. En lo que hace al sistema de representación, tres son los considerados: el de representación proporcional, el de lista incompleta, el uninominal. El primero es evaluado favorablemente por el 72 % de quienes emiten opinión sobre él, contra un 28 % que lo rechaza, coincidiendo todos en la necesidad de reforma constitucional para su aplicación. El segundo concita opiniones negativas superiores a las favorables (53 y 47 %, respectivamente). El tercero, a su vez, es apreciado positivamente por el 69 % de los opinantes. Vale decir, el sistema propuesto por el Ejecutivo es el menos atractivo para el selecto núcleo consultado por *La Nación*.

Al respecto puede decirse que quienes valoran positivamente el sistema de lista incompleta consideran como su virtud principal la posibilidad de romper la unanimidad existente, expresión de progreso político respecto de régimen de lista completa vigente. Asimismo, invocan su sencillez y práctica aplicación (2/3 partes para la mayoría y 1/3 para la minoría), el estímulo para la acción política-partidaria y su carácter transitorio, en tanto es considerado un paso adelante que apuesta a la representación proporcional.

²⁰ En la Encuesta "Cuestiones electorales" opinan, indicados por orden cronológico: Rodolfo Rivarola, Osvaldo Magnasco, Carlos Salas, Emilio Gouchon, Luis V. Varela, Carlos O. Bunge, Juan Agustín García, Alfredo I. Palacios, M. Gorostiaga, Santiago O' Farrell, Alfredo Saldías, Abel Uerena, Jesús H. Paz, Juan B. Justo, E. Prayones, Carlos Rodríguez Larreta, Octavio Pico, B. M. Torino, Norberto Piñero, C. M. Urien, Enrique H. Prack, A. L. Luero, Arturo O' Connor, E. García Merou, V. C. Gallo, Raimundo Wilmart, Juan Carlos Cruz, José Nicolás Matienzo, Augusto Elías, F. Beazley, Enrique de Vecia, Juan J. Díaz Arana, José Ceppi (seudónimo Anibal Latino), Ricardo Rojas, Hilarión Languia, Leopoldo Melo, Carlos A. Becú. La opinión del diario es expresada en los editoriales del 15 y 18 de setiembre. Hay también una de Julio A. Roca (edición del 16 de setiembre).

Entre las opiniones negativas se destaca la de Alfredo Palacios, quien fuera elegido diputado nacional merced a la efímera aplicación del sistema uninominal y privado de la reelección por imperio del retorno al de lista completa. Argumenta Palacios:

Descarto el sistema de la lista incompleta, inapropiado para nuestro país, y por el que desgraciadamente acaba de decidirse el Poder Ejecutivo, defraudando así las esperanzas de una gran parte del pueblo.

El Dr. Sáenz Peña había prometido reiteradamente en sus mensajes y cartas políticas presentar un proyecto que garantizaría la representación de las minorías en nuestro Congreso Nacional, rebajado por unanimidades asfixiantes, y es doloroso constatar que no ha cumplido su promesa. La lista incompleta permite sólo el triunfo de dos fracciones, y por ello es aplicable sólo en países en que la opinión está dividida en dos grandes partidos; de ninguna manera entre nosotros, donde existen la Unión Cívica, la Unión Nacional, el partido Radical y el Partido Socialista. Por el deplorable sistema que acaba de proponer el Poder Ejecutivo, ésta última agrupación orgánica y que lucha por la verdad institucional dentro del orden (...) quedará sin representación en el parlamento. ¿Ha sido ese acaso, el propósito del gobierno?²¹

Una propuesta original es la de Ricardo Rojas, quien propone adoptar sistemas electorales acorde con las condiciones sociales, geográficas y de población. Así, propone dividir el país en tres grandes zonas: Capital Federal, con aplicación del sistema uninominal (expresión del debate de ideas); Provincias, donde ha de aplicarse el sistema de lista completa (expresión de las tradiciones) y Zonas excluidas del sufragio "por incapacidad democrática". Considera "zona apta" para ejercer y pertenecer al cuerpo electoral a aquellos territorios que tienen ferrocarril, escuelas, prensa, telégrafo, vida colectiva.

El sistema proporcional de representación política, como se dijo antes, recibe el mayor número de adhesiones. Quienes argumentan a su favor entienden que sus ventajas son: 1) permite una verdadera realización democrática, al dar representación a las minorías para evitar problemas políticos; 2) ofrece una auténtica "fotografía del cuerpo social" en el Parlamento; 3) resulta el sistema más adecuado para promover el cambio de las costumbres políticas; 4) estimula la consolidación de los partidos políticos en base a ideales y programas.

En opinión de Juan Díaz Arana:

²¹ Alfredo L. Palacios, *La Nación*, 22 de agosto de 1911, p. 11, cols. 6 y 7.

Tal sistema si no nos conduce a una representación perfecta -ideal que no realiza ningún otro- se aproxima en cuanto es posible a ella; satisface exigencias esenciales de justicia democrática, que no cabe discutir ya; fomenta la constitución y asegura la cohesión de grandes partidos, cuya actuación permanente es indispensable en toda sociedad más o menos organizada; y contribuye al mantenimiento del orden social orientando a los partidos extremos hacia la acción política y parlamentaria.²²

En cuanto a la obligatoriedad o no del sufragio, sólo responden 24 (62 %) de los encuestados por el diario. Quienes aceptan la primera argumentan que ella tendrá una influencia positiva en la moral cívica del pueblo, servirá de estímulo a la purificación del ambiente político, provocará el fin de la indiferencia y/o inercia respecto de la política. Empero, no faltan posiciones que consideran el carácter positivo del voto obligatorio sólo si él es calificado e impulsado por la educación cívica más que por sanciones y penalidades legales.

Entre los argumentos levantados por los opositores se cuentan los que apuntan a la calidad de derecho cívico, no de deber; que tiene el sufragio. La obligatoriedad es, pues, coerción. (Cabe señalar que en el proyecto del Poder Ejecutivo el voto es considerado derecho y deber, esto es, una función social). Se dice, igualmente, que existen dificultades para llevarlo a la práctica fuera de las grandes ciudades, o bien que, previa a su imposición, es necesaria la educación cívica del pueblo. No falta quien teme que la disposición sea utilizada en favor del partido oficial.

Cuando el diario expone su propio juicio respecto de la obligatoriedad del voto, se pregunta "¿hasta qué punto puede establecerse una penalidad por no ejercer un derecho, el de votar?" Si se trata de sanciones económicas dispuestas por ley, arguye, su impracticidad es real; si son de carácter administrativo, no son otra cosa que un mecanismo

que concede a los gobiernos medios bien eficaces para ejercer presión sobre sus empleados en pro de los candidatos oficiales. Si hasta ahora esa presión se ha ejercido con regularidad notoria, mañana la será más aún, pues quedará legalizada en cierto modo.²³

²² Juan Díaz Arana, *La Nación*, 8 de noviembre de 1911, p. 9, cols. 1 y 2.

²³ Nota de Opinión, *La Nación*, 5 de agosto de 1911, p. 9, col. 3.

En cuanto a la universalidad o la calificación del voto, no hay argumentación respecto de la primera, pero sí algunas en pro de la calificación. Quienes la propugnan consideran al voto universal como expresión de mediocridad y causal de los males políticos presentes, en tanto no es posible la igualación de votantes (capaces e incapaces) establecida por él. La restricción es la de la educación: se argumenta como principal calificación saber leer y escribir, aunque algunos consideran también necesario el conocimiento del idioma nacional, el tener nociones de instrucción cívica y poseer cierto nivel cultural y/o económico.

Para las calificaciones, el "pueblo" debe ser un "elector calificado", es decir, integrado por los ciudadanos de mayor instrucción, que paga mayores impuestos y, por ende, se diferencian de la masa común. Este elector calificado tiene el derecho de representar a los no votantes, en los actos electorales. El autor de este argumento, Luis Varela, admite, empero, que la calificación del voto es una medida que excede el marco constitucional.²⁴

La consulta de *La Nación* permite apreciar otras interesantes cuestiones planteadas por los encuestados, tales como las de los partidos políticos, el voto femenino y el de los extranjeros. Sobre los partidos opinan veinte de los entrevistados, constatándose altas coincidencias en cuanto a inexistencia de organizaciones orientadoras de las distintas fuerzas populares, en base a doctrinas, a ideas políticas diferenciadas. En contraste, observan, por un lado, la existencia de prácticas políticas basadas en círculos políticos de relaciones personales, de parentesco, como, por el otro, un estado de atonía, desquicio y desaparición como fuerza activa de las agrupaciones políticas tradicionales, consecuencia del sistema de lista completa vigente. Se comparte la convicción de la necesaria acción de los partidos para dinamizar los gobiernos republicanos, incentivar la participación en la lucha política y dotar de expresión a las opiniones y los intereses sociales.

En algún caso, como en el de F. Beazley, se razona en términos muy parecidos a los de Sáenz Peña:

La creación del sufragante tiene que ser la obra principal de la propaganda política, y esta es la misión común que tienen los partidos políticos en la actualidad. Si, con un

²⁴ Véase, Luis V. Varela, *La Nación*, 19 de agosto de 1911, p. 9, cols. 6 y 7, p. 10, cols. 1 y 2; 20 de agosto de 1911, p. 8, cols. 6 y 7, p. 9, cols. 1 y 2.

padrón correcto como el que tendremos en el orden nacional, su acción resulta ineficaz y continúa la abstención, nos veremos en la dolorosa necesidad de tener que reconocer que son círculos personales, sin arraigo ni simpatías populares. Es necesario que nuestros hombres públicos, ya sea los que ocupan posiciones en el gobierno o los que fuera de él orienten la oposición, se convenzan de que antes que un éxito partidista hay que perseguir un triunfo que sea de todos: la resurrección de nuestra democracia.²⁵

En lo que hace al voto de los extranjeros, se aprecian dos grandes posturas: de un lado, los partidarios de concederlo a quienes sepan leer y escribir, estén en condiciones de naturalizarse y tengan dos años de residencia y de ciudadanía argentina; del otro, los decididamente opositores, apelando al "argumento" del peligro que su práctica implicará para ejercitar una política genuinamente argentina.²⁶

En cuanto al voto femenino, sólo se expresan dos opiniones, también antitéticas: negativa expresa a su otorgamiento, una; favorable, la otra, en tanto las mujeres constituyen "la más fuerte y respetable de las minorías".²⁷

En términos generales, el 62 % de los hombres consultados por *La Nación* respecto de la propuesta oficial de reforma electoral, se expresa en contra, cuestionando el padrón militar y el sufragio universal, como también el sistema de lista incompleta y el "origen" del proyecto de reforma electoral. En este punto, E. Prayones sostiene que el proyecto está viciado desde su origen, al provenir de una minoría, mientras el doctor Lucero manifiesta que

las fallas y complacencias de esta ley provienen de los intereses de quienes la dictaron, siendo la intriga de las antesalas [la que] prevaleció sobre toda razón de bien público.²⁸

²⁵ F. Beazley, *La Nación*, 7 de setiembre de 1911, p. 8, cols. 6 y 7.

²⁶ Véase las opiniones de Jesús H. Paz, Juan B. Justo y Ricardo Rojas, para la primera posición (en las ediciones del 25, 26 de agosto, 10 y 11 de setiembre), y las de Carlos A. Becú y A. L. Lucero, para la segunda (ediciones del 14 de setiembre y 31 de agosto).

²⁷ Confrontar las opiniones de Rodolfo Rivarola y de E. García Merou (ediciones del 16 de agosto y 2 de setiembre).

²⁸ A. L. Lucero, *La Nación*, 31 de agosto de 1911, 1911, p. 8, cols. 6 y 7. La posición de Prayones, en la edición del 26 del mismo mes y año, p. 9, col. 7, y p. 10, col. 1.

El 38 % de las opiniones favorables al proyecto reformista entiende que éste generará una reacción institucional positiva contra el mal ejercicio de prácticas políticas tales como la del fraude electoral y la indiferencia por la cosa pública. (En este sentido lo ven como un proyecto regenerador que apunta a la enmienda y la erradicación de dichos "vicios", exhortando a la clase política a dar impulso al progreso moral y cívico de la república). Lo evalúan, igualmente, como una fractura de la unanimidad política vigente y un estímulo a la acción colectiva, tanto de los votantes como de las organizaciones partidarias, condición de posibilidad de creación de un nuevo ámbito de acción social, de discusión y confrontación de intereses.

En el seno de la sociedad civil hay otra expresión de interés por, y participación en, el debate. Se trata de la que tiene su ámbito en una publicación especializada en cuestiones políticas, fundada en 1910 y dirigida por el doctor Rodolfo Rivarola, la *Revista Argentina de Ciencias Políticas*.

La cuestión del sufragio como derecho o deber es enfocada por Juan A. González Calderón a partir de las diferentes posiciones teóricas de Jean-Jacques Rousseau (derecho) y John Stuart Mill (deber), para llegar a su propia posición:

El sufragio es en su naturaleza una función del poder, acordada por la ley a los que ésta considera capaces para su ejercicio y reglada con este fin, con objeto de que reporte beneficios y utilidad general a la sociedad política.²⁹

Por su parte, Ricardo Rivarola se pronuncia en contra de la universalidad y la obligatoriedad del sufragio propuestas en el proyecto reformista y acusa al Poder Ejecutivo por considerar que:

millares de votos inconscientes son preferibles a centenares de votos conscientes.³⁰

Particular interés reviste la evaluación que los articulistas de *la Revista Argentina de Ciencias Políticas* hacen de la incidencia del Poder Ejecutivo en la toma de posiciones de los legisladores en el debate sobre

²⁹ J. A. González Calderón, "Del Sufragio", en *Revista Argentina de Ciencias Políticas* (en adelante, RACP). Buenos Aires, 1912, Tomo IV, p. 575.

³⁰ Rodolfo Rivarola, "La reforma electoral", en RACP, Buenos Aires, 1911, Tomo III, pp. 83-84.

el proyecto reformista. La acción lleva a pensar en "la indiferencia del pueblo en la cosa política"³¹ y/o en el abandono de sus responsabilidades y derechos políticos en el accionar del Poder Ejecutivo. A juicio de González Calderón

El pueblo abandona por entero en los que "mandan" -excluyendo a los que "representan"- el uso discrecional de los poderes de gobierno y su misma libertad política.³²

En el balance de la influencia del Poder Ejecutivo sobre los legisladores, los articulistas de la revista entienden que en el debate ocurrido en la Cámara de Diputados se habría producido una "persuasión del Ministro del Interior para apoyar el proyecto oficial". Ese debate, en rigor largo y estéril, sería la pantalla para disimular u ocultar un resultado conseguido de antemano:

Todas las veces que un proyecto de Reforma Electoral, ha tenido éxito, se ha debido a la influencia, para no decir presión, del presidente sobre el cuerpo legislativo.³³

- Aun admitiendo la importancia de la reforma electoral, para varios de quienes escriben en la *RACP* ella no constituye el eje del problema político argentino. Éste es, en cambio, la inercia y la corrupción gubernamentales, la mala administración pública y el origen viciado del régimen. Leopoldo Maupas lo plantea con claridad: el carácter y la calidad del gobierno no depende del régimen electoral -si bien la corrección de sus vicios contribuye a dotar de mayor representatividad a las opiniones públicas- sino de la falta de articulación entre el gobierno y los diferentes sectores que representan y organizan a los distintos intereses sociales (cuerpos consultivos políticos y administrativos de funcionarios, universidades, asociaciones de intereses particulares).³⁴

³¹ La expresión es de Osvaldo Saavedra, en "Democracia y sufragio", *RACP*, 1914, Tomo VIII, p. 414

³² J. A. González Calderón, "Del sufragio", op. cit., p. 570.

³³ J. A. González Calderón, "Crónica parlamentaria", en *RACP*, Buenos Aires 1911, Tomo III, p. 403.

³⁴ Leopoldo Maupas, "Trascendencias políticas de la nueva ley electoral", en *RACP*, 1912, Tomo IV, pp. 409-428.

Según las conclusiones de María Rosa Cicciari y Mariano Prado (1993), el análisis del debate de ideas revela una diferenciación entre el ámbito del poder (gobierno, parlamento) y el de la opinión pública (prensa escrita, revistas especializadas, órganos de difusión partidaria): en el espacio parlamentario la discusión se limita a los lineamientos trazados por el Poder Ejecutivo en su proyecto de reforma, sin generar propuestas alternativas al mismo. Algunas críticas de la época señalan explícitamente la existencia de un acuerdo entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo o, al menos, la influencia directa de éste sobre aquél.

En contraposición, en el espacio de la sociedad civil se encuentra una gama más amplia de opiniones, de críticas, de nuevas proposiciones y sugerencias. También observamos la presencia de diferentes enfoques de análisis. Así, en *La Nación* se enfocan los temas planteados en el proyecto reformista (aunque algunos no son explícitamente considerados por éste), mientras en la *Revista Argentina de Ciencias Políticas* se exponen con un criterio de análisis científico los procesos históricos, políticos y sociales; abordados desde distintas disciplinas, como la Ciencia Política, la Sociología y el Derecho.

En todos los ámbitos del debate se constata una opinión generalizada sobre la necesidad de contar con partidos políticos como agentes modernizadores del sistema político. Se entiende que la ampliación de la participación política requiere la presencia de agrupaciones partidarias orgánicas; siendo imprescindible dejar atrás la estructura de partido de notables, con todo lo que ésta significa en materia de mecanismos excluyentes de reclutamiento y socialización de sus miembros. En otras palabras, debe construirse un sistema político inclusivo de nuevos sectores sociales, de manera tal que no pueda elegirse un presidente sin el aval de una estructura partidaria (aunque fuese socio del Jockey Club). Quienes plantean la necesidad de organizar en un partido político los intereses, ideas y aspiraciones de los sectores dominantes, vislumbran también un nuevo horizonte político. En el fondo, el reclamo de algunos intelectuales -expresado en las columnas de *La Nación* y en los artículos de la *RACP*- apunta a la formación de un partido político burgués orgánico que exprese los intereses de la clase dominante.

La ley

La ley 8.871, sancionada por el Congreso el 10 de febrero de 1912, promulgada por el presidente Roque Sáenz Peña tres días después y publicada en el *Boletín Oficial* el 26 de marzo, establece en el país un nuevo régimen electoral, sintetizado en la adopción y la aplicación del sufragio universal masculino (para los nativos y naturalizados mayores de 18 años inscriptos en el padrón electoral), secreto y obligatorio. Establece el principio de representación mayoritaria, con ámbito de aplicación en todas las provincias y la Capital Federal (consideradas a tal efecto como varios y distintos distritos), pero sólo para las elecciones de cargos nacionales.³⁵ La distribución de los cargos en disputa se efectúa por el sistema de *voto restringido o limitado*, según el cual cada elector vota -tal como lo dispone el artículo 55, complementado por el 56- sólo "por las dos terceras partes del número a elegir en la elección recurrente y en caso de resultar una fracción de ese número, por un candidato más", excepto en los casos de elección de uno o dos diputados nacionales, en los cuales "cada elector podrá dar su voto a un número igual de candidatos".³⁶ La ley Sáenz Peña no impone barreras legales de representación.³⁷

³⁵ La ley, en efecto, es de aplicación en las elecciones de electores de senadores por la Capital, diputados nacionales y electores de presidente y vicepresidente de la república. Salcedo añade los casos de elección de diputados a las convenciones nacionales constituyentes (que no las hay durante el período aquí estudiado, puesto que la constitución nacional sólo es reformada en 1949) y de concejales de la Capital Federal. La ley 8871, acota el mismo autor, "no rige como ley provincial en ningún estado argentino, sino para casos especiales y limitados, en San Luis y Salta. Rige en todos ellos como ley nacional que impera en toda la Nación, pero ninguna ley electoral la ha adoptado como régimen electoral general de la provincia respectiva, salvo Córdoba, con modificaciones" (Salcedo, 1948: 196).

³⁶ El sistema de voto restringido dispuesto por la ley Sáenz Peña rige hasta 1951, fecha en la cual se retoma, por ley 14.032, al de voto uninominal por circunscripciones (el de 1902). El gobierno de facto del general Pedro E. Aramburu adopta el sistema de representación proporcional para las elecciones de convencionales constituyentes (decreto 3838/57) y restablece el de voto restringido para las presidenciales y parlamentarias de febrero de 1958 (decreto 15.100/57).

³⁷ Se dice que hay "barreras legales de representación" cuando los partidos políticos tienen que obtener un número determinado de votos para poder participar en la adjudicación de escaños parlamentarios. Su intención y función es la exclusión parlamentaria de los partidos políticos pequeños y, por ende, "la concentración del sistema

A propósito del sistema dispuesto por la ley Sáenz Peña es necesaria una aclaración. Tradicionalmente, se le ha designado -y todavía se lo hace- como de *lista incompleta*. Empero, se trata de un error. Un sistema es efectivamente de *lista incompleta* cuando el elector no puede modificar ni los nombres ni el orden de los candidatos propuestos por el partido de su preferencia. Tales candidatos suman un número menor del número total de cargos que deben llenarse mediante la elección; es decir, el elector vota por un partido cuya lista contiene una cierta proporción de candidatos (1/2 + 1, 2/3, 3/4, 4/5). La lista que obtiene la mayor cantidad de votos se adjudica esos escaños, mientras que la que le sigue en número de sufragios se adjudica los cargos restantes (1/2 - 1, 1/3, 1/4 o 1/5), no importa cuál sea la diferencia de votos entre una y otra (desde 1 en más). De este modo, las minorías tienen participación, pero ésta - fijada por ley- queda limitada a la primera de ellas (a la fuerza que obtiene el segundo lugar en el total de votos escrutados). Bien dice Saturnino Salcedo: "No hay entonces verdadera lucha entre mayoría y minoría. La lucha se entabla entre las minorías mismas para decidir quién ha de obtener la representación asignada, o cuál de las minorías ha de obtener mayor número de bancas, si las mismas son varias" (1948: 206).

Es cierto que, conforme este sistema de representación, se limita o disminuye el poder de la mayoría, a diferencia del sistema de lista completa, que asigna la *totalidad* de los cargos a cubrir a la lista o partido que obtenga el mayor número de votos.³⁸ Pero también lo es que

de partidos políticos a través del voto" (Nohlen, 1995: 79-80). La ley Sáenz Peña no las establece, pero ellas sí existen en la ley electoral actualmente vigente, la que fija un piso del 3 % de los inscriptos en cada circunscripción para poder participar de la distribución de los escaños en disputa.

³⁸ Nótese bien: la *totalidad de la representación* no es adjudicada al partido que obtiene la totalidad de los votos, sino al que consigue la *mayoría de los votos*. Este sistema rige en Argentina desde la primera electoral nacional -la n° 140, sancionada en 1857 y modificada parcialmente por la n° 207, de 1859- hasta el breve intervalo 1902-1905, en que es sustituido, según se señaló antes, por el sistema de voto uninominal por circunscripción (ley n° 4161), tras el cual aquél es reimplantado (por ley n° 4578, de 1905), prolongando su vigencia hasta 1912, año en que desaparece definitivamente de las elecciones nacionales, no así del sistema electoral de representación de varias provincias. En efecto, Catamarca, Jujuy, La Rioja, San Juan, Santa Fe y, parcialmente, Salta -donde se concede representación a las minorías en el departamento Capital- y San Luis -donde ellas la tienen en los departamentos Capital, Ayacucho y Pedernera-, *todavía en 1947*, no dan representación a las minorías (Salcedo, 1948: 192-193 y 431). Recuérdese que, por entonces, los distritos electorales del país siguen siendo sólo 15 (Capital Federal y 14

al distribuir los cargos conforme alguna de esas proporciones (en las provincias argentinas, mayoritariamente 2/3 y 1/3) -y, por tanto, negar la representación proporcional-, el objetivo perseguido es asegurar al gobierno de turno una mayoría estable.³⁹

Ahora bien: no es ése el caso de la ley 8.871. Conforme argumenta el constitucionalista Juan A. González Calderón, al "efectuarse los escrutinios, se declaran triunfantes los candidatos que han obtenido mayor cantidad de sufragios, cualesquiera que sean las listas en que esos candidatos figuren, y no a las listas que hayan obtenido más votos" (citado por Salcedo, 1948: 158).

El proyecto de Roque Sáenz Peña, como se ha indicado, es aprobado por ambas Cámaras y convertido en ley, cuya aplicación se produce de inmediato. Los resultados no son los esperados por quienes impulsaron la reforma: la oposición radical y socialista obtiene triunfos que culminan en la elección mayor, la presidencial de 1916, donde la Unión Cívica Radical

provincias), lo que significa que casi la mitad de ellos todavía no han democratizado su régimen de representación electoral. No es casual que todas ellas -con la excepción de Santa Fe- sean provincias sometidas a dominación oligárquica, con fuerte base en redes de familias.

³⁹ Por añadidura, en el eventual caso de una fuerza oficialista (partido A) que pierde el control del Ejecutivo, que pasa a otra fuerza (partido B), el sistema de renovación parcial del Legislativo puede permitir que -al menos durante medio período- A sea mayoría en éste y trabaje el desempeño gubernativo de B. Este mecanismo no es un ejercicio teórico: como ya señalé antes, es parte del funcionamiento del pacto de dominación oligárquica.

Por otra parte, cabe consignar que la representación proporcional es aplicada en la provincia de Buenos Aires, según lo disponen el art. 49 de la Constitución de 1873 y la ley n° 1076, del 16 de octubre de 1876, y más tarde, desde 1915, en las de Corrientes y Tucumán. Las dos primeras optan por el llamado método suizo (cuociente y residuo en Buenos Aires, cuociente y excedente en Corrientes), mientras Tucumán aplica el método belga o D'Hondt (cifra repartidora). A su vez, fuera del período estudiado en este tomo, la Constitución entremiana de 1933 y la ley 2988 (que es su consecuencia) disponen que el partido que obtiene mayoría de votos se adjudica la mitad más uno ($\frac{+}{2}$) del total de las bancas de diputados en disputa, mientras los que le siguen en cantidad de sufragios se reparten la mitad menos uno ($\frac{-}{2}$) de ellas según un especial sistema, llamado por los convencionales constituyentes, de representación proporcional limitada, aunque en rigor, técnicamente, no es más que uno de representación de minorías.

(UCR) se alza con el triunfo. Sin embargo, no se tratarán aquí tales primeras experiencias.⁴⁰

Ha sido común, en la historiografía argentina, interpretar la intención reformista de Sáenz Peña como un medio de frenar la actividad conspirativa y proinsurreccional de la Unión Cívica Radical (partido que, desde su creación en 1891, se ha situado en un difuso *locus* oscilante entre la legalidad y la ilegalidad), o bien el accionar de los anarquistas. No es posible desarrollar aquí esta cuestión, pero no dejaré de decir que también es posible sostener que el proyecto presidencial tiene, como otros del pasado, el objetivo fundamental de disciplinar a la propia clase dominante, tanto como, y a veces más que, a las subalternas.

Desde la perspectiva de análisis que aquí me interesa, la *ley Sáenz Peña tiene un doble efecto importante: crear un sistema de partidos y tornar efectiva la universalización de la ciudadanía política masculina*. En relación al primero, con ella hay efectivas competencia electoral y chances de alternancia en el ejercicio del gobierno. Hay también cambio de la *forma* del Estado. Éste se amplía, se afirma o, mejor, comienza a hacerse efectiva la tendencia a erosionar su carácter *capturado* y devenir lo que con el tiempo -atisbos bajo Yrigoyen y extensión y profundización durante los años 1930 y, sobre todo, 1940, durante el peronismo (con su reconocimiento de la ciudadanía social en la Constitución Nacional de 1949, el voto femenino -que universaliza efectivamente la ciudadanía política)- será *Estado de Compromiso*, Tutelar o Protector.

En cuanto al segundo efecto, querría detenerme en él, prestando atención a la cuestión de la inclusión/exclusión ciudadanas, pasible de análisis en tres planos: el de clase, el de etnia y el de género. Veamos, pues, cómo aparece en la Argentina moderna, dejando de lado otras exclusiones taxativamente definidas por la ley Sáenz Peña (los proxenetes, los quebrados fraudulentos, los locos declarados tales en juicio, entre otros).

⁴⁰ Un tratamiento más detenido se hace en Waldo Ansaldi, Alfredo Pucciarelli y José C. Villaruel (editores), *Quiera y sepa el pueblo votar*, libro en trámite de edición.

Ley Sáenz Peña y ciudadanía

En Argentina, no hay exclusión de la ciudadanía política por razones de clase. Es decir, no la hay legal, jurídicamente. Ella no se produce en el derecho a votar, sino en el de ser elegido, formalmente consagrado desde la ley Sáenz Peña: tanto en el pasado cuanto en la actualidad son bien raros los casos de trabajadores (excepto el peculiar de los burócratas) y de pobres en general que llegan a cargos que implican ejercicio de poder político o, incluso, a integrar las listas de candidatos partidarios a los mismos. Hecha esta salvedad, he de prescindir, aquí, de esta relación, prestando, en cambio, más atención a las otras dos dimensiones, la étnica y la de género.

Ciudadanía y etnias

Etnia, étnico, etnicidad, identidad étnica son conceptos controvertidos, cuando no polisémicos, sobre los cuales no hay todavía acuerdo entre los científicos sociales, si bien hay un generalizado consenso en torno al reconocimiento de las dimensiones culturales y sociales, desplazando el énfasis racial que supieron tener en el pasado, lo cual no obsta para que todavía existan -incluso en el campo de las ciencias sociales- quienes piensan que etnia es una forma más elegante y menos grosera de llamar a los indígenas.

Las etnias, como las clases, sólo se entienden las unas en relación a las otras. Refieren a las identidades y a las diferencias, por tanto, a la alteridad. Así, cada etnia se define a sí misma y define a las demás, en un campo de relaciones de interacción, como aparte y diferente, proceso de identificación que incluye una buena parte de estereotipos, en particular los descalificadores. La etnicidad es, entonces, una condición según la cual un grupo social, inserto en un contexto societal dado, se reconoce por uno o más atributos diferenciadores: lengua, religión, cultura, tradiciones, sentido de la historia e incluso caracteres físicos (no necesaria ni exclusivamente raciales). Esos atributos definen un sentido de identidad y pertenencia que diferencia a sus portadores de *los otros*. Esto es: la diada identidad-pertenencia deben verse *vis-à-vis* la diada diferencia (u oposición)-exclusión. Pero avanzaremos más si al discurso de la alteridad, a la cuestión de la *diferencia* le añadimos, y ponemos énfasis en ella, la instancia de las *relaciones* (entre los grupos étnicos y, sobre todo, entre éstos y la sociedad global en la que se encuentran,

crean o insertan). Desde que los griegos llamaron *bárbaros* a todos aquellos que no eran griegos, el *otro* ha sido siempre, y sigue siendo, un diferente. Esto no nos dice mucho si no analizamos, precisamente, cómo se relacionan los *unos* y los *otros* y en qué medida ambos alcanzan a constituir un *nosotros*, condición clave, ésta, para una identidad colectiva o, si se prefiere, nacional. Y ésta, para decirlo rápidamente, no es ajena a la definición de una ciudadanía.⁴¹

Desde esa perspectiva, cuando aquí me refiero a etnias y conexos, incluyo a los inmigrantes europeos -como heterogeneidad, no como homogeneidad- y a los indígenas, descendientes de los pobladores autóctonos de estas tierras. Ahora bien, ambos grandes grupos étnicos no pueden ser analizados con los mismos parámetros, al menos en lo que atañe al problema de la ciudadanía y a la relación con el Estado. En efecto, para los indígenas, hasta la definitiva derrota de fines del siglo XIX, el Estado argentino (en construcción o ya constituido) es un antagonista con el cual se enfrentan por la disputa de territorios, cultura e historia. Sus relaciones con él son, durante largo tiempo, de resistencia (esto es, del orden del conflicto), trocadas, luego, en relaciones de sumisión, las cuales se insertan en un contexto de verdadera lucha por la supervivencia, ya no cultural sino física. El Estado no tiene, para con los indígenas, una efectiva política de adaptación-integración. La exclusión social se acentúa con la exclusión política: toda vez que ellos viven predominantemente en los territorios nacionales (patagónico-fueguinos y chaqueños), no reciben, ni siquiera nominalmente, la condición de ciudadanos, aun cuando el Estado los considere argentinos. A italianos, españoles, chilenos, etc., se les reconoce su respectiva condición nacional de origen, es decir, el Estado argentino reconoce las naciones Italia, España, Chile, etc. En contrapartida, niega la existencia de las naciones toba, mocoví, araucana. El Estado central no se plantea,

⁴¹ En una dirección semejante va la interpretación de José Murilo de Carvalho. Según el gran historiador brasileño, "ciudadanía es más que una colección de derechos, y (...) el ciudadano no es meramente una percha donde se cuelgan derechos civiles, políticos y sociales. Ciudadanía es también la sensación de pertenencia a una comunidad" y de ser partícipes de valores, de historia y de experiencias comunes. "Sin ese sentimiento de identidad colectiva -que confieren la lengua, la religión, la historia- no sería posible la existencia de naciones democráticas modernas. La identidad nacional casi siempre se halla estrechamente vinculada a los derechos, sobre todo a los civiles. Pero es más que la suma de los derechos, es como la argamasa que une entre sí a los individuos y mantiene unida a la comunidad en momentos de crisis. Identidad nacional y ciudadanía, sin confundirse, se refuerzan mutuamente" (Carvalho, 1995: 11).

entonces, tomar ciudadanos argentinos -en pleno uso de sus derechos civiles y políticos- a los indígenas. Frente a ellos le interesa, aún después de la derrota, asediar y ocupar sus tierras, controlar sus territorios, imponerles el principio jurídico de la propiedad privada (esencial para los mercados de tierras y de trabajo), mutilar su cultura y negarles condición la respectiva condición nacional. Ni en 1853 ni en 1880 (ni nunca hasta hoy inclusive) se plantea la cuestión de un Estado multinacional. Constitucionalmente, el Estado sólo está obligado, por el artículo 67, inciso 15, a "conservar el trato pacífico con los indios y promover la conversión de ellos al cristianismo". Pero, también, a apropiarse de sus territorios y a organizarlos administrativamente, tal como se desprende implícitamente del inciso 14 del mismo artículo, que faculta al Congreso nacional para "determinar por una ley especial la organización, administración y gobierno que deben tener los territorios nacionales, que queden fuera de los límites que se asignen a las provincias". Los territorios que la constitución de 1853 llama nacionales son, precisamente, aquellos donde vive la mayoría de los indígenas.⁴²

En cambio, para los inmigrantes -excepto para los anarquistas, que pretenden destruirlo (por Estado)- el Estado no es un antagonista con el

⁴² Textualmente, el inciso 15 del art. 67 de la constitución de 1853 dispone: "Proveer a la seguridad de las fronteras; conservar el trato pacífico con los indios, y promover la conversión de ellos al catolicismo". Advértase el orden en que están expuesta la atribución del Congreso y la relación que, en este punto, los constituyentes establecen entre fronteras e indígenas, a los cuales se denomina con la despectiva expresión indios y se niega el estatuto de nación. Conforme las reformas de 1994, el Congreso sigue teniendo la atribución de proveer a la seguridad de las fronteras (ahora inciso 16 del art. 75), habiendo sido abolidas las otras dos atribuciones. En su reemplazo, un nuevo texto (inciso 17 del mismo artículo) faculta al Congreso a: "Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a los recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones". Como se aprecia, la nueva disposición constitucional es cualitativamente muy superior a la de 1853. Empero, sigue negándose la condición de nación y, por extensión, la posibilidad de un Estado multinacional o, siquiera, multiétnico. Tampoco se reconoce el derecho de los indígenas a su autogobierno, según los patrones organizativos propios de cada pueblo o nación.

cual se disputa un territorio. Para con ellos si se procura e impulsa un proceso de adaptación-integración del tipo *melting-pot*, sin perjuicio de actitudes xenófobas y persecutorias que aparecen esporádicamente, en particular en casos de exacerbación de la protesta obrera. Pero hay matices imposibles de ignorar cuando se considera la percepción que los inmigrantes tienen del Estado: la mayoría de ellos -sean italianos, españoles, rusos, polacos, alemanes, franceses, turcos- carece de cultura política y el Estado o, tal vez mejor, la idea de Estado está asociada a formas varias de represión y violencia.

A diferencia de los países con fuerte peso demográfico de los indígenas -Bolivia, Perú, Ecuador, Guatemala, México-, donde éstos son básicamente campesinos, aunando así las condiciones étnica y clasista, en Argentina los indígenas no son, a escala nacional, cuantitativamente significativos. No obstante, la cuestión no es un problema de aritmética, sino, como se verá, de derechos y de justicia. En términos de fuerza de trabajo no tienen el peso específico de los inmigrantes (trabajadores, chacareros, empleados). Empero, la situación tiene sus matices en el sur patagónico y, sobre todo, en Chaco, Formosa, Misiones e incluso las provincias de Salta y Jujuy. En estos espacios, los indígenas son convertidos en fuerza de trabajo para los ingenios azucareros, los obrajes, los algodones, aunque no se percibe que la condición obrera les permita yuxtaponer a la conciencia étnica una conciencia de clase ni tampoco una conciencia ciudadana. Una consecuencia de esa menor relevancia es la ausencia -a diferencia, otra vez, de los países señalados- de acciones indígenas que, conforme las circunstancias, adoptan una orientación clasista o étnica o, incluso, nacional(ista).

Toda vez que están fuera de una sociedad que no los integra y con la cual no se identifican, los indígenas del territorio ocupado y apropiado por el Estado argentino no se plantean formas de acción y organización que persigan modificar o, mucho menos, subvertir el orden social y político. Sólo esporádicamente surgen algunas formas de reacción, básicamente bajo la forma de movimientos milenaristas.

Ciudadanía y género

Pese a ser un sustantivo femenino, la ciudadanía es un concepto inscripto en la más larga tradición machista, *ab initio* y de modo sistemático excluyente de las mujeres del campo de las decisiones políticas. En

opinión de la socióloga británica Rosemary Crompton (1994: 185), “[l]a ciudadanía es un concepto *cargado de género*: una categoría que pese a su supuesta neutralidad respecto al género incorpora atributos y características esencialmente masculinas tales como la participación en la asistencia social, la participación adulta en la vida económica (el empleo), etc. El concepto de ciudadanía hizo abstracción de las diferencias entre los hombres y las mujeres y, como consecuencia de ello, un sexo (el de los hombres) se convirtió en norma”.

Bien puede decirse: los derechos son masculinos, las obligaciones son femeninas. Mas no se trata de un juego de palabras. En definitiva, la cuestión remite a la incoherencia o el desfase entre fundamentos y prácticas del liberalismo. En efecto, según los principios liberales, la ciudadanía y la igualdad ante la ley tienen pretensión de universalidad; históricamente, en cambio, las políticas adoptadas han establecido la desigualdad y consagrado la singularidad masculina. Aún hoy, cuando los derechos políticos de la mujeres están admitidos -al menos en las democracias occidentales-, las posibilidades de ellas de acceder a cargos partidarios, estatales o de gobierno (esto es: para ejercer poder político) son limitadas, incluso cuando la ley (como el caso argentino) establece coercitivamente cupos de representación femenina. En situaciones tales, el problema ya no es, como en el pasado, reconocimiento de, o acceso a, el derecho de ciudadanía política sino su efectivo y pleno ejercicio.

Las mujeres -al igual que los niños- son excluidas de los derechos de ciudadanía con la imputación, ya que no argumento, de “incapacidad”, “inmadurez”, “constitución natural”, “predominio de las emociones” y correlativa “falta de control”, “dependencia” (del hombre, sea el padre, el marido e incluso el hermano). Pero a diferencia de los niños, a los cuales la legislación reconoce la temporalidad acotada de la *capitis diminutio*, las mujeres, al igual que los dementes, la padecen de por vida, son siempre súbditas. Es muy significativo que los grandes teóricos del contractualismo moderno -Thomas Hobbes, John Locke y Jean-Jacques Rousseau- sean simultáneamente a) creadores de los principios de legitimación de la dominación política fundada en la libertad e igualdad de cada individuo respecto de los demás (que en Hobbes y Locke son derechos naturales y en Rousseau, principios axiomáticos) y b) guionistas de los justificativos de la exclusión explícita de las mujeres del ejercicio y disfrute de tales derechos, para lo cual apelan a la ontología: es la “naturaleza femenina” (de constitución inferior) la que define el carácter subordinado de las mujeres en todas las relaciones sociales que las incluyan. La fractura entre el reclamo de universalidad de los nuevos

principios y la adopción de una singularidad masculina es, en cierto sentido, más terrible y patética en Rousseau, en tanto teórico de la democracia radical. Para el ginebrino, la exclusión de las mujeres de la política obedece, en efecto, a los tres rasgos constitutivos de la “naturaleza femenina”: la irracionalidad, el desorden sexual y la heteronomía.⁴³

Entre nosotros, el sustantivo argentino(s) incluye a las mujeres en términos gramaticales y las excluye, durante largo tiempo, en términos políticos. En rigor, la exclusión femenina no es sólo de la ciudadanía política: en buena medida, las mujeres también están fuera de la ciudadanía civil. Así, por caso, es sólo en 1926 cuando una reforma del código civil atenúa su *capitis diminutio* en materia de derechos civiles y en 1967 (paradójicamente, bajo una dictadura) cuando otra termina con ella y equipara a las mujeres con los varones en ese campo.

Empero, no debe descuidarse la importancia de algunos antecedentes en sentido contrario. Así, las mujeres de la ciudad de San Juan acceden al derecho de sufragio municipal, calificado, en 1862, durante la

⁴³ Véanse particularmente, al respecto, dos textos paradigmáticos de la posición rousseauiana de radical exclusión política de las mujeres: La nueva Heloisa y “Sofía”, capítulo V de Emilio. Un estudio pormenorizado de la misma es el realizado por Rosa Cobo, Fundamentos del patriarcado moderno. El pensamiento de Jean Jacques Rousseau, Cátedra, Madrid, 1995. Una versión más breve es presentada en su artículo “La democracia moderna y la exclusión de las mujeres”, en Mientras tanto, n° 62, Barcelona, verano de 1995, pp. 107-119. Para la autora, tanto el pacto social imaginado por Rousseau cuanto su concepto de democracia son patriarcales, excluyen radicalmente a las mujeres de la ciudadanía y exigen su subordinación como condición de posibilidad de la vida democrática. En tanto están excluidas del pacto social, el ámbito privado o doméstico constituye el locus femenino por antonomasia: mientras el varón ejerce su condición de ciudadano con dedicación exclusiva a la vida pública, la mujer asegura la reproducción humana. La cuestión de la exclusión de las mujeres del pacto social ha sido muy bien abordada por Carole Pateman en The Sexual Contract, Stanford University Press, 1988. Según su hipótesis, para que pudiese haber contrato social -mediante el cual hombres (varones) libres e iguales establecieron una comunidad en la cual se reconocieron como tales y construyeron un orden social nuevo- debió formularse antes un contrato sexual, a través del cual los varones regularon el acceso sexual al cuerpo de las mujeres, creando una relación de subordinación de éstas a aquellos (a cambio de protección), de magnitud tal que quedaron excluidas de la “firma” del pacto social. El contrato sexual -ocultado por los contractualistas- toma posible la conversión del derecho “natural” de los varones sobre las mujeres en derecho patriarcal. Pateman sostiene que así como el espacio público es objeto de explicación desde el contrato social, el espacio privado lo es a partir del contrato sexual.

gobernación de Domingo Faustino Sarmiento.⁴⁴ En 1927, la misma provincia extiende el derecho de las mujeres a votar en las elecciones provinciales: el inciso 4º del artículo 140 de la Constitución de ese año establece que la mujer goza de los mismos derechos electorales que el hombre, si bien, en virtud de otras normas legales, las sanjuaninas votan en ese ámbito desde 1914. La norma establecida en 1927 se aplica por primera vez en las elecciones del 8 de abril de 1928. También la progresista Constitución santafesina de 1921 otorga a las mujeres el derecho a sufragar, aunque sólo en el plano municipal y con el agravante de la mora con que ella entra en vigor, en 1932, once años después de su sanción, y por poco tiempo, pues rápidamente se retorna al imperio de la Constitución de 1907, que no concede tal derecho.

Pese al temprano ejemplo sanjuanino, a la prédica de las sufragistas argentinas y a los simulacros realizados por el Partido Socialista, el voto no es concedido a las mujeres: los seis proyectos de ley presentados en 1916, 1922, 1925 y 1929 (en este año, tres) son rechazados. Empero, aunque excluidas legalmente de la condición de ciudadanas -del ejercicio del derecho a decidir, la mujeres no dejan de tener participación en la actividad política, como lo prueban las muy conocidas prácticas de simulación de sufragio o de militancia efectiva de las socialistas, de clases media y obrera, como también las realizadas por otras fuerzas políticas y sociales. Algunas de ellas alcanzan notoriedad, como Alicia Moreau y Carola Muzilli, entre otras.

Cuando las mujeres mayores de 18 años acceden al ejercicio del sufragio, a escala nacional, en 1947, lo hacen con la misma limitación que los varones: no pueden ejercerlo, en elecciones de cargos nacionales (diputados y electores de senadores, presidente y vicepresidente), las que habitan en los Territorios Nacionales y las extranjeras (cualquiera sea su lugar de residencia).

Los inmigrantes, los indígenas (grupos étnicos) y las mujeres (género) son discriminados y excluidos de la ciudadanía en términos formales, legales, esto es, explícitos. También lo son los varones y mujeres adultos, argentinos y extranjeros, que habitan en los Territorios Nacionales. No

⁴⁴ Según Salcedo (1948: 458), Sarmiento sostiene, tan temprano como en 1879, que "la más extraordinaria de las revoluciones, cual es la de igualar las condiciones sociales de los dos sexos, suponiéndoles igual capacidad, estaba realizada ya, merced a la educación común y las escuelas normales". Empero, la afirmación dista de ser plenamente cierta.

hay, en cambio, una exclusión clasista por vía legislativa (vía voto censatario u otro). La discriminación o exclusión de los indígenas y de los inmigrantes es básicamente étnica (mucho más que clasista). En las mujeres que tienen la triple pertenencia étnica (indígenas o inmigrantes), de clase (trabajadoras) y de género, la exclusión política es igualmente triple, acrecentada con las limitaciones para el ejercicio de derechos civiles, es decir, con una ciudadanía civil trunca. Una mujer trabajadora inmigrante o indígena es el grado máximo de exclusión ciudadana.

Los números de la exclusión son significativos. Según el censo nacional de 1914, Argentina tiene, en números redondeados, 7.885.200 habitantes; de ellos, 4.227.000 son varones y 3.658.200 (46,4 %), mujeres. Los extranjeros suman 2.358.000 (29,9 %), correspondiendo los porcentajes más altos, en distritos electorales, a Capital Federal (49,3), provincias de Santa Fe (35,1), Buenos Aires (34), y Mendoza (31,8).⁴⁵ En la práctica, los indígenas no son censados, o lo son muy parcialmente, siendo difícil estimar su número. En todo caso, los registrados no superan el centenar de miles. La población mayor de 20 años, de ambos sexos, es, en todo el país, de 4.052.000 (51 %). El padrón electoral (universal masculino) para las elecciones de 1916 es de 1.189.254, es decir, alrededor del 15 % de la población total del país y el 29 % de la mayor de 20 años (este porcentaje se elevaría ligeramente si pudiésemos incluir a los mayores de 18 años, la edad necesaria para votar). Esto es, *en 1914-1916, dos de cada tres habitantes -nativos o extranjeros- de todo el país, con la edad establecida para ser ciudadanos, están excluidos, por razones étnicas o de género, del acceso a tal condición.* Hay, pues, ciudadanía política, pero ella es aún incompleta o inconclusa.

La ley Sáenz Peña y la democracia

La ley Sáenz Peña pone a Argentina en un plano internacional de temprano ejercicio de la ciudadanía política universal masculina, lo cual no es poco. El hecho de mantener una ciudadanía trunca, que antecede a 1912 -cuando lo es por ausencia de procedimientos que hicieran posible

⁴⁵ En términos absolutos, las tres mayores concentraciones de población de origen extranjero son la Capital Federal, y las provincias de Buenos Aires y de Santa Fe: 777.800, 704.100 y 315.900 (49,3, 34,0 y 35,1 por ciento), respectivamente. En términos relativos, en cambio, las poblaciones con mayoría extranjera son los territorios nacionales de Santa Cruz (62,3 %) y Tierra del Fuego (52,9 por ciento).

ejercerla en plenitud y prosigue largamente, por persistencia de restricciones legales que afectan a las condiciones étnicas y de género, plantea otro tipo de problema, más claramente inserto en una cuestión que puede sintetizarse en dos preguntas: 1) ¿por qué no ha habido, en la historia de la sociedad argentina, una democracia política estable?, si la formulamos en términos históricos, o bien, 2) ¿cuáles son las relaciones que existen entre el proceso de construcción de las clases y sus conflictos y el bloqueo del desarrollo de una democracia liberal en la sociedad argentina?, si, en cambio, preferimos hacerlo en términos sociológicos, bien entendido que ambas preguntas no son excluyentes.⁴⁶

En la Argentina moderna, a la democracia le cuesta afirmarse, a pesar del innegable avance que representan la ley Sáenz Peña y un buen número de acciones del radicalismo, que gobierna el país entre 1916 y 1930. Si no hay en el país una democracia burguesa es por que la burguesía no es democrática ni cree en la democracia, a la cual considera una frivolidad. Pero, también, porque tampoco es asumida plenamente por las clases media y obrera.

Ya durante la década de 1910 se encuentran pioneras expresiones explícitas contrarias a la democracia política liberal. Si bien es cierto que la Gran Guerra contribuye a ello, tal como ocurre en Europa, en el país se suma la creciente xenofobia contra los inmigrantes europeos que son parte inescindible de la construcción de la Argentina moderna. Buenos tempranos testimonios de esta tendencia -que comienza a perfilarse en la primera década del siglo, bajo el impulso de José Enrique Rodó, como en el caso de la revista *Ideas*, y que lleva a la aparición del tradicionalismo y del nacionalismo⁴⁷ - son los trabajos de Ricardo Rojas -

⁴⁶ Un problema histórico está anclado y deviene de la lógica de los acontecimientos en un lugar y un tiempo. Un problema sociológico, en cambio, deriva de un cierto aparato conceptual. La distinción en la selección de los problemas a estudiar, primer paso del diseño de una investigación, por parte de los historiadores y de los sociólogos, puede verse, por ejemplo, en Neil J. Smelser, *Essays in Sociological Explanation*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1967, p. 35. En ella se inspira Victoria E. Bonnell, "The Uses of Theory. Concepts and Comparison in Historical Sociology", en *Comparative Studies in Society and History*, vol. 22, n.º 2, abril 1980, pp. 156-173. (De este artículo hay traducción al español: "Los usos de la teoría. Los conceptos y la comparación en la sociología histórica", en Waldo Ansaldi (comp.), *Historia / Sociología / Sociología histórica*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 199, pp. 89-115, particularmente, pp. 92-93).

⁴⁷ El ataque a los extranjeros comienza incluso antes, como lo ilustra el caso del senador Miguel Cané, quien ya en 1899 se despacha contra los "agitadores extranjeros" y propone,

La restauración nacionalista, 1909-, Manuel Gálvez -*El diario de Gabriel Quiroga*, 1910-, Carlos Ibarguren -*La literatura y la Gran Guerra*, 1920- e incluso el Leopoldo Lugones de *Prometeo* (1910) y *El payador* (1916).

En 1911-1912, durante el debate público, en la sociedad civil, del proyecto de reforma electoral del presidente Roque Sáenz Peña y su ministro Indalecio Gómez -un revulsivo para todos los opositores a la democracia liberal- se oyen las voces agoreras, de entre otros, Ricardo Rojas, Leopoldo Lugones y, por razones distintas, José Ingenieros (con su propuesta de gobierno de la "aristocracia del mérito", expuesta en *El hombre mediocre*, 1913).⁴⁸ Los reformadores no constituyen, como se ha visto antes, un bloque homogéneo: entre ellos se cuentan partidarios del sistema de lista completa (a diferencia del proyecto del Ejecutivo, que establece el sistema de lista incompleta) y, *contrario sensu*, de impedir la representación parlamentaria de las minorías, como los diputados bonaerenses Marco Aurelio Avellaneda, Horacio Varela, Julio A. Costa, Luis Agote y Benigno Rodríguez Jurado -quienes hacen un encendido elogio del tradicional mecanismo de representación exclusiva de la mayoría-, e incluso enemigos del voto obligatorio, como el senador mendocino Benito Villanueva, quien lo considera un peligro para la libertad de sufragio, o su par por Buenos Aires. También es enemigo del voto obligatorio el diputado Julio A. Roca, quien lo considera un salto al vacío. En fin, el régimen se resiste a desaparecer y sus partidarios menos cerriles no vacilan en admitir algunos cambios, siempre que ellos permitan la continuidad sin amenazas de su dominación: la persistencia de la hegemonía organicista con un mayor grado de legitimidad. No otra cosa significan el rechazo a la obligatoriedad del sufragio y, *a fortiori*, la defensa del sistema de lista completa.

La ley Sáenz Peña no agrada a los sectores más conservadores y reaccionarios de entonces, quienes ven en ella la puerta de entrada al abismo político-social. Entre los profetas terribles de las desgracias que

inicialmente sin éxito, el primer proyecto de control de extranjeros (entrada, salida y deportación), convertido en Ley de Residencia en 1902. En otro registro, la xenofobia se encuentra en la literatura: por ejemplo, en Antonio Argerich, *Incidentes o culpables?* (1884), y en José María Miró (Julian Martel), *La bolsa* (1891), en este caso en clave antisemita.

⁴⁸ Respecto de las posiciones de estos tres autores sobre la cuestión nación/nacionalidad, vinculada con la cuestión democrática, véase Patricia Funes (1995).

atravesará el país por establecer una democracia política liberal relativamente ampliada se cuentan la iglesia y la prensa católicas. Así, por ejemplo, el diario cordobés *Los Principios* sostiene, en 1910, cuando se discute la reforma electoral:

imitante y solemne mentira es, en la práctica, el sufragio universal, [una] burla la participación del pueblo en la política, en el gobierno.

Y tres años más tarde, cuando la ley ya rige y ha provocado los primeros resultados electorales opuestos al régimen, el mismo medio afirma:

El pueblo no tiene aquí ni en ningún país, ideas de gobierno, porque la ciencia política no es de las multitudes (...), necesita, por ende, de la dirección de los pocos que son capaces de idear un plan y llevarlo a la práctica. Mientras esto no se realice, el pueblo votará y constituirá gobierno, pero no (...) podrá decirse que los elegidos por él sean sus genuinos representantes.

La "incapacidad" del pueblo para elegir sus genuinos representantes debe ser suplida, según se aprecia, por unos pocos dirigentes idóneos a los cuales se asigna superioridad de inteligencia y acción. Esta asignación es un misterio, como el de la Santísima Trinidad. Y como ella, cuestión de fe y, por tanto, materia no susceptible de discusión. Para que no queden dudas de su coherente posición antidemocrática, el muy católico diario cordobés la ratifica en reiteradas ocasiones. Así, por caso, en 1914:

El sufragio universal y absoluto como medio de establecer una democracia progresista es una utopía fatal que lleva al virus de la disolución a las repúblicas que lo han adoptado (...); si esto es así en todos los pueblos, ¿qué había de ser en el nuestro, cosmopolizado por la inmigración de las bajas clases europeas?⁴⁹

A pesar de estas opiniones antidemocráticas -como también de las críticas a sus insuficiencias- la reforma electoral es un hecho decisivo en la historia política argentina. A mi juicio, como he sostenido en otra ocasión (Ansaldi, 1995), ella permite producir, entre 1912 y 1916, un cambio en el *régimen político*, sin que él implique o conlleve una crisis del Estado. *No hay crisis de Estado*, toda vez que no se cuestiona la matriz fundamental de la dominación social, no se altera el pacto de dominación. En cambio, *hay crisis de una forma de Estado*: cambia la figura de éste, permanece invariante la relación fundamental de

⁴⁹ *Los Principios*, Córdoba, 11 de abril de 1910, 11 de abril de 1913 y 25 de marzo de 1914, respectivamente.

dominación.⁵⁰ La ley Sáenz Peña permite la efectiva vigencia del sufragio universal masculino y con ella amplía la participación electoral en el sistema de decisión política, a pesar de las sustanciales restricciones que mantiene, tal como las ya señaladas y a las cuales debe añadirse la no abolición del voto censatario o calificado (condición de contribuyente, por ejemplo) en el plano municipal, el más decisivo para una efectiva descentralización del poder, plano que sigue pensándose como administrativo, no como político; adicionalmente, el voto para elegir autoridades municipales suele estar vedado a los ciudadanos de poblaciones por debajo de un cierto número de habitantes.⁵¹ En buena medida, ella viene a corregir, al menos parcialmente, la fractura o desfase entre los fundamentos del orden político y su práctica, y permite avanzar en el proceso de modernización de la sociedad argentina.

Por lo demás, la ley permite el pasaje de la *hegemonía organicista* (1880-1916) a la *hegemonía pluralista* (1916-1930), proceso rápido en el que la nota dominante es la continuidad de la hegemonía burguesa. Ella se aprecia en diferentes planos, en particular y una vez más, en el económico y en el cultural. También como en la etapa organicista, la

⁵⁰ Tomo la distinción entre crisis del Estado y crisis de una forma de Estado de Jorge Graciarena, quien la plantea en su artículo "El Estado latinoamericano en perspectiva. Figura, crisis, prospectiva", en *Pensamiento Iberoamericano*, n° 5/a, Madrid, enero-junio 1984, pp. 44-45.

⁵¹ Es importante tener en cuenta que la ley 8.871 no instaura el carácter universal masculino del sufragio, pues éste existe desde 1821 en la provincia de Buenos Aires y, según Hilda Sabato, en 1853 es ampliado al conjunto de las provincias por reconocimiento implícito en la constitución nacional. Precisamente, es mérito de Hilda Sabato haber llamado la atención sobre esta cuestión en varios de sus trabajos recientes. Una de sus preocupaciones es distinguir, dentro de la participación política, la forma electoral de otras; dentro de ella, la constitución de una esfera pública es clave. Otra es mostrar que en 1912 el problema, en Argentina, no es cómo *ampliar* la ciudadanía política, sino cómo *crearla*. "Al establecer el voto obligatorio, la ley (8.871) definió quiénes debían ser los ciudadanos y fue un punto de partida para la construcción de una ciudadanía política; de allí en más, todos los hombres adultos argentinos habrían de formar parte del cuerpo soberano de la república". Véase, en particular, "Ciudadanía, participación política y formación de una esfera pública en Buenos Aires, 1850-1880", en *Siglo XIX. Revista de Historia*, n° 11, enero-junio de 1992, pp. 46-73, reproducido en *Entrepasados. Revista de Historia*, año IV, n° 6, Buenos Aires, principios de 1994, pp. 65-86. Mis divergencias explicativas con Sabato son expuestas en el ya citado *Nomenclaturas equivocadas*, libro en trámite de edición.

dificultad de la clase dominante se sitúa en el ejercicio de la hegemonía estrictamente política: en este plano, la fractura burguesa en un sector oligárquico y en otro democrático y su insolubilidad en favor de éste, constituye un aspecto clave. El resultado es, en 1930, el golpe de Estado. En tal momento, significativamente, la ausencia más notable es la de las fuerzas democráticas.⁵²

Bibliografía

- Ansaldi, Waldo** (1991): "Frívola y casquivana, mano de hierro en guante de seda. Una propuesta para conceptualizar el término oligarquía en América Latina", en *Socialismo y Participación*, N° 56, Lima, diciembre, 1991, pp. 15-20. [También en Cuadernos del Clae, Año 17, N° 61, Montevideo, 1992/1, pp. 43-48, y en Patricia Funes (comp.), *América Latina: Planteos, problemas, preguntas*, Manuel Suárez Editor, Buenos Aires, 1992, pp. 13-20].
- Ansaldi, Waldo** (1995): "Profetas de cambios terribles. Acerca de la debilidad de la democracia argentina, 1912-1945", en Waldo Ansaldi, Alfredo Pucciarelli y José C. Villarruel (editores), *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria*, 1912-1946, Editorial Biblos, Buenos Aires, pp. 23-69.
- Bevioni, Genaro** (1995): *Argentina 1910. Balance y Memoria*, Editorial Leviatán, Buenos Aires. [Esta es la primera y tardía edición en español de *L'Argentina*, originalmente publicado en italiano.
- Cicciari, María Rosa y Prado, Mariano** (1993): "Un proceso de cambio institucional. La reforma electoral de 1912", policopiado. [Será publicado en Waldo Ansaldi, Alfredo Pucciarelli y José C. Villarruel (editores), *Quiera y sepa el pueblo votar*, libro en trámite de edición].

⁵² En los límites de esta exposición, no puedo desarrollar aquí la cuestión del pasaje de una hegemonía a otra, tema que he tratado en trabajos anteriores, sobre todo en "Profetas de cambios terribles" (Ansaldi, 1995) y ahora, más extensamente, en *Nomenclaturas equivocadas*.

- Clemenceau, Georges** (1986): *Notas de viaje por América del Sur*, Hyspamérica, Buenos Aires. [1ª edición en español: Cabaut y Cía. Editores, Buenos Aires, 1911].
- Crompton, Rosemary** (1994): *Clase y estratificación*. Una introducción a los debates actuales, Tecnos, Madrid.
- D'Amico, Carlos** (1977): *Buenos Aires, sus hombres, su política (1860-1890)*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires. [La edición original apareció bajo el seudónimo Carlos Martínez y el título *Buenos Aires. Su naturaleza, sus costumbres, sus hombres*. Observaciones de un viajero desocupado, México, 1890].
- Funes, Patricia**: "Nación, patria, argentinidad. La reflexión intelectual sobre la nación en la década de 1920", en Waldo Ansaldi, Alfredo Pucciarelli y José C. Villarruel (editores), *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946*, Editorial Biblos, Buenos Aires.
- Germani, Gino** (1966): *Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Matienzo, José Nicolás** (1910): *El gobierno representativo federal en la República Argentina*, Imprenta de Coni Hermanos, Buenos Aires.
- Nohlen, Dieter** (1995): *Elecciones y sistemas electorales*, Fundación Friedrich Ebert y Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 3ª ed. (Versión actualizada de la 1ª ed., 1984).
- Posada, Adolfo** (1986): *La República Argentina. Impresiones y comentarios*, Biblioteca Argentina de Historia y Política, volumen 77, Hyspamérica, Buenos Aires. (La edición original es de 1912).
- Sáenz Peña, Roque** (1915): *Escritos y discursos*, Editorial Casa J. Peuser, Buenos Aires, 2 tomos.
- Salcedo, Saturnino** (1948): *Las primeras formas de elegir y los actuales sistemas electorales. Régimen político de las provincias argentinas*, ETGLA Editorial Talleres Gráficos La Aurora, Buenos Aires.