

¿Quién Votaba En Buenos Aires?: Práctica Y Teoría Del Sufragio, 1850-1880*

I. Sufragio y orden político

Desde el momento mismo de la Revolución de 1810 la cuestión de cómo gobernar una sociedad que había dejado de responder a la autoridad del rey y sus representantes desveló a las elites políticas e intelectuales del Río de la Plata, y la historia política argentina del siglo XIX es la historia de la búsqueda de respuestas teóricas y empíricas al problema de cómo consolidar un orden político. Durante los largos años de régimen rosista se impuso una solución concreta en ese sentido pero, contra lo esperado aún por sus opositores, ésta no sobrevivió a la caída de Rosas. Después de Caseros el problema del orden político cobró dramática actualidad y, mientras se redoblaban los esfuerzos por organizar institucionalmente al país, en el campo de batalla se dirimía quién iba a quedar a cargo de dirigir ese proceso.

Para entonces ya estaba claro que la construcción de un orden debía apoyarse en "una premisa... firme y compartida... a saber, que en la Argentina ningún poder político puede sobrevivir a espaldas de las masas"¹. Esta era la lección que había dejado medio siglo de vida independiente. En consecuencia, para quienes pretendían liderar el "proceso de organización nacional, la democracia era, en la expresión de Halperin, parte del problema"². Así, entre quienes en efecto tendrían a su cargo esa tarea después de 1862, en buena medida ella fue identificada con la de "organizar la democracia en un marco institucional a la altura de los tiempos", bajo la guía del Partido Liberal y de su máximo dirigente, don Bartolomé Mitre³.

La soberanía popular constituyó entonces un principio clave e indiscutible: no podía haber poder político sin sustento de las masas. Por lo tanto, el tema del sufragio universal se planteó desde muy temprano en la historia del Río de la Plata. Ya en la primera década posrevolucionaria en Buenos Aires se estableció el voto sin restricciones para todos los varones adultos y, cuando se dictó la Constitución Nacional, esa tradición quedó consagrada para siempre. En consecuencia, a diferencia de lo que ocurrió en otros países de América Latina, en la Argentina el sufragio universal no fue una meta sino un punto de partida.

Sin embargo, buena parte de las interpretaciones sobre la formación del sistema político argentino lo han considerado un punto de llegada. Al constatar cuán limitada había sido la participación electoral antes de 1912, encuentran que no puede hablarse de sufragio universal antes de esa fecha. Según estas interpretaciones, la sanción de la ley Sáenz Peña marca el momento culminante de la construcción de la Argentina liberal, luego de varias décadas de libertades políticas restringidas y sistemática violación del principio de soberanía popular que teóricamente debía estar en la base del sistema. El problema habría radicado en las prácticas electorales, que desvirtuaban el papel de las elecciones como mecanismo a través del cual los ciudadanos podían ejercer su derecho individual a votar para designar a sus representantes. El sufragio universal, vigente en la letra, habría sido burlado en la práctica.

En consecuencia, las décadas de la Organización Nacional y del Régimen se consideran manchadas por el pecado de la ilegitimidad política⁴. El sesgo autoritario del liberalismo decimonónico habría dado lugar a formas provisionales de "república posible", postergando así la institución de la "república verdadera", meta indiscutida a la vez que modelo contra el cual se miden los diversos sistemas ensayados a lo largo del siglo. Pero el camino estaba trazado de antemano, y sólo era cuestión de tiempo para que los cambios que estaba experimentando la sociedad impulsaran la aplicación plena de los principios liberales, momento alcanzado en 1912 con la modificación del sistema electoral y la efectiva universalización del sufragio.

Para todas las interpretaciones que sostienen estas tesis generales, las elecciones constituían la piedra de toque del sistema político. Como suponen al sufragio el mecanismo por excelencia de la representación ciudadana, se preocupan más por mostrar cómo se tergiversaba y se limitaba ese mecanismo a través de elecciones manipuladas y fraudulentas, que por comprender que papel jugaban estas en el sistema político en formación⁵. Nos proponemos aquí revisar estas interpretaciones para las décadas anteriores a la consolidación del Régimen del '80, mostrando, en primer lugar, lo que las elecciones no eran.

En el orden político que se fue construyendo después de la caída de Rosas las elecciones jugarían un papel que poco tenía que ver con el de servir a la representación ciudadana. Como veremos, esto no quiere decir necesariamente que se violara el principio de sufragio universal implícito en la Constitución Nacional. Pero sí sugiere el carácter problemático del sufragio en la etapa estudiada.

Desde el punto de vista de las relaciones entre sociedad civil y poder político, en otro trabajo hemos postulado que el sufragio no aparecía entonces como la vía privilegiada de participación política. La existencia y el desarrollo de otros mecanismos que serían a distintos sectores de la sociedad para incidir en el terreno político sin la mediación del voto fue un rasgo típico de estas décadas, sobre todo en la ciudad de Buenos Aires⁶. Para buena parte de la población esos mecanismos eran más efectivos que el camino formal del sufragio y hasta entrada la década del '80 no existieron presiones concretas desde la sociedad para que se ampliara efectivamente la participación por esa vía⁷.

Sin embargo, estas formas alternativas de relación entre sociedad civil y poder político sólo resolvían parcialmente el problema de la legitimidad del orden en construcción, que se definía también en otros terrenos. Las cuestiones del sufragio y la ciudadanía, que no parecían preocupar demasiado a los sectores que practicaban otras formas de participación política en los años anteriores al '80, fueron temas permanentes de debate para las elites políticas e intelectuales de la época. Para éstas, la soberanía popular y el sufragio universal aparecían como límites insoslayables para cualquier ensayo político, en premisas que debían ser respetadas si se pretendía constituir un sistema de poder estable y duradero. Quedaba pendiente, sin embargo, el problema concreto de cómo interpretar e instrumentar esos principios, problema que aumentó las luchas políticas y las discusiones ideológicas de la época. Hubo así distintas versiones sobre el rol del sufragio y las formas de representación política, diferentes modelos de "república verdadera" y, también, prácticas políticas diversas que a su vez guardaban una relación problemática con esos modelos.

El sufragio universal fue entonces un dato y un problema. En las páginas que siguen discutiremos el papel que se le ha asignado en la conformación del orden político posrosista, analizando las elecciones del período en la ciudad de Buenos Aires con el propósito de cuestionar las interpretaciones más tradicionales acerca de su función en la construcción del sistema político. En una segunda parte, exploraremos los debates que se generaron en la época alrededor de las nociones problemáticas de sufragio, ciudadanía y representación, nociones que estaban en la base misma de los marcos ideológicos a través de los cuales se medía la vida política local y que, por lo tanto, funcionaban como referencias ineludibles a la hora de juzgar la legitimidad del poder político.

II. El sufragio como práctica

La historia del proceso de modernización del sistema político en la Argentina ha dado lugar a muy variadas reflexiones⁸. Todos los enfoques, sin embargo, coinciden en un punto: su interés por el proceso de conformación y ampliación de la ciudadanía política, proceso que se asimila al de la extensión del sufragio hasta alcanzar su universalización efectiva con la sanción de la ley Sáenz Peña⁹.

En cuanto al período anterior a 1912, los observadores y analistas en general no dudan. Descubren un sistema político restrictivo, caracterizado por el control monopólico de los instrumentos de poder por parte de una elite que mantenía alejada de los mecanismos de representación y gobierno a buena parte de la población. En una sociedad que rápidamente se modernizaba, iría produciéndose un desfase en tanto "las elites dirigentes no parecieron dispuestas a compartir y menos aún a ceder el poder a los nuevos grupos que se iban incorporando a la vida nacional. Su aspiración seguía siendo la de una democracia liberal, con una participación limitada a los estratos superiores de la sociedad"¹⁰. Contradicción que estaba en el seno mismo del proyecto puesto en marcha por los guapos dirigentes "escépticos y conservadores en el campo político... liberales y progresistas ante la sociedad que se ponía en movimiento"¹¹. Los cambios eran esperables: de la "república posible" a "la república verdadera" el camino alberdiano estaba trazado de antemano, y encontraría en el sufragio universal su punto de llegada.

"Libertad política para pocos y libertad civil para todos" aparece así como la fórmula que sintetiza una etapa de voto restringido, limitado a ciertos sectores de la población. Se desprende que —como habría ocurrido en otros países del mundo occidental— la línea demarcatoria entre ciudadanos y habitantes coincidía con la que separaba a propietarios de no propietarios, burgueses de sectores populares. Se habría atado así, según los principios del Alberdi citado por Botana, de "Alejar el sufragio de manos de la ignorancia y de la indigencia...", porque "La ignorancia no discierne... La miseria no delibera, se vende"¹². En un país en que, como sabemos, la Constitución no establecía límites censatarios para la emisión del voto, se trataba entonces de idear los mecanismos que de todas maneras mantuvieran la capacidad de decisión en manos de unos pocos, los "mejores".

Hasta aquí la historia de nuestro sistema electoral no parece diferir mucho del modelo clásico que describen los manuales de teoría política: marcada durante el siglo XIX por la limitación del voto a sectores elegidos de la población, transita a partir del nuevo siglo por el camino esperado del sufragio restrictivo hacia el voto masivo y popular¹³.

Sin embargo, basta revisar algunos testimonios para comenzar a dudar de esta imagen canónica. ¿Quién votaba en la Argentina? Las descripciones de las jornadas electorales, los lamentos parlamentarios, las denuncias de Sarmiento y otros contemporáneos sugieren que no eran precisamente los burgueses los que asistían al comicio. Entonces, ¿quiénes? Una exploración de las prácticas electorales en las décadas de 1860 y 1870 en Buenos Aires puede ser ilustrativa.

II.1. Las elecciones

En los años cincuenta, luego del largo intervalo de pax rosista, la actividad política fue recobrando vida en Buenos Aires. La ciudad vio renacer la política tradicional y facciosa de partidos, creándose un nuevo sistema de poder que se asentaba sobre una ampliada base urbana¹⁴. Sobre ella se afirmó el Partido Liberal, que más tarde habría de escindirse agrupando a sus seguidores en torno de dos grandes figuras, Mitre y Alsina. Sin embargo, la movilización política urbana que acompañó a la resurrección de las facciones fue paulatinamente apagándose y para mediados de la década de 1860 "... la vida política de Buenos Aires será cada vez más protagonizada por dos máquinas electorales, a ratos parecidas a máquinas de guerra..."¹⁵.

En todos estos años, las elecciones se realizaban puntualmente para designar a diputados provinciales y nacionales, a electores para presidente y vice, a los integrantes de los gobiernos municipales. Pero si bien la legislación establecía el sufragio universal para todos los hombres adultos de nacionalidad argentina, de hecho su ejercicio electivo quedaba restringido y las elecciones se caracterizaban por el fraude, la manipulación y por una escasísima participación de la población en esa instancia.

Teóricamente, en el ejercicio del sufragio (en el acto de elegir representantes o ser elegido para representar) se condensa la esencia del sistema político establecido por la Constitución. En su texto no figura mención alguna a la ciudadanía política ni a la extensión del voto, pero desde su sanción en 1853 se ha considerado que el sufragio universal (masculino) está implícito en la Constitución. Todas las leyes electorales dictadas desde entonces han respetado ese principio, de manera tal que en la Argentina —a diferencia de lo ocurrido en la mayoría de los países occidentales— no se establecieron límites censatarios ni de capacidad para el voto ciudadano.

Esto no quiere decir que el sufragio fuera efectivamente universal. Todo lo contrario: hasta entrado el siglo XX, la participación en los comicios era limitadísima. Pocos hombres hacían uso de su derecho (o cumplían con su deber) de votar. Como en los países donde había restricciones legales al sufragio, aquí también se registran porcentajes muy bajos de participación en las elecciones. En Buenos Aires las cifras de votantes eran muy variables, pero en general no superaban el 2% de la población total de la ciudad. Aún contando solamente los varones adultos argentinos, que no constituían en este período más del 20% de los habitantes, encontramos que los que votaban no llegaban a una cuarta parte del total de los que podían hacerlo¹⁶.

Los datos son conocidos, y parecen corroborar la imagen que proponía en algún momento Alberdi, cuando recomendaba restringir las libertades políticas. Claro que los números nada nos dicen acerca de quienes votaban y si nuestros ciudadanos eran, efectivamente, "los mejores". Cuestión estrechamente ligada a otra: para qué servían las elecciones. "La democracia representativa

importa la delegación de la soberanía en ciudadanos dignos de la confianza pública. El pueblo no hace la ley, no administra justicia, no gobierna por sí mismo. Pero nuestras instituciones reservan una época en la cual el pueblo reasume el ejercicio de la soberanía, es el día en que, por medio del sufragio universal directo, elige sus delegados"¹⁷. En teoría, pues, cada elección significaba la designación de representantes por parte de los ciudadanos. Pero ¿era así?

"El gobierno elector controlaba el sufragio; hacia elecciones y garantizaba la victoria de los candidatos"¹⁸. Apretada definición que sintetiza el mecanismo desarrollado durante las décadas que siguieron a la caída de Rosas para alcanzar su máxima perfección después de 1880. Como en España, como en Chile, en la Argentina el control de la maquinaria estatal daba los instrumentos para manipular las elecciones¹⁹. El voto no era secreto ni obligatorio, lo que daba mayores posibilidades de control. Así, en todas las fases del proceso electoral, desde el empadronamiento hasta el escrutinio y el pronunciamiento definitivo sobre la validez del comicio, el aparato oficial tenía un peso decisivo²⁰.

El fraude se cometía desde el poder. La violencia era más efectiva cuando era oficial. Buenos Aires protagonizó desde temprano esta historia²¹. Primero, contra Urquiza. Después, en la lucha facciosa entre "partidos". En 1878, Héctor Varela respondía a una acusación de fraude recordando a los mitristas que "Desde el día en que el entonces Cnel. Bartolomé Mitre, nuestro amigo político, nuestro jefe ardiente, cometió grandes fraudes para vencer en las urnas al caudillo que vino a golpear con su lanza a la puerta de esta misma Cámara...; hasta hoy, todos han hecho fraudes electorales..."²². Los resortes de control eran múltiples, y en Buenos Aires, se duplicaban. Durante buena parte de la década del '60 los papeles estaban repartidos: el mitrismo en el gobierno central, el alsinismo en la provincia. En ocasión de las elecciones de 1864, por ejemplo, "...no se hizo misterio acerca de los trabajos que el Gobierno Nacional hacía en favor de la lista del Club del Pueblo y del gobierno provincial en favor de la del Club Libertad... El ministro de Guerra, Gelly y Obes, desarrolló, por intermedio de los jefes militares de su dependencia, una intensa actividad política en favor del Club del Pueblo, tratando de neutralizar la presión ejercida por el Gobierno de la Provincia, valiéndose de los Jueces de Paz"²³.

Los jueces de paz eran figuras protagónicas en los días de comicios, porque a ellos correspondía buena parte del control desde el momento de la inscripción hasta el del escrutinio. En marzo de 1864, cuando se votaba para la legislatura provincial "(e)n la parroquia del Pilar no hubo elección" pues el juez de paz "luego de impedir la instalación de la mesa, se trasladó a la casa del encargado del cementerio lindero a la parroquia, 'y con el libro de difuntos por delante, hizo votar a cuanto muerto existe en el cementerio desde su fundación' ", mientras que el "Juez de Paz de Concepción, cuando vio que el escrutinio para determinar las autoridades de la mesa resultó favorable al Club del Pueblo, arrojó los votos al aire y dijo que el Club Libertad tenía mayoría, mostrando al mismo tiempo un acta que ya tenía preparada con las firmas"²⁴. Y así siguiendo... Este tipo de crónicas abunda y nos trasmite una imagen de las elecciones que tiene mucho de puesta en escena, de representación.

"Aquellas luchas, casi cuerpo a cuerpo, en que sitiados y sitiadores se cambiaban mutuas injurias, tenían mucho de los legendarios combates de la Edad Media, en que la palabra acompañaba a la acción". Así concluye Félix Armesto su relato de una jornada electoral de su juventud, cuando:

"...los vencidos... como era de práctica en semejantes casos, trataron de atacar las mesas; pero los vencedores que ya habían sido prevenidos, introdujeron gran cantidad de elementos de su partido, y unos en las galerías de la iglesia y otros en el techo, trataron de reprimir el ataque, haciendo caer una lluvia de cascotes sobre los asaltantes". Como las armas de fuego eran "patrimonio de los ricos", en este caso predominaba el cascote... Aunque entre las huestes de atacantes y defensores no faltaban algunos "ricos". "Hay quien recuerda aún, la arrogante figura de José C. Paz, parado sobre el muro... apostrofando a los saltantes por una parte, animando a los suyos por otra; pero siempre temerario y despreciativo del peligro...". Martínez de Hoz, Chassaing, Obligado, Casares, Mansiila, los nombres de los jóvenes que comandaban la pelea, incluye el de los hijos de las familias más distinguidas de la sociedad porteña. Por debajo, los "empedrados, peones de los corrales y alumbradores". También los soldados "de las campañas de Cepeda y Pavón, a los cuales capitaneaba el cabo Leonardo Gómez..."²⁵.

En esas lides hacían sus primeras armas en el deporte de la política muchos futuros dirigentes, que formaban en las filas de los dos partidos como vanguardia de las fuerzas de combate en las elecciones, en la prensa, en la barra de la Legislatura. Se cuenta de Leandro Alem que en 1874 no solamente hizo adelantar el reloj de la iglesia de Balvanera para que se diera por terminado el comicio para evitar que votaran gentes de la oposición, sino que también "hizo dispersar a tiros una mesa, tomó la urna, siguió con la votación de sus parciales y luego la rompió de un hachazo, por carecer de las llaves correspondientes, para hacer el recuento"²⁶.

II.2. ¿Quiénes votaban?

En este teatro electoral, ¿dónde estaba "el pueblo"? Una primera instancia de participación en ese sentido estaba, claro, en la elaboración de las listas de los candidatos. Una combinación de influencias determinaba los nombres de los elegidos. Las figuras como Mitre o Alsina eran las cabezas naturales del proceso y su palabra tenía peso decisivo en la elección. El grado de incidencia de los aparatos montados por cada facción, de las figuras secundarias y de los sectores adictos es menos claro. El mecanismo de los clubes parroquiales que reunían a los vecinos caracterizados de cada parroquia para designar a los candidatos parece haber sido algo más que un método de convalidar decisiones ya adoptadas por las cabezas partidarias. Surgidos después de Caseros, permitieron establecer una vinculación con sectores ampliados de la población urbana a los que se convocaba fervorosamente por la prensa partidaria a asistir a las reuniones donde se votaban las listas. Este entusiasmo no siempre era respondido por los vecinos, sobre todo a medida que iba disminuyendo el grado de autonomía de esas "bases" para tomar decisiones. Aparentemente estos clubes reclutaban su concurrencia ente los sectores de la burguesía y pequeña burguesía ciudadana, cuya vinculación con los partidos aún no ha sido explorada. Esta presencia social, sin embargo, no se destacaba a la hora de votar. Así, por ejemplo, cuando se proclamó la candidatura de Mitre a la presidencia en el teatro Variedades en abril de 1874, se "concentró distinguida concurrencia, pero de esa que no iba a los comicios a votar"²⁷.

Pero entonces ¿quiénes iban a votar?, ¿quiénes eran los protagonistas de esa segunda instancia de participación? Volviendo a las crónicas de las jornadas electorales casi podría preguntarse: ¿quién se animaba a ir a votar? Es difícil imaginarse a la "distinguida concurrencia" que asistió al acto mitrista pugnando por llegar a una mesa, contestando las pedradas y los insultos,

defendiendo el campo de batalla. A todo esto se refería en 1873 el diputado Leguizamón, en un discurso que pronunció en la Cámara, cuando decía: "A las elecciones no asisten por lo general los hombres de cierta posición social, no asisten los hombres de espíritu débil, no asisten los ancianos, que por las condiciones de su edad no pueden exponerse a las turbulencias del acto público como esas generalmente se producen. Y yo no creo... que esto sea por falta de espíritu público, precisamente aquella parte de la sociedad que tiene más conciencia de la importante misión del sufragio se abstiene de concurrir a los comicios..."²⁸. ¿Quiénes concurrían, entonces?

En noviembre de 1863, en ocasión de las elecciones municipales porteñas, "(e)n la Parroquia de San Nicolás ganaron las elecciones los peones del ferrocarril, perteneciente al gobierno de la provincia...", mientras que en las complementarias de diciembre "(l)os héroes de la jornada fueron los empedradores, peones de los corrales y alumbradores"²⁹. Al año siguiente, en las elecciones para la legislatura provincial, "(l)os peones del Ferrocarril Oeste irrumpieron tumultuosamente en El Socorro al momento de formarse la mesa..." y "...en la parroquia de La Piedad intervinieron decisivamente los peones del Ferrocarril Oeste movilizados en carruajes... También (estos) presionaron para la formación de la mesa en la parroquia de San Nicolás..."³⁰.

Al discutirse en la Legislatura la validez de esas elecciones, se produjeron tumultos y peleas en las calles de Buenos Aires. En esas "jornadas de abril" "(s)egún La Nación Argentina los peones del Ferrocarril volvieron a ser los elementos de acción del Club Libertad, en tanto que El Nacional los calificaba de verdadero pueblo que había concurrido 'para defender la vida de los representantes amenazados por las chusmas embriagadas, que bramaban en las afueras con el furor sanguinario que da el licor espirituoso'". Este diario habló de una "sedición de los puñales", y acusaba al Club del Pueblo de planear una conspiración para matar a los diputados: una banda de desolladores habría estado a cargo de la acción³¹. El saldo de estas jornadas fue de varios muertos, lo que muestra hasta qué punto "la comedia"³² electoral podía convenirse en algo más que una puesta en escena, un combate simbólico entre las huestes reclutadas por las partes en pugna. La violencia formaba parte de esa puesta en escena, pero nunca estaba demasiado claro cuáles eran sus límites, y el peligro de desborde estaba presente en cada elección.

Desolladores, empedradores, peones de la Aduana y del Ferrocarril... Estos protagonistas de las jornadas electorales continuarían estando presentes en los años que siguen. Así, por ejemplo, en las elecciones de marzo de 1869 nuevamente se destacó "...la aguerrida fuerza de choque integrada por los legendarios peones del Ferrocarril Oeste"³³, cuyo administrador, Luis Elordi, fue un caudillo autonomista de todos estos años. Refiriéndose precisamente al autonomismo, dice Julio A. Costa: "...este grande y noble partido... era maestro en maniobras electorales y de comité; y no le hacía asco al concurso de los peones de Aduana, ni al de los de la limpieza, ni al de los comisarios de policía..."³⁴. Los enfrentamientos internos que este partido tuvo en la segunda mitad de la década del setenta no le harían cambiar sus costumbres ni sus clientelas, por lo que las crónicas de las elecciones vuelven a mostrarnos la competencia entre facciones por controlar los mecanismos de reclutamiento de potenciales votantes.

Queda claro que buena parte de estos votantes pertenecían a los sectores populares, y dentro de sus filas, a la clase de los peones y jornaleros vinculados de alguna manera a la administración estatal. No es tan claro, sin embargo, cómo se establecía la vinculación entre trabajadores, Estado

y partidos. La pretensión de lealtad inmediata de parte de los empleados no estaba ausente. Así, por ejemplo, en 1863 "La Nación Argentina arremetió contra los empleados y militares que militaban en el Club Libertad, negándoles el derecho de ser opositores al gobierno ...(luego) siguió ensañándose con los civiles, pidiendo la destitución de los empleados de la Aduana y de la Municipalidad que no eran leales con el gobierno nacional que les pagaba el sueldo". Pero esta pretensión era retratada por La Tribuna, que en un raptó de ética ciudadana afirmaba "que el sueldo de los empleados no podía ser el precio de su conciencia"³⁵.

En realidad, es posible que el control del Estado diera buenas posibilidades a una facción para reclutar empleados y convertirlos en votantes, y que a su vez, el empleo fuera otorgado con preferencia a los partidarios. Pero en los casos que hemos referido, no se trataba simplemente de canjear un puesto por un voto. En primer lugar, buena parte de las actividades mencionadas no estaban manejadas directamente por la administración central (ya fuera municipal, provincial o nacional) sino que se trataba de servicios que se licitaban a terceros. A veces su explotación se otorgaba a empresas concesionarias, otras veces a contratistas encargados de reclutar la mano de obra y dirigirla en los trabajos. Tanto en la solicitud como en la adjudicación de concesiones el interés electoral no estaba ausente³⁶, pero es obvio que no bastaba con que un partido accediera al aparato oficial para que tuviera de inmediato el control de todas las actividades bajo su esfera de influencia. En segundo lugar, hemos visto que la movilización de hombres era organizada y se realizaba de maneta colectiva, no individual. Esto requería de mecanismos de dirección y encuadramiento, que probablemente estuvieran vinculados con las formas de organización laboral, dando lugar al surgimiento de figuras de capataces/caudillos. Estas figuras muchas veces eran el eslabón clave en el reclutamiento de trabajadores/militantes, pues traían "su gente" a una organización mayor. Finalmente, es probable que las relaciones entre las máximas cabezas partidarias, los dirigentes que habían sabido construirse una clientela electoral administrando empleo desde algún rincón de la administración, los caudillos surgidos de las filas populares que tenían a su cargo el manejo de sus bases y esas bases mismas hayan sido de carácter muy complejo, cimentadas en lazos de paternalismo, lealtad y deferencia muy difíciles de analizar.

En cambio, es fácil ver que estos votantes están muy alejados de la imagen del ciudadano poseedor de derechos políticos, miembro de la clase de "los mejores" y diferenciado del habitante común, que aparece en algún texto de Alberdi y en la mayoría de las interpretaciones de su pensamiento. También que un sistema político asentado sobre esas bases debía distar bastante del clásico modelo de una república restrictiva apoyada en la representación ciudadana de los sectores privilegiados de la sociedad, que muchas veces se ha tomado para explicar la organización política argentina antes de la vigencia de la ley Sáenz Peña.

En teoría, cada elección significaba la designación de representantes por parte de los ciudadanos; en la práctica, se trataba de un momento en el cual las facciones políticas ponían en juego sus clientelas, más o menos ampliadas según las circunstancias, pero que siempre resultaban en una proporción muy menor de los potenciales votantes. Más aún, dada la falta de limitaciones al sufragio, esas clientelas se reclutaban mayoritariamente entre los sectores populares. Pero ¿estaban ellas acaso conformadas por ciudadanos que encontraban a través del voto su mecanismo individual de representación? Parece difícil.

Tampoco se trataba de las formas antiguas más colectivas de representación. En las zonas rurales y en las regiones más tradicionales, los resultados de los procesos electorales podían corresponder al peso relativo de los diferentes sectores de la elite social y económica, que controlaban políticamente a "su gente" a través de complejos lazos de clientelismo. Pero en las ciudades más modernas, radicalmente renovadas por la inmigración —Buenos Aires, Rosario—, donde día a día se ampliaba el espectro de sectores urbanos (burgueses y populares) no encuadrados en las viejas redes paternalistas, y donde las maquinarias políticas habían alcanzado mayor autonomía, las elecciones tal como se desarrollaban por entonces no servían como mecanismo para vincular a la sociedad civil con el sistema político, para representar en términos individuales a cada uno de los ciudadanos.

Esto no quiere decir que no fueran importantes. Por el contrario, cumplían un papel decisivo como sistema establecido y aceptado para la renovación de autoridades, que debía garantizar la sucesión relativamente pacífica en los distintos niveles de los poderes públicos. Como veremos, en toda esta etapa el problema central de la construcción de un orden político radicaba mucho más en la dificultad para resolver los conflictos que se planteaban entre las elites, que los que podían surgir entre éstas y las masas. Los atrios se convirtieron entonces en un terreno para medir fuerzas entre las facciones políticas más civilizado que los campos de batalla, pero los días de elección conservaron muchas de las características de los días de guerra. La movilización de huestes; la capacidad y disposición de éstas para la violencia; el heroísmo, la lealtad y la obediencia mostradas por los protagonistas; la importancia que se otorgaba al control material del terreno, todo evoca la guerra.

En Buenos Aires, en los años que siguieron a la caída de Rosas, las elites políticas retomaron métodos y prácticas que ya habían sido ensayados en la década de 1820, y perfeccionaron un sistema que estuvo lejos de cualquier modelo de ciudadanía restringida en el sentido clásico. En efecto, como en los años '20, fue la vigencia del sufragio universal la que permitía organizar el sistema, en tanto un rasgo central de éste era que sus bases electorales se reclutaban entre los sectores populares. Está más allá de los propósitos de este trabajo analizar cómo y por qué estos sectores respondían a la convocatoria. Pero está claro que no se trataba de relaciones de subordinación social y económica establecidas en el ámbito privado, como en el caso clásico de los peones de una estancia llevados a votar por su patrón. El renovado sistema organizado en Buenos Aires tenía a la administración pública como ámbito privilegiado de reclutamiento, y cualquier análisis de los lazos de clientelismo sobre los que se apoyaba la convocatoria política a los potenciales votantes debe explorar esa peculiar faceta del caso porteño³⁷.

En el esfuerzo desplegado por los sectores políticos para crear un sistema electoral que sirviera de apoyo al orden en construcción, se recurrió a algunas prácticas ya conocidas y se desarrollaron otras nuevas que se combinaron e integraron, dando su sello al período. Las interpretaciones tradicionales, al medir las prácticas electorales con la vara de un modelo a priori de república verdadera, no descubren sino la distancia entre modelo y prácticas, sin atender a la dinámica específica de éstas. Más aún, al insistir en una imagen —hoy estandarizada— de un sistema político monolíticamente autoritario y excluyente, dejan de lado los problemas que surgieron a los ojos de las elites políticas e intelectuales abocadas a la construcción de un orden estable, del hecho ineludible de la presencia permanente de sectores del "pueblo" en la vida política.

Las prácticas electorales ensayadas fueran una manera de controlar orgánicamente esa participación popular, canalizándola a través del sufragio y poniéndola así al servicio de los conflictos entre las facciones de la elite. Estos ensayos se abrieron paso venciendo resistencias en el terreno político y provocando controversia y debate en el plano de las ideas. Las posibilidades de alcanzar un orden político estable y legítimo no dependían solamente de la eficacia lograda a través del desarrollo de un conjunto de prácticas, sino también de la sustentación que ese orden pudiera mostrar en el mundo de las ideas de la época. Sin embargo, ese mundo mismo estaba afectado a su vez por los problemas políticos y atravesado por discusiones ideológicas, de manera tal que en él coexistían y se enfrentaban diversas concepciones, propuestas y formulaciones en torno de cómo debía construirse un orden político.

III. El sufragio como tema

Cómo construir un orden estable y legítimo: vieja preocupación, planteada desde el momento mismo de la Revolución de 1810 y actualizada luego de la caída de Rosas, cuando se redoblaron los esfuerzos por organizar institucionalmente al país. En ese sentido, una vez definido el carácter republicano del sistema, quedaban sin embargo una cantidad de problemas sin resolver. Entre ellos, el tema del sufragio ocupó siempre un lugar en la discusión teórica e ideológica, pues remitía a la cuestión más general de cómo se establece, una vez delimitada la diferencia entre gobernantes y gobernados, la relación entre unos y otros.

La historia de esa discusión se ha escrito como una historia de las ideas liberales; inacabadas, transicionales, desplegadas sólo parcialmente durante muchas décadas, estaban sin embargo destinadas a realizarse por fin en todas sus potencialidades. Las formas puras de la matriz del liberalismo clásico que inspirara a los hombres de Mayo sufrieron torsiones y oscurecimientos como consecuencia de las resistencias encontradas en su camino, pero se habrían mantenido como origen y como meta de varias generaciones enmarcadas en la tradición liberal. Encarnada después de Caseros en los hombres de la Organización Nacional, esa tradición encontró una nueva formulación incompleta en las décadas siguientes. Al abrazar un liberalismo que fue "conservador", los hombres del '80 demoraron el tránsito hacia la realización plena del ideal liberal, tal como hablan demorado ese otro tránsito en el terreno político, el que debía llevar de la república posible a la república verdadera³⁸. La idea restrictiva de ciudadano se habría correspondido así con la práctica restrictiva de la ciudadanía.

Hemos visto qué problemático resulta tratar de leer las elecciones del periodo a partir de las interpretaciones hoy vigentes sobre esas prácticas restrictivas. Cuestionamos la posibilidad de entender el sufragio como mecanismo individual de ejercicio de la representación política de los ciudadanos. Pero ¿cuál era el peso de esa versión liberal clásica de la ciudadanía en los discursos dominantes de la Argentina de entonces? Como veremos, diversas concepciones coexistían conflictivamente, mostrando lisuras, antagonismos y rupturas que quedan ocultos en la visión tradicional de un liberalismo esencial que se habría desplegado a lo largo de todo el pensamiento del siglo XIX.

Diversas tradiciones se entrecruzaban en esa discusión, y las ideas liberales de la ilustración, que habían servido de inspiración en los años revolucionarios, competían a mediados de siglo con las doctrinas políticas y filosóficas decimonónicas incorporadas por entonces al pensamiento generado en el Río de la Plata. Este, por su parte, era muy sensible no solamente a las ideas en boga sino también a los desafíos que la realidad política y social local le iba planteando.

Rastreado los motivos dominantes de ese pensamiento liberal a lo largo del siglo en torno de los problemas del sufragio y la ciudadanía se distinguen tres momentos, que son sucesivos en cuanto a su gestación pero cuyos sedimentos terminan superponiéndose para ofrecer, en las décadas que nos interesan, un panorama muy complejo.

III.1. La irrupción de las masas

El quiebre del orden colonial y la crisis política que le siguió llevaron a un primer plano la discusión en torno del problema de la construcción de un nuevo orden. Una vez roto el vínculo con la metrópoli, para resolver ese problema no parecía suficiente la afirmación de Mariano Moreno de que "la soberanía retrovertía en el pueblo"³⁹. Muy pronto afloraron una serie de contradicciones que fisuraron y debilitaron el campo revolucionario. Si por un lado el nuevo poder se vio enfrentado a importantes grupos económicos dominantes⁴⁰, por otro, la convulsión no solamente política que produjo la Revolución y que implicó la emergencia de un gobierno débil "con falta de tradiciones", se tradujo en lo que muy pronto se consideró como un peligroso avance del igualitarismo⁴¹. Surgió así el problema teórico y empírico de cómo articular la relación entre la nueva elite política gobernante y los sectores sociales plebeyos, en el marco de la inevitable apelación a ellos como elemento decisivo para el triunfo de la empresa bélica.

De todos modos, mientras hubo un enemigo externo el frente patriota mantuvo cierto grado de cohesión. Pero hacia el fin de la primera década revolucionaria, con la terminación de la guerra con España, se planteó el peligro de la guerra civil. El balance no podía ser más sombrío. El peligro no era tanto una recaída en el despotismo, sino un abrupto desemboque en la anarquía, producido por los excesos democráticos. El ascendiente de la maltrecha nueva clase gobernante sobre unas masas "bárbaras" encendidas por el igualitarismo, se había roto definitivamente. Sobre esa base se estaba construyendo el poder de los cada vez más agresivos caudillos rurales. A la hora de su triunfo, señala Halperin: "Los caudillos vencedores en 1820 se presentarán como defensores de la igualdad republicana, contra una clase política porteña sospechada muy justamente de admiración creciente por los sistemas aristocráticos"⁴².

Para los herederos de la Revolución surgía así como problema principal el del control y la organización del país. El tema del sufragio quedaba subordinado a la cuestión más general de la consolidación de un poder capaz de controlar los arrebatos de autonomía de los caudillos rurales y las dirigencias regionales. Pero en la medida en que el problema de los sectores plebeyos aparecía en el origen mismo de esa cuestión, la discusión sobre el sufragio se hacía insoslayable.

En este contexto se dieron, pues, los primeros debates en torno de la restricción de los derechos políticos. Frente a los peligros vigentes, hombres como Monteagudo —que había militado en las filas jacobinas de la Revolución— empezaron a plantear la necesidad de restringir el ejercicio de

los derechos políticos. Apelando a una doctrina que encontraría su formulación más acabada en Sieyes y que distingue entre ciudadanos activos y pasivos, propusieron limitar estos derechos a los propietarios, es decir a los "activos". Sólo los "ciudadanos-accionistas" pueden funcionar en ese carácter en tanto tienen un interés directo en la cosa pública: únicamente quienes tienen independencia económica pueden gozar de independencia de juicio y, por lo tanto, opinar sobre los destinos comunes.

Sin embargo, era difícil que esa doctrina prosperara en un país en que la irrupción revolucionaria no solamente había consagrado el dogma de la igualdad, sino que además había puesto en movimiento a vastos sectores sociales que parecía complicado desconocer. En tal marco resultaban inocultables las tensiones e insuficiencias que encerraba un discurso que sólo podía concebir la posibilidad de la existencia de diferencias "entre iguales" —entre individuos que se suponen intercambiables— expulsando a los meros habitantes de toda consideración social, igualando a todos los no propietarios con los esclavos, indígenas y sirvientes, y colocándolos juntos en los márgenes de la sociedad⁴³.

En los hechos, la igualdad se imponía en la letra: la provincia de Buenos Aires estableció en 1821 el sufragio universal y ya no lo cambiaría. Este dato que puede parecer sorprendente para quien no esté familiarizado con la historia de la ciudad de Buenos Aires, lo es menos en el contexto local, ya que la vida política porteña contó desde muy temprano entre sus principales protagonistas a la plebe urbana movilizadora, que más de una vez había contribuido a decidir el resultado de los conflictos entre las facciones políticas. El sufragio universal puede interpretarse así como forma de canalización de esa participación. Estos antecedentes no alcanzan, sin embargo, para explicar la vigencia tan temprana del sufragio universal en el Río de la Plata, propósito que excede los marcos de este trabajo⁴⁴.

Más allá de la letra de la reglamentación electoral, en la nueva ecuación política que se consolidó a principios de la década de 1820 en la provincia⁴⁵, el sufragio cumplió un papel complejo. En primer lugar, votaba muy poca gente. Pero además, en la campaña, el caudal de votos controlados por los hacendados permitió a los sectores más moderados dominar la Junta de Representantes, contrarrestando así el peso de la ciudad. El problema de la plebe urbana movilizadora, que desde 1806 venía irrumpiendo en la escena política de manera no siempre controlable, también era manejado desde el gobierno. Teniendo en cuenta que, a pesar de la derrota infligida por las fuerzas armadas rurales a ese sector en 1820, el sufragio universal volvía a convocarlo, la administración ejerció su poder sobre tropa y empleados públicos para dirigir sus votos y asegurar la continuidad. Pero la movilización popular que estimulaba el sistema ponía al gobierno a prueba en cada elección a la vez que exigía al grupo gobernante "una disciplina interna que le había faltado en el pasado"⁴⁶. Así fue que con la progresiva disolución de la alianza que había cimentado la experiencia política de los primeros años de la década del '20, desapareció también la garantía de continuidad y moderación que había resultado de la aplicación del sufragio universal. Las elecciones fueron cada vez más escandalosas y violentas y las sucesiones volvieron a decidirse por la vía de las armas. La resolución final de esta historia llegó con el triunfo de Rosas, quien articuló magistralmente las bases de su poder a partir de apoyos que provenían tanto de su tradicional bastión rural como de esa plebe urbana hasta ese momento tan rebelde a cualquier intento de disciplinamiento.

Esta experiencia del sufragio universal influyó decisivamente y por muchos años a la hora de debatir cómo se instrumentaba el principio de soberanía popular. Los herederos directos de la Revolución y propulsores iniciales del sistema buscarían limitar un derecho cuyo ejercicio había terminado por desplazarlos del poder, mientras que —como dijimos más arriba—los federales recogerían las banderas de la igualdad republicana.

En los debates del Congreso de 1826, cuyos temas centrales fueron otros, estas posiciones quedaron manifiestas en las discusiones sobre la ciudadanía y los alcances del sufragio. Así, por ejemplo, ecos de los planteos limitativos ya esbozados en años anteriores por quienes señalaban los peligros de la anarquía, se descubren en este intento del cura Castro por justificar la pérdida de la ciudadanía por parte de "todo aquel que no tuviera propiedad u oficio útil":

"¿Cuán difícil será que emita en su voto su propia opinión aquel que del patrón, de quien depende, recibe su pan y su subsistencia?"⁴⁷.

Los argumentos en contra de las limitaciones al sufragio también eran conocidos y se expresaron en esta ocasión en boca de quienes ahora aparecían como fervientes defensores del principio de igualdad. Así, por ejemplo, Elías Galateo, federal católico que había hecho su carrera política junto al caudillo santafesino López, respondía a Castro de, esta manera:

"Si es verdad que el jornalero y el doméstico no están libres de los deberes que la república les impone, tampoco deben estar privados de los derechos"⁴⁸.

Dorrego, por su parte, insistía sobre la radical ilegitimidad de régimen resultante:

"¿Qué es lo que resulta de aquí? Una aristocracia (...) la más terrible porque es la aristocracia del dinero"⁴⁹.

A pesar de estos argumentos, la propuesta limitativa fue recogida en la Constitución, que excluyó de la ciudadanía a los analfabetos (a regir quince años después de la sanción constitucional), criados a sueldo, peones jornaleros, soldados de línea, y los "notoriamente vagos". Pero la disposición corrió a suerte de la Constitución, y en los años que siguieron las provincias se rigieron por sus propias leyes.

Estas discusiones reflejan el clima reinante en un momento en que se aceleraba la disolución del Partido del Orden y se agudizaban los enfrentamientos entre los ahora unitarios y los federales de diverso tipo. Para los primeros, en derrota, el sistema apoyado en el sufragio universal había mostrado una precariedad peligrosa. Pero, como hemos visto, el pensamiento liberal ilustrado abrazado por los unitarios imponía límites a la posibilidad de pensar restricciones al sufragio. En la medida en que la sociedad suponía una asociación entre iguales, las propuestas de limitación de los derechos de algunos sólo podían concebirse a partir de su exclusión de esa asociación. Pero la experiencia histórica mostraba las dificultades para hacer efectiva esa exclusión y en ese sentido, el triunfo de Rosas terminó de hacer manifiestas las contradicciones que no podían resolverse dentro de los marcos del pensamiento ilustrado.

III.2. La elite y las masas

La llegada del nuevo ideario romántico al Río de la Plata no supuso una ruptura en cuanto a las preocupaciones que desvelaban a los hombres del período ilustrado, pero sí produjo un giro radical en cuanto a los modos de tematizar esas mismas cuestiones.

El acceso definitivo de Rosas al poder renovó la desconfianza de la elite política e intelectual urbana en las masas plebeyas y los motivos de condena al sufragio universal. Pero al mismo tiempo ese triunfo mostraba hasta qué punto el apoyo popular se había convertido en un dato ineludible para alcanzar el poder. Para los jóvenes de la Nueva Generación era necesario hacerse cargo de las imposiciones de la realidad que el "racionalismo abstracto" de los viejos unitarios había tendido a despreciar. Como un eco de las ideas dominantes en el medio intelectual francés de eclécticos y doctrinarios, al establecer la distinción entre Estado y sociedad civil, ellos pudieran plantear de manera renovada el problema de los derechos políticos restringidos. Así, en palabras de Echeverría:

"La democracia... no es el despotismo absoluto de las masas, ni de las mayorías; es el régimen de la razón"⁵⁰.

No se trataba simplemente de una reiteración de las propuestas de Castro o de Monteagudo, en tanto esta distinción operaba ya en el marco de un tránsito hacia un modelo de tipo organicista de lo social⁵¹. Al concebir a la sociedad en términos no de individuos a secas sino de individuos sociales, de clases o grupos cada uno con su función perfectamente definida para conformar el todo social, la generación romántica podía plantearse la posibilidad de existencia de diferencias "entre iguales". En ese marco el acceso exclusivo de unos pocos al ejercicio de los derechos políticos resulta de una especialización funcional interna a la sociedad⁵². Esta formulación se vincula con la distinción entre "voluntad general" y "razón colectiva" que tanto preocupaba al primer Alberdi:

"La soberanía del pueblo no es pues la voluntad colectiva: es la razón colectiva del pueblo, la razón que es superior a la voluntad, principio divino, origen único de todo poder legítimo sobre la tierra"⁵³.

La elite política se concebía entonces como una instancia privilegiada, depositaria de la razón colectiva, que tiene por función, antes que representar a la sociedad en tanto suma de voluntades individuales, la de condensar, como sujeto colectivo, sus mejores atributos⁵⁴. Sin embargo, oponer llanamente voluntad general a razón colectiva hubiera significado introducir elementos irracionales en el curso de una evolución histórica que se suponía orgánica y lógica. Por otro lado, desconocer sin más la voluntad general hubiera importado una recaída en el racionalismo abstracto. El único modo de reconciliar voluntad general y razón colectiva era hacer de la primera un modo de acceso a la segunda: "Si la voluntad general no es la ley, es la contraprueba y la garantía de ley", decía Alberdi⁵⁵.

Esta solución suponía una visión racionalista y fatalista de la historia⁵⁶, que sólo resultaba verosímil mientras la voluntad general encarnada en la figura de Rosas se ajustara a los designios que la razón le había asignado. A los ojos de la Joven Generación, esta visión de la historia se vio fuertemente desmentida cuando el giro a la oposición y el fracaso de la embestida revolucionaria posterior la instalaron ante la paradoja de una "tiranía" que, sin embargo, parecía inmovible. El

curso lógico de nuestra historia se había quebrado y con ello se rompía todo posible vínculo entre las masas y sus elites ilustradas.

En la emigración estos pensadores radicalizaron sus aprensiones respecto de la posibilidad de regenerar la constitución moral de un pueblo que ya por entonces descubrieron como "irremediablemente perverso". Consolidado el régimen rosista, ya no concibieron otra salida que la colosal empresa de regenerar de raíz "un medio social bastardo" a través del trasvasamiento poblacional. Sobre esta idea nuclear, bastante lejos ya del programa romántico, se asentó el proyecto alberdiano del '52.

Para Alberdi, la inmigración suponía como requisito previo la consolidación de un orden político estable. Esta fue por entonces su preocupación central, y convencido del carácter constituyente de las instituciones, dedicó sus esfuerzos a diseñar el marco institucional y la forma de gobierno que convenía a la República Argentina. En ese marco, vuelve a plantearse el tema del sufragio.

Teniendo en cuenta las "tendencias anárquicas" de la sociedad argentina, Alberdi proponía establecer ciertas instancias de mediación para contrarrestar esas inclinaciones e introducir mecanismos como el sufragio indirecto para alcanzar un ordenamiento político en que primaran las virtudes republicanas. Sin embargo, esto no llevó a Alberdi a la tan conocida distinción entre las amplias libertades civiles y las restringidas libertades políticas atribuida a lo que Botana ha llamado la "fórmula prescriptiva", ni a la separación tajante entre habitante y ciudadano⁵⁷. Por entonces, Alberdi encendía que restricciones tales resultarían inaceptables en un medio que había gozado por tanto tiempo de derechos ilimitados. Así es que en Bases propone:

"Para olvidar los inconvenientes de una supresión brusca de los derechos de que ha estado en posesión la multitud podrá emplearse el sistema de elección doble y triple, que es el mejor medio de purificar el sufragio universal sin reducirlo ni suprimirlo y de preparar las masas para el ejercicio futuro del sufragio directo"⁵⁸.

En este contexto ideológico se gestó la Constitución de 1853. En el terreno de la ciudadanía política primó la propuesta alberdiana de las Bases y el sufragio universal; aunque no explicitado, se considera — como vimos— implícito en el texto constitucional. Pero de allí en más, todo se dejó para después, para reglamentar a partir de leyes nacionales o provinciales. Las actas del Congreso Constituyente no revelan discusión alguna respecto a estos temas⁵⁹, y hay que esperar a las sesiones del Congreso en 1857 para encontrar el primer debate sobre sufragio y ciudadanía política referido al plano nacional.

Se discutía la ley electoral que debía regular las elecciones nacionales⁶⁰ cuando el eco del Congreso de 1825 se hizo sentir en el recinto en la voz del senador Zavalía:

"... por el artículo en discusión se establece el derecho de sufragio universal que si bien es el término adonde deben encaminarse nuestros pasos para el porvenir, no ha llegado empero el tiempo de ponerlo en práctica. Es seguramente por espíritu democrático que se quiere comprender entre los electores aún a los individuos que ganan la vida al servicio de otros... Pero ese es un mal modo de servir a los intereses de la democracia"⁶¹.

Proponía restringir el sufragio para que no votaran "criados o sirvientes y los peones o jornaleros", personas sin capacidad suficiente para discernir e instrumentos dóciles "a la voluntad del patrón, que en los comicios electorales se multiplica en razón del número de sus sirvientes".

Volvió así a brotar la vieja resistencia contra el sufragio universal, ese principio que se había abierto paso una y otra vez, que las elites de Buenos Aires habían incorporado a su Constitución de 1821, pero que sería todavía cuestionado desde algunas provincias. Poco tiempo antes de la discusión de esta ley, el Congreso de Paraná había rechazado propuestas restrictivas del sufragio incorporadas en los proyectos de constitución de San Luis, Salta, La Rioja, Córdoba, Tucumán y Jujuy, todas inspiradas en el proyecto alberdiano para la provincia de Mendoza, también rechazado en este punto porque atentaba contra el principio básico de igualdad ante la ley y contra los principios esenciales de la Constitución Nacionales.

Estos antecedentes fueron tenidos en cuenta en el debate de la ley electoral de 1857 y el argumento de la inconstitucionalidad de la limitación electoral fue esgrimido varias veces para rechazar la propuesta de Zavalía. En la discusión, volvieron además a salir las viejas razones a favor de la igualdad, como cuando Marcos Paz señalaba que cualquier restricción "importaría un desheredamiento de los derechos que conquistaron esos mismos jornaleros en los combates de la independencia" y que esto sería "a más de injusto, cruel"⁶³. Pero también asomaban ya argumentos más propios de los tiempos que se anunciaban a mediados de siglo y fue Díaz Vélez quien con mayor énfasis advirtió sobre

"Lo inconveniente que era privar del derecho de votar a una clase numerosísima que hacía casi medio siglo que estaba en posesión de ese derecho y tenía la costumbre de usar de él... que era... peligroso dar una nueva arma a los mal intencionados para que conmuevan y alarmen los ánimos de los que se crean ofendidos como se creerían... los jornaleros"⁶⁴.

A diferencia de lo que ocurriera treinta años antes, en este caso la propuesta de restricción fue derrotada en forma abrumadora. El reclamo de Zavalía había sido el de una voz solitaria y algo anacrónica, y la ley confirmó el voto universal masculino para los mayores de 21 años⁶⁵. Sin embargo, nuevas propuestas en torno de la limitación del sufragio no tardaron en aparecer, pero éstas tendrían ya un carácter del todo diferente al planteado en 1857⁶⁶.

La secesión de Buenos Aires y los conflictos que se sucedieron entre esa provincia y la Confederación revelaron a hombres como Alberdi que al proceso de consecución de un orden habría de resultar más problemático de lo esperado. Pero la raíz del mal no parecía radicar ya en el desierto sino en las propias ciudades "cultas":

"Los enemigos de estos países no están en sus desiertos, sino en el seno de sus ciudades pobladas de facciosos (...). Los salvajes no han destruido ciudad alguna importante, no han derrocado gobierno alguno legítimamente constituido e instalado"⁶⁷.

En este punto se produce una inversión del planteo alberdiano del '52. El origen de la inestabilidad política para él ya no residía tanto en los pueblos como en las elites gobernantes. Sólo entonces nacieron sus propuestas de exclusión política⁶⁸, pero éstas parecen estar orientadas a

salvaguardar a la sociedad civil de los conflictos que en el plano político aparecían como recurrentes y aún inevitables. En efecto, más que a moralizar el sufragio y a elevar el nivel de los ciudadanos, las medidas de exclusión estaban dirigidas a evitar que se corrompiera a los inmigrantes y se desvirtuara la promesa de orden que representaban los recién llegados, todos honestos y laboriosos simples habitantes. Desengañado de la posibilidad de que surgiera en lo inmediato un orden político, la apuesta de Alberdi se orientaba a confiar en la constitución espontánea de una sociedad civil, distinta del mero medio social por entonces existente. Una vez conformada, a ella correspondería hacerse cargo de los negocios públicos.

Tal como lo anticipaba este nuevo giro en el debate, en la segunda mitad del siglo la discusión se trasladó definitivamente del terreno de la relación entre elites y masas hacia el de los problemas relativos a la constitución misma de tales elites. Mientras que las primeras habían sido ya disciplinadas por la tiranía, estas últimas persistían en sus controversias. Los años que siguen, y que abarcan el período central que nos ocupa, fueron claves en el proceso de integración de una clase política y de articulación de un sistema de gobierno. Entonces sumiría un determinado modo de hacer política que a su vez plantearía nuevos desafíos a los pensadores de la época.

III.3. Hacia el tercer momento liberal

A pesar de Alberdi, la Constitución no alcanzó para asegurar el orden político y pasaron casi diez años hasta que, con el triunfo de Buenos Aires sobre la Confederación, se entró definitivamente en la etapa de la llamada Organización Nacional. Baja la hegemonía algo precaria del Partido Liberal se fueron dando los pasos políticos e institucionales que llevaron a la consolidación del Estado nacional y a la caída del mismo partido que había comenzado por liderar ese proceso.

En la organización de aquella hegemonía, se pusieron en marcha mecanismos políticos viejos y nuevos. La vigencia de las disposiciones fijadas por la Constitución para el gobierno de la República y de cada una de las provincias dio lugar a la celebración periódica de elecciones y, por lo tanto, a la puesta en práctica del sufragio universal, regulado a través de las leyes electorales. La discusión acerca de la amplitud legal de la ciudadanía política parecía zanjada hacia 1860, y los problemas que surgieron en la década que entonces se iniciaba tuvieron otros ejes.

En particular, en el ámbito porteño se produjo una explosión en lo relativo a la actividad política, que se puso de manifiesto no sólo en la organización y expansión del Partido Liberal primero y más tarde de sus facciones, sino también en el desarrollo de formas diversas de participación política que alcanzaron alto grado de eficacia⁵⁹. Hemos visto que en Buenos Aires se había logrado además montar un sistema bastante eficiente para garantizar la sucesión relativamente pacífica de las autoridades, a través de elecciones en las que las facciones se apoyaban en el sufragio universal para organizar sus huestes reclutadas entre los sectores populares de la ciudad. Con el tiempo, los mecanismos de control faccioso de los comicios se fueron perfeccionando, montándose verdaderas máquinas electorales desde el serio mismo del aparato estatal.

Es probable que en otras provincias las prácticas políticas hayan tenido características diferentes a las que se observan para Buenos Aires. Pero en todo caso, el poder se organizó también utilizando los mecanismos constitucionales y, por lo tanto, apoyándose en el sufragio universal. Y

aunque las elecciones hayan tenido rasgos peculiares en cada lugar, en todos lados los sectores que consolidaban su poder lo hacían a partir de alguna forma de control del voto popular.

En ese marco, en general los cuestionamientos provenían de los sectores desplazados en cada ocasión y apuntaban a denunciar el fraude y la violencia que, aunque se cometían de manera sistemática, siempre eran descubiertos por la parte perdedora. Regía el sufragio universal y, de acuerdo con las concepciones de la época, lo que importaba no era que todos votaran sino que cualquiera pudiera votar. Por eso, las discusiones se centraban más en los mecanismos y procedimientos del voto que en cuestiones vinculadas a la extensión del sufragio o al problema de la ciudadanía.

Hacia comienzos de la década del '70, sin embargo, los debates fueron adquiriendo un tono cada vez más polémico. Para entonces, la vida política argentina, y en particular la porteña, afrontaba nuevos problemas. Con la definitiva derrota de la montonera y el fin de los levantamientos de viejo estilo no se había alcanzado el tan ansiado orden político, y la estabilidad era amenazada por lo que ya se había convertido en una escalada de violencia facciosa. No solamente cada elección daba lugar al fraude y desembocaba en cuestionamientos y denuncias de la parte perdedora, sino que se llegó más de una vez al enfrentamiento armado, que ponía en peligro la estabilidad institucional. Hasta ese momento la lucha contra los últimos caudillos y la efectividad con que se habían concretado las sucesiones contribuyeron a otorgar legitimidad al sistema y a mantener en el poder a sus mentores, más allá de las impugnaciones en épocas electorales. Pero en los años '70 esa legitimidad comenzó a ser puesta en cuestión desde adentro mismo de las dirigencias políticas, donde nuevos sectores buscaban desplazar a los viejos y reemplazar al sistema sobre el que habían consolidado su poder. La situación aparecía con todo dramatismo para quienes tenían ante sí el espectáculo del derrumbe francés tras la inquietante experiencia de Napoleón III. La pregunta sobre cómo gobernar este país volvía entonces al primer plano.

Algunos creyeron ver cumplidos los objetivos fijados por la doctrina alberdiana del '54 y descubrieron allí la causa última de los males existentes. La consagración de aquella distinción entre derechos políticos y derechos civiles, había provocado un distanciamiento peligroso entre la sociedad civil en consolidación y la sociedad política, culminando con el enquistamiento de una "oligarquía" ajena a los reclamos y necesidades de la sociedad que decía representar. En realidad, las "gentes decentes", los propietarios, no participaban de la vida pública. Ese divorcio, y la apelación constante a los sectores populares para dirimir las controversias internas entre las facciones políticas —que para algunos evocaba el fantasma de la década de 1820 en Buenos Aires—, preocupaban cada vez más a muchos dirigentes⁷⁰. Había llegado la hora de abrir paso a la sociedad civil.

La cuestión que se debatía entonces era cómo lograr que los sectores esclarecidos, que fallaban a su misión de elites dirigentes de la sociedad y se encerraban en sus negocios privados, participaran efectivamente de los asuntos públicos. En este punto, la atención volvía a volcarse sobre el tema del sufragio. Las soluciones podían ser drásticas: en la Asamblea Constituyente de Buenos Aires, el diputado Marín propuso el sufragio calificado y censatario:

"Limitemos el ejercicio de la soberanía a la parte más inteligente y capaz de la provincia o de la ciudad, daremos gran responsabilidad a las mesas receptoras de votos y entonces el resultado de la elección será manifestación franca y verdadera de la mayoría del país"⁷³.

Aquella "élite" de la sociedad que los románticos habían proclamado como destinataria natural del poder político finalmente volvía a identificarse con las clases propietarias⁷².

Sáenz Peña sostenía que el esfuerzo sería vano si no se imponía la obligatoriedad del sufragio. Limitar el voto, como proponía Marín, no garantizaba que aquellos que debían cumplir con esa función pública efectivamente lo hiciesen. Sólo obligándolos a votar podría contribuirse a "levantar el espíritu público abatido". La propuesta de obligatoriedad del voto no se orientaba hacia una ampliación de la participación política popular, como se ha interpretado con frecuencia, sino a la incorporación de quienes formaban en los círculos burgueses.

Mitre, quien como representante de la "oligarquía" gobernante era el destinatario último de estos ataques, demostró por su parte que estas posturas eran, en último análisis, incompatibles con los principios consagrados por la Constitución:

"La teoría del voto obligatorio está fundada en esto: en que el sufragio no es un derecho del pueblo, sino una función pública encomendada a ciertos ciudadanos (...). Así pues para hacer prevalecer esa teoría del deber contra el derecho, es preciso borrar a este último".

"Todos los argumentos que se han hecho como el proyecto han sido tendientes a la negación de los principios de que fluye el sistema representativo republicano"⁷³.

No es que Mitre pretendiese erigirse en representante de la voluntad popular sin más. Sabía que este título no parecía suficiente como legitimación, pues sin ir más lejos, "Rosas apeló al pueblo, Napoleón apeló al pueblo". Reconocía él también una razón independiente de la voluntad de los hombres, y en su proyecto el sufragio aparece a la vez como "un deber y un derecho". Sin embargo, estaba igualmente convencido de que aquellos principios republicanos consagrados por la Constitución, sobre los cuales había construido su poder el Partido Liberal, no podían ni debían ser revisados. A su juicio, la única forma de resolver esta aparente contradicción era aceptando la existencia de una doble vía de acceso a la razón. A la vía especulativa propia de las elites, le oponía entonces

"La razón pública (que) está más arriba que nosotros porque tiene esa conciencia experimental que se adquiere en medio de la lucha, en medio de la práctica de los gobiernos libres"⁷⁴.

Una lógica sin fisuras y, sobre todo, un aceitado sistema de relaciones políticas le permitieron imponer fácilmente su proyecto, casi sin modificaciones. No obstante, si bien aquellas impugnaciones que escapaban a los marcos establecidos por el principio de sufragio general resultaban fáciles de refutar, los problemas de legitimidad a que ellas apuntaban parecían ya insoslayables. La respuesta de Mitre, sintetizada en la fórmula de "no innovar", no ofrecía alternativa ante la amenaza de estabilidad que para muchos representaban el fraude y la llamada oligarquización de la vida política⁷⁵.

Una nueva línea de pensamiento comenzó entonces a abrirse paso en el horizonte de ideas local, intentando hacerse cargo de aquellas cuestiones de legitimidad planteadas pero dando a la vez cabida al hecho cierto y aparentemente ineludible de la presencia político-electoral de los sectores populares. Así, para Estrada la cuestión de fondo radicaba en cómo dar lugar en el sistema institucional a las diversas expresiones políticas, todas igualmente válidas, que albergaba nuestra sociedad.

"No está el mal en el sufragio universal mismo (...) el mal está en que no todas las voluntades, en que no todos los derechos y todas las opiniones están representadas en los cuerpos colegiados (...) así es que la representación de las minorías es la base de los sistemas democráticos y los principios liberales"⁷⁶.

Católico, convencido del papel de la religión como soporte moral del sistema republicano, consciente del lugar subordinado que su grupo ocupaba en la escena pública nacional, Estrada hizo un planteo propio que anticipaba temas y motivos que aparecerían muy pronto en el campo liberal.

Hasta este punto, buena parte del debate podía enmarcarse dentro del horizonte de ideas más generales aportado por el romanticismo. Pero en el curso del mismo emergieron una serie de concepciones que se alineaban más bien con las nuevas ideas sociales que estaban surgiendo entonces en Europa. El paso decisivo en esa dirección lo dio López quien, yendo más lejos que Estrada, concibió a las clases sociales y a los intereses que ellas representan como constitutivos de lo social. Para él,

"...esta entidad que se llama pueblo tampoco existe (...) es una entidad ficticia. Lo que existe en el pueblo son clases, y estas clases tienen sus intereses particulares, sus intereses armónicos, que no siempre están de acuerdo con los intereses del mayor número, que es lo que se llama soberanía del pueblo"⁷⁷.

El origen de la oligarquización política podía explicarse así debido a que el "imperio del número" barría con otros intereses legítimos como los que constituyen "las clases conservadoras". Para éstas, López reclamaba la adscripción exclusiva a una de las cámaras (el Senado), de modo que todos los sectores sociales estuvieran expresados en el sistema político. "... (E)s necesario, decía, que la soberanía del número tenga su limitación en lo que se llama razón".

Se esbozaba así una concepción de "democracia orgánica", que aparecía entonces superpuesta a otras visiones de lo social, y que sólo encontraría su expresión acabada treinta años más tarde, en la pluma de José Ingenieros⁷⁸. En Sociología argentina éste denunciaría un orden dominado por una sola clase social —la aristocracia ganadera—, sosteniendo que la constitución de un sistema estable de gobierno sólo sería posible en el momento en que las diversas clases de nuestra sociedad (rural, empresaria, proletaria) homogeneizaran sus intereses, dieran forma a los partidos que debían representarlos y se integraran al juego político de la democracia representativa

He aquí una nueva visión de lo social que postula la existencia de diversas clases sociales, cada una con intereses, opiniones y, en fin, racionalidades diversas que no pueden subsumirse ni reducirse cada una a ninguna de las otras. Se destruye así la unidad de la "razón colectiva" y de la elite en la cual ésta se depositaba, pero no se abandona la idea de un interés general que debe

primar por sobre los intereses particulares. Estos se presuponen complementarios entre sí y funcionales respecto de la sociedad considerada en su conjunto. La democracia orgánica sería, por fin, la plasmación institucional de ese interés general, suerte de sublimación de la lucha de clases, su canalización por vías socialmente aceptables⁷⁹. También este modelo de democracia orgánica encontraría obstáculos para realizarse, que pondrían otra vez en debate el tema de la relación ente masas (rebautizadas como "multitudes") y la dirigencia política, así como entre ésta y los sectores económicamente dominantes. Fue entonces cuando tomó cuerpo aquella visión con respecto al carácter cerradamente excluyente y autoritario del consenso liberal dominante, que luego se extendería para calificar a todo el periodo liberal⁸⁰.

La historia del pensamiento liberal argentino del siglo XIX es una historia de ensayos y búsquedas, de contradicciones y fisuras, que no puede reducirse a la de una sucesión de formas provisorias e inacabadas que se miden con la vara de algún liberalismo puro y esencial. Hemos visto como los hombres de ideas, que con frecuencia eran también hombres de acción, respondían a los desafíos ideológicos y políticos de la hora buscando respuestas teóricas al problema de cómo gobernar esta sociedad. En ese terreno, no hubo una manera única de pensar los problemas del sufragio y la ciudadanía, un modelo contra el cual comparar las prácticas políticas concretas. Sin embargo, la legitimidad de estas prácticas estaba afectada por la correspondencia que pudiera establecerse entre ellas y los principios rectores en el plano ideológico. Y aunque desde muy temprano hubo un consenso fuerte en torno de algunos de esos principios, como el de la soberanía popular, los problemas que surgían en torno de su interpretación e instrumentación abrían un vasto campo para ensayar ideas alternativas. Fueron esas ideas las que alimentaron los debates más apasionantes del siglo XIX.

IV. Un problema recurrente

¿Cómo gobernar esta sociedad? La búsqueda de respuestas teóricas y empíricas a esta pregunta básica trazó una historia sinuosa, jalonada de rupturas y discontinuidades, que no reconoce un camino fijado de antemano en ninguna doctrina liberal específica.

Hemos visto que el problema de la relación entre gobernantes y gobernados ocupó durante buena parte del período a políticos y pensadores preocupados por encontrar solución al problema del orden. La relación entre elites y masa fue difícil en la práctica y compleja en la teoría. Desde muy temprano la precariedad y la fragmentación de las elites criollas locales y la autonomía de las masas, que habían acentuado la Revolución y la guerra, pusieron de manifiesto la imposibilidad de construir un orden estable ignorando a los sectores plebeyos de la sociedad. Se descartaron las propuestas de ciudadanía restringida. La soberanía popular y el sufragio universal se fueron consagrando entonces como principios a partir de los cuales se debía organizar el poder político.

Luego de dos décadas de guerra externa y conflictos internos, elites y masas fueron disciplinadas en los largos años de pax rosista. Sin embargo, en el caso de las elites esa disciplina no sobrevivió al régimen. A su caída, cuando con el dictado de la Constitución se plasmó una propuesta institucional que, respetando la soberanía popular, parecía encauzar orgánicamente la relación ente gobernantes y gobernados, el problema de las elites mismas surgió en toda su virulencia.

Fue en el momento mismo en que las doctrinas políticas en boga realzaban el papel de las elites en la consecución de un orden político racional cuando los conflictos internos de las clases dirigentes argentinas pusieron en peligro el precario proceso de institucionalización del país. Para quienes habían confiado en ellas, como Alberdi, se hizo necesario replantear la cuestión. El tema de la conformación de la sociedad civil pasó a ocupar así un lugar central entre sus preocupaciones, y la necesidad de proteger ese proceso lo llevó a proponer un sistema político restrictivo.

Mientras tanto, aquellos conflictos seguían su curso. En Buenos Aires, se fue consolidando un polo de poder en manos de una clase política con aspiraciones a la hegemonía nacional, que en diez años logró efectivamente derrotar a sus enemigos. Más allá de los mecanismos diversos que este sector utilizó para triunfar y mantenerse en el poder, desde el punto de vista institucional puso en marcha los dispositivos constitucionales para la elección de autoridades, recurriendo por lo tanto al sufragio como método. Teóricamente se establecía de esa manera una relación institucional entre gobernantes y gobernados, y aunque las discusiones acerca de la voluntad general y la razón colectiva, elites y masa, no estuvieran saldadas, de hecho la vigencia del sufragio generaba formas concretas de esa relación.

En Buenos Aires, durante la década de 1860, las elecciones eran organizadas por maquinarias políticas que, apoyadas en el aparato estatal, producían resultados que garantizaban la resolución relativamente pacífica de los conflictos políticos de la elite local. Pero era la vigencia del sufragio universal lo que hacía posible el sistema. La movilización de sectores populares, en particular de sus capas más bajas de peones y jornaleros, implicaba formas complejas de vinculación entre dirigentes y bases e imprimía a las elecciones rasgos de combates simbólicos, y no tan simbólicos, en que no sólo se contaban votos sino también se median fuerzas. En este caso resultaba decisivo que cualquiera pudiera votar, pero era clara la oposición de quienes lideraban este sistema a la posibilidad de que todos debieran votar. Esta diferencia en la interpretación del sufragio universal muy pronto daría lugar a nuevas discusiones.

Las elecciones porteñas, aunque ruidosas, convocaban a poca gente. Además, si pensamos en las doctrinas políticas de entonces, convocaban a la gente equivocada. ¿Qué pasaba con el resto?; ¿qué pasaba con la burguesía y pequeña burguesía urbanas que en ciudades como Buenos Aires constituían sectores cada vez más numerosos y renovados por la inmigración? No es ésta una pregunta que preocupara en la década del '60. Una activa vida pública abría canales de participación para esos sectores, que no parecían interesados en reclamar el voto. El problema tampoco aparece tematizado en las discusiones electorales, que se centraban siempre en el fraude y la violencia, denunciados reiteradamente en la prensa y las sesiones de la legislatura. En tanto las máquinas políticas porteñas monopolizaban el juego electoral, las tensiones se resolvían con negociaciones y compromisos que no ponían en peligro el sistema.

La situación cambió en los años siguientes. Nos hemos referido a la vigencia que volvió a adquirir el tema del orden, y sólo entonces el problema de quiénes votaban parece revelarse a los observadores contemporáneos. Más aún, la indiferencia de la "gente decente" comenzó a aparecer en varias versiones como la causa fundamental de la fragilidad del sistema político. Surgieron así propuestas renovadas de sufragio censatario, voto obligatorio, y otras tendientes a asegurar la participación de esa sociedad civil que, ya constituida, quedaba afuera del sistema

político. No todos opinaban lo mismo, sin embargo, y en los debates de 1870 a 1873 las tentativas de reformas a la ley no prosperaron.

Pero el problema del orden se agravó y pareció estallar con la revolución de 1874. Ya la situación escapaba al control de las dos máquinas porteñas, en tanto una nueva constelación de poder se había ido conformando para competir con la frágil hegemonía liberal mantenida hasta entonces. Nuevamente se desató el conflicto entre las elites, pero esta vez los viejos triunfadores perdieron la partida, mientras se conformaba una nueva clase política a nivel nacional, que terminó por incorporar también a algunos sectores de la dirigencia porteña.

La construcción de un nuevo sistema político no se alcanzó, sin embargo, derrotando la "indiferencia" de "la gente decente", ni incorporándola al sufragio, como hubiera querido Sáenz Peña. Las bases de poder del Régimen se asentaron sobre otros pilares, que le permitieron consolidar el ansiado orden, piedra fundamental de la legitimidad de que gozó durante unos cuantos años. Las elecciones siguieron realizándose, y cumplieron su papel de asegurar la sucesión relativamente pacífica de un gobierno a otro. En cuanto al problema más amplio de la relación entre gobernantes y gobernados, no fue a través del sufragio que se resolvió esa cuestión.

Por un tiempo, las preocupaciones que habían trastornado a pensadores y políticos durante largas décadas pasaron a segundo plano. Pero no quedaron archivadas y pronto volverían a surgir con fuerza. Por una parte, cobró actualidad el reclamo respecto al divorcio entre la política criolla y los sectores con poder económico, muchos de ellos de origen inmigrante, que

"... viviendo sin derechos ni acción de ciudadanos, y contrabalanceando la política criolla en número, riqueza e influencia forman una sociedad sin derechos políticos, que deja en minoría a la parte culta de la sociedad criolla..."⁸¹.

Por otro, la presencia de sectores sociales nuevos, que poco tenían que ver con las adicionales redes paternalistas y las clientelas, comenzó a plantear nuevos desafíos al sistema político. El orden conquistado en el '80 comenzaría así a ser socavado desde dentro y desde fuera. La cuestión del sufragio adquirió entonces una importancia sin precedentes y en ella se sintetizaron buena parte de los reclamos de la hora. Finalmente, se impuso la interpretación del sufragio universal como voto para todos —y no sólo para cualquiera—, pero eso ya es parte de otra historia que comienza hacia 1890.

Resumen

El proceso de modernización política en nuestro país suele ser interpretado, siguiendo las pautas tradicionales, como aquel por el cual se habría ido ampliando progresivamente el ejercicio de los derechos políticos desde los estrechos círculos burgueses hasta su universalización efectiva con la ley Sáenz Peña. Sin embargo, leyendo las crónicas de los comicios de la época se descubre que no era precisamente la gente "correcta" la que iba a votar. Dominados por peones y jornaleros, difícilmente los ciudadanos "decentes" participaban de los mismos; y esto arroja dudas respecto de la validez del modelo en cuestión. Al menos, el sistema político vigente de 1862 a

1880 parece resistir a ser interpretado según sus pautas. ¿Qué papel cumplía en él efectivamente el sufragio como mecanismo de representación y legitimación? ¿Qué tipo de problemas plantearía esto a los pensadores de la época? Transitando simultáneamente sobre ambos carriles, el de la teoría y el de la práctica política, en el presente trabajo se intenta avanzar en identificar aquellos núcleos problemáticos que tales interrogantes presentan a las soluciones tradicionales.

Notas

* Una versión preliminar de este trabajo fue presentada a las Segundas Jornadas interesuelas / Departamentos de Historia realizadas en la Universidad Nacional de Rosario en setiembre de 1989. Agradecemos los comentarios que recibimos en esa oportunidad, así como cuando discutimos el trabajo en el seminario interno del PEHESA-CISEA. Las sugerencias posteriores de Luis A. Romero han sido de particular utilidad en la elaboración de esta versión.

** Investigadora del CONICET en el PEHESA-CISEA y becario del CONICET en el Instituto Ravnani, respectivamente. El equipo a cargo de la investigación que ha dado lugar a este artículo estuvo integrado además por Ema Cibotti y Graciela Bonet.

1 Tulio HALPERIN DONGHI: "Liberalismo argentino y liberalismo mexicano: dos destinos divergentes", en T. HALPERIN DONGHI: El espejo de la historia. Buenos Aires, Sudamericana, 1987, p. 158.

2 No es propósito de este artículo analizar las causas de esta situación, que remiten a la primera mitad del siglo XIX, Ver Tulio HALPERIN DONGHI: Revolución y guerra. Formación de una élite dirigente en la Argentina criolla Buenos Aires, Siglo XXI. 1972. e Historia Argentina. De la Revolución de Independencia a la Confederación Rosista. Buenos Aires, Paidós, 1972.

3 Ibid., p. 151.

4 La mayor parte de los trabajos que analizan la historia del período dan por sentado que la legitimidad del sistema político sólo podía lograrse asegurando la pureza del sufragio. Debemos al profundo estudio de Natalia Botana sobre el Régimen una interpretación diferente y muy atractiva acerca de las bases sobre las cuales se construyó la legitimidad del orden político hacia 1880, y de cómo éstas fueron socavadas en las décadas siguientes. Natalio BOTANA: El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916. Buenos Aires, Sudamericana. 1977.

5 La excepción es, nuevamente, el libro de Natalio Botana, donde se analizan las prácticas electorales en los años del Régimen atendiendo a su papel en el orden político peculiar de esa etapa.

6 En particular, hemos postulado que en la ciudad de Buenos Aires lo distintivo de la etapa 1850-80 fue la conformación de un espacio público ampliado, entendido como ámbito de mediación entre sociedad civil y poder político. (Hilda SABATO: "Participación política y espacio público en Buenos Aires. 1860-1880: algunas hipótesis", en El reformismo en contrapunto. Centro Latinoamericano de Economía Humana/Ed. Banda Oriental, Montevideo, 1989).

7 La historiografía en general ha interpretado esta aparente indiferencia postulando una sociedad civil despreocupada por la política o, en todo caso, marginada de su ejercicio por quienes monopolizaban el poder y pretendían conservarlo manteniendo un sistema restrictivo. En nuestra interpretación esa ausencia de tematización en torno del sufragio se vincula con el hecho de que la participación política se concebía en términos diferentes, de manera tal que la ampliación del sufragio no aparecía como un problema central para los contemporáneos. Ver SÁBATO, "Participación", op. cit.

8 Para una revisión parcial de la literatura sobre el tema ver SABATO: "Participación..." op. cit., o Hilda SABATO y Ema CIBOTTI: "Hacer política en Buenos Aires: Los italianos en la escena pública porteña, 1860-1880", en Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana, Dr. L Ravignani, N° 2 , 3a. época. 1990.

9 La puesta en vigencia de la ley Sáenz Persa no eliminó un obstáculo que habría impedido por algunos años más la modernización plena del sistema político. La presencia masiva de inmigrantes no nacionalizados que no tenían derecho a voto dejaba a una parte importante de la población al margen de la política. Ver Gino GERMANI: Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas. Buenos Aires. Paidós, 1968. p. 300. para un análisis crítico de esta hipótesis ver SABATO y CIBOTTI, op. cit.

10 GERMANI. op. cit., p. 299.

11 Natalio BOTANA. pp. cit., p. 13. Ver, también, José Luis ROMERO: Las ideas políticas en la Argentina. Buenos Aires. FCE. 1946, pp. 132-136.

12 BOTANA. op. cit., p. 52. La cita es de Elementos de Derecho Público Provincial, del año 1853.

13 Para un análisis sugerente de este modelo ver Reinhard BENDIX: Nation-Building and Citizenship.. Studies of our Changing Social Order, Nueva York. J. Wiley & Sons. 1964 y T. H. MARSHALL (ed.): Class Citizenship and Social Development, Nueva York, Doubleday, 1965.

14 Tulio HALPERIN DONGHI: Proyecto y construcción de una nación (Argentina 1846-1380). Caracas, Biblioteca de Ayacucho, 1990. pp. XLV y ss.

15 HALPERIN DONGHI. *ibid.*. p. LVL.

16 Para cifras electorales ver, entre otros, BOTANA. op. cit., Carlos HERAS: "Un agitado proceso electoral en Buenos Aires", en Trabajos y Comunicaciones, N° 5 (La Plata, 1954), y "Las elecciones de legisladores provinciales en marzo de 1864", en Trabajos y Comunicaciones, N° 5 (La Plata, 1955), pp. 57-97.

17 La Tribuna, 25/3/1860.

18 BOTANA. op. cit., p. 185.

19 Para el caso español, cf. José VARELA ORTEGA: Los amigos políticos, Madrid, Alianza, 1977; para Chile, J. Samuel VALENZUELA: Democratización vía reforma. La expansión de sufragio en Chile, Buenos Aires, IDES, 1985.

20 BOTANA. op. cit., pp. 177 y ss.

21 En éste, como en otros aspectos, los métodos no eran nuevos, y las elecciones porteñas después de Caseros tuvieron mucho en común con las de los años '20. Pero lo que aparecía entonces como experimento no siempre controlable, que con frecuencia era reemplazado por formas más efectivas de acceso al poder, en la Buenos Aires posrosista se convirtió en sistema, perfeccionado, renovado y adaptado a los nuevos tiempos. Sobre las elecciones de la década de 1820, ver HALPERIN DONGHI, Revolución y guerra.... op. cit., e Historia Argentina..., op. cit.

22 Héctor Varela en la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires, Sesión del 31/5/78, Citado por HERAS. "Un agitado...", pie de pág. 73.

23 HERAS, "Un agitado...", pp. 96-97.

24 HERAS. "Las elecciones...", p. 73.

25 Las citas son de Félix ARMESTO: *Mitristas y alpinistas* (1874), Buenos Aires, Ed. Sudestada, 1969, pp. 15-22.

26 Germán TJARKS: "Las elecciones salteñas de 1876 (un estudio del fraude electoral)", en *Anuario del Depto. de Historia, de la Fac. de Filosofía y Humanidades da la Univ. Nac. de Córdoba*, Año 1, N° 1, 1963, citando a Julio Noble. Se trataba de la primera afección en que se utilizaba la urna para depositar el voto, que de todas maneras seguía siendo público, es decir, no secreto.

27 Hebe BLASI: "Las elecciones presidenciales de 1874 a través del periodismo", en *Trabajos y Comunicaciones*, N° 20 (La Plata, 1970). p. 55. Es interesante destacar que la mención ha sido tomada de *La Tribuna*, diario opositor al mitrismo, que combatía el carácter pretendidamente "popular" de la candidatura de Mitre, proclamado por *La Nación*.

28 Cámara de Diputados de la Nación: *Diario de Sesiones*, 18739. Sesión del 6/8/1873.

29 Se refiere a las elecciones municipales del 29/12/1873. Ver HERAS, "Un agitado...", p. 30.

30 HERAS, "Las elecciones...", p. 74.

31 *Ibid.*, pp. 32 y 31.

32 La expresión fue utilizada por *La Tribuna* al referirse a las elecciones municipales de 1863. Decía lo siguiente: "A estar a los aprestos bélicos hoy la comedia representará una batalla campal" ("Elecciones municipales", 20/12/63)

33 Tulio. HALPERIN DONGHI: *José Hernández y sus mundos*, Buenos Aires, Sudamericana, 1935, p. 70.

34 Julio A. COSTA, *Entre dos batallas*. Buenos Aires, Talleres Gráficos Mario, 1927, p. 192.

35 HERAS, "Un agitado...", p. 37. En *La Tribuna* de enero y febrero de 1864, por ejemplo, se denuncia reiteradamente la persecución mitrista contra los empleados de la aduana seguidores del autonomismo.

36 En *La Tribuna* del 20/1/1860 se lee: "Hay alguien que piensa hacerse jefe de las cuadrillas de changadores y carneros y ese alguien facilita ya dinero ...para tener a su disposición los qua trabajando por sueldos semanales o mensuales no quieran perder por no votar la buena colocación que el patrón les da en la Aduana... Saben los lectores quién ha rematado el derecho de los peones en las dos aduanas y quién, tararirs!!!!".

37 En la dedada de 1820, en la ciudad de Buenos Aires, las bases electorales se reclutaban sobre todo entre los soldados, pero ya los empleados de la administración comenzaban a jugar un papel no desdeñable en ese sentido. Ver HALPERIN DONGHI. *Revolución y guerra....* pp. 366-368.

38 Una formulación clásica muy sugerente de esta versión es la de José Luis ROMERO en su citada obra sobre Las ideas políticas en La Argentina.

39 M. MORENO: "Sobre la misión del Congreso en Escritos políticos y económicos, Buenos Aires, La Cultura Argentina. 1918, p. 279.

40 El avance permanente del poder político sobre los sectores económicos (motorizado por las necesidades bélicas) se expresaba, en el nivel discursivo, en el quiebre de la idea de un "interés general", al que Moreno había apelado sin reservas en la Representación de los hacendados. En el Plan revolucionario de operaciones esa idea cede su lugar central a la del antagonismo entre el interés general y los intereses particulares: "...si el interés privado se prefiere al bien general, el noble sacudimiento de una nación es la fuente más fecunda de todos los excesos y del trastorno del orden social. Lejos de conseguirse entonces el nuevo establecimiento y la tranquilidad interior del Estado (...) se cae en la más horrenda anarquía" (Plan revolucionario de operaciones, Buenos Aires. Plus Ultra, p. 73. Aquí consideramos a Moreno como autor del Plan aunque esa autoría está en discusión).

41 HALPERIN DONGHI: Revolución y guerra...

42 HALPERIN DONGHI. Historia argentina, pp. 167-169.

43 En un contexto análogo, ya a Sieyès se le planteó tal contradicción al introducir conceptos difíciles de compatibilizar con la concepción iluminista de la sociedad. Cf. PRELOT-LESCUYER: Historia de las ideas políticas, Buenos Aires, Ed. La Ley, 1986. p. 296.

44 Las reflexiones más sugerentes sobre este problema se encuentran en HALPERIN DONGHI, Revolución y guerra... e Historia argentina..., op. cit.

45 El "nuevo ordenamiento político" reunía la gestión de un sector de la "clase política reclutada sobre todo entre las notabilidades urbanas del foro y de la iglesia", a cuya cabeza estaba B. Rivadavia, y el apoyo de las clases poseedoras de la ciudad y el campo. HALPERIN DONGHI. Historia argentina..., p. 208.

46 HALPERIN DONGHI: Revolución.... p. 370.

47 Citado por S. MEDRANO en: "Los aspectos sociales en el debate sobre la ciudadanía en 1826", en Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, año VIII, N° 35 (Buenos Aires, 1953), p.1169.

48 Ibid.. p. 1168.

49 Ibid., p. 1169.

50 Esteban ECHEVERRÍA: Dogma socialista, Buenos Aires, ed. Jackson, 1944, p. 203.

51 Como en Europa, en el Río de la Plata el cuestionamiento al modelo contractualista se encuentra ya desde comienzos del siglo XIX, en propuestas que no presuponen sin embargo una vuelta a la idea de sociedad tradicional (estamental). La distinción entre Estado y sociedad civil permite salvar la noción de igualdad de los individuos dentro de una sociedad que reconoce especializaciones funcionales a las que éstos pueden acceder según sus medios, no según sus condiciones heredadas.

52 Guizot había ya distinguido a los "individuos" de las "situaciones" y, dentro de ellas, comparaba la del "político" con la de las otras profesiones liberales. La particularidad de la clase política es que se constituye en verdadera síntesis de la sociedad, condensando la mejor que ésta posee dispersa en el seno del "pueblo". Por lo tanto, no tiene por qué coincidir con la clase propietaria (distinción que se tradujo en el debate entre sufragio censatario y sufragio calificado). Tal identificación solo aparecerá más tardíamente.

53 J. B. ALBERDI: Fragmento preliminar a la historia del derecho. Buenos Aires, Biblos, 1984, p.256.

54 Royer-Collard afirmaba que el sufragio no era más que una "metáfora" y no lo distinguía mayormente de otras formas de encuesta de opinión.

55 ALBERDI, Fragmento....., p. 262.

56 "La historia de los pueblos se desarrolla con lógica admirable", aseguraba Alberdi, *Ibid.*, p. 147.

57 BOTAN A. op. cit. Esta distinción en realidad aparece sólo en obras posteriores a las Bases. Ver Elías PALTÍ: "El pensamiento de Alberdi", Tesis de licenciatura presentada a la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. 1989.

58 J. B. ALBERDI: Bases y puntos de partida para La organización política de la República Argentina, Buenos Aires, Plus Ultra, 1985, p. 160.

59 Tampoco el tema aparece debatido en la Convención de 1860 que propone las reformas a la Constitución.

60 En estas ocasiones se trataban asuntos tales como características de las circunscripciones, mecanismos de empadronamiento, formación de mesas electorales, horarios y rutinas en el día del comicio, carácter secreto o público del voto, escrutinio. Si bien sobre la mayoría de estos puntos siempre había debate, en cada ocasión variaba la importancia que se le daba a cada tema y las cuestiones de fondo podían surgir con uno u otro de los puntos según el momento. Sobre el contenido de las principales leyes electorales del siglo XIX ver TJARKS. op. cit., y HERAS, "Un agitada...".

61 Actas de la Cámara de Senadores de la Nación, sesión del 23 de junio de 1857, p. 60.

62 En el caso de la provincia de Buenos Aires, las constituciones de 1854 y 1873 confirmaron el voto universal masculino establecido en 1821. Ver Carlos HERAS: "El proyecto de 1857 estableciendo el voto secreto en la provincia de Buenos Aires", en *Trabajos y Comunicaciones*. N° 13 (La Plata, 1965), p. 118-9, nota 17, Juan RAMOS: *El derecho público de las provincias argentinas: Buenos Aires. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1916.*

63 Actas de la Cámara de Senadores de la Nación, sesión del 27/6/1857.

64 *Ibid.*

65 Como en casi todas las leyes electorales, regían restricciones para los dementes, los sordomudos analfabetos, los religiosos regulares, los condenados a penas infamantes y los soldados, cabos y sargentos de línea.

66 PALTÍ, op. cit.

67 L. B. ALBERDI: Sistema económico y rentístico. Buenos Aires. Escuela de Educación Económica y Filosofía de la Libertad, 1979. p. 353.

68 En el proyecto de constitución para Mendoza elaborado por Alberdi se incluye ya la restricción del voto.

69 Ver SABATO: "Participación...".

70 En las sesiones de la Asamblea Constituyente de la provincia de Buenos Aires —que duró tres años— así como en los debates en torno de la ley electoral nacional de 1873 se confrontaron las distintas opiniones ante lo que todos advertían como serios problemas de legitimidad enfrentados por el poder político. Aunque los resultados a que se negó en cada caso y las opiniones que cada uno vertía tenían mucho que ver con posiciones coyunturales derivadas de la relación con el poder, las discusiones definen un horizonte de ideas que interesa explorar.

71 Actas de la Asamblea Constituyente de la provincia de Buenos Aires. 1370-73, p. 32.

72 No se retornaba, sin embargo, a las ideas de Sieyès. Para Marín, estas clases representan "la manifestación más franca y verdadera de la mayoría del país", esto es, su razón colectiva.

73 *Ibid.*, t. II. p. 96, y t. I, p. 306.

74 *Ibid.*, t. I. p. 302.

75 Mitre mismo sufriría los efectos de esa fórmula cuando en 1873 se discutió la posibilidad de introducir el voto secreto. Los mitristas defendían con vehemencia esta innovación: estaban perdiendo el control electoral y pugnaban por un cambio en las reglas del juego. Los autonomistas, por el contrario, fortalecidos, defendían el statu quo. En el debate se apelaba por ambas partes a los argumentos por entonces en boga en el mundo occidental. Así, ecos de I. S. Mill resuenan cuando los opositores a la propuesta defienden la responsabilidad del voto, y en los discursos de Bernardo de Irigoyen, Rocha, López y A. del Valle contra el voto remero, se subraya el carácter de función pública del sufragio. Cf. Cámara de Diputados de la Nación: Diario de Sesiones, 1873.

76 *Actas...*, t. II, p. 113.

77 *Ibid.*, t. II, p. 278.

78 Así como la generación anterior había encontrado sus inspiradores franceses entre doctrinarios y eclécticos, estas nuevas versiones del ideario liberal tenían su correlato francés en Taine, Renan y los "padres fundadores" de la Tercera República.

79 Para Ingenieros, éste era un modelo a largo plazo: "Este, período de transición, caracterizado por cierta inestabilidad de las clases sociales, sólo puede durar mientras nuevas zonas del territorio sean valorizadas por los capitales y los brazos emigrados; a medida que disminuya la tierra libre, los problemas económicos se irán planteando en términos precisos y la diferenciación social en clases será un fenómeno estable, acompañado por los mismos conflictos de intereses que la historia señala en el viejo mundo". I. INGENIEROS. *op. cit.*, p. 51.

80 Sarmiento fue de los primeros en denunciar este nuevo orden oligárquico.

Texto. ¿Quién Votaba En Buenos Aires?: Práctica Y Teoría Del Sufragio, 1850-1880*

Autores. Hilda Sabato y Elias Palti**

81 D. F. SARMIENTO: "La dinamita. Aconsejada por el Standard", en El Censor, del 17/12/1885. Incluido en Condición del extranjero en América, Buenos Aires, La Facultad, 1923, p.256.