



**e-l@tina**

Revista electrónica de estudios latinoamericanos

[e-l@tina](#) es una publicación del  
Grupo de Estudios de Sociología Histórica de América Latina ([GESHAL](#))  
con sede en el  
Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe ([IEALC](#))  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires

**La ciudadanía en la primera transición hacia la democracia argentina (1916-1930)**

**Mercedes Kerz**

Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y profesora de la Universidad de Belgrano, Buenos Aires, Argentina.

Recibido con pedido de publicación: 20 de octubre de 2003

Aceptado para publicación: 18 de diciembre de 2003

## Resumen

### La ciudadanía en la primera transición hacia la democracia argentina (1916-1930)

El artículo analiza el proceso de transición desde la liberalización del régimen oligárquico-conservador (1880-1916) hasta la instauración democrática resultante del sufragio público, universal y secreto en el año 1916. Contrariando la opción constitucional argentina de 1853 -sufragio universal como mecanismo legítimo de rearticulación entre ciudadanía y gobierno- en los hechos, mediante el voto voluntario y no-secreto y la manipulación de los resultados electorales, solo existió una ciudadanía política restringida, anulatoria de la implícita dimensión universal contenida en la letra de la Constitución nacional. La democracia representativa, entendida por los hombres *del 80* como expresión de una voluntad limitada a estratos cultos y responsables, transformando la voluntad general en razón general, más que en voluntad popular. El orden oligárquico-conservador aceptó la existencia de ciudadanos con derechos civiles más no con derechos políticos que les dieran la posibilidad de elegir y ser elegidos. Tras la ruptura de Carlos Pellegrini con Roca (1901) y el apoyo de aquél a la candidatura de Figueroa Alcorta (1910), el tiempo histórico-político se explica con el argumento teórico que brinda la teoría de la transición. Primero en su etapa de liberalización y, posteriormente, en su instancia de democratización.

**Palabras clave:** ciudadanía; Argentina; democracia; orden conservador

## Summary

### Citizenship in the first transition to democracy in Argentina (1916-1930)

This article analyzes the transitional process from the liberalization of the oligarchical-conservative regime (1880-1916) to the democratic instauration resulting from the public, secret and universal vote (1916). In opposition to the spirit of the Argentine Constitution (1853), that proclaims the universal vote as a legal way of re-articulation between citizenship and government, voluntary and non secret vote as well as manipulation of electoral results were the facts that restrained political citizenship. In that way, representative democracy was scoped by the men of *the eighties* as the expression of a will limited to responsible and cultural social levels. Because the oligarchical-conservative order accepted civil rights but not political ones, general will derived in general reason, more than in popular will. After the political rupture between Pellegrini -who supported Figueroa Alcorta in 1910- and Roca, in 1901, historical and political time can be explained by the theoretical argument derived from the transitional theory, in its liberalization period as well as in its democratic one

**Keywords:** citizenship; Argentina; democracy; conservative order

### Introducción

El objetivo de este trabajo es el de realizar desde una perspectiva crítica un estudio histórico político del proceso de conformación de la ciudadanía política en la primera transición hacia la democracia (1916-1930). Se quiere probar cómo el reconocimiento y afirmación de los derechos políticos fue producto de un doble proceso. Por una parte, la necesidad de *liberalización* del régimen político conservador (1880-1916). Por la otra, la emergencia de movimientos sociales. Estos, al cuestionar las acciones de este régimen, fueron produciendo lenta pero inexorablemente una consolidación de la ciudadanía política.

La estrategia de conceder el sufragio universal, secreto y obligatorio puede ser entendida como el producto de racionalización de una necesidad. La fórmula cambio-continuidad debía asegurar la persistencia de un régimen que de otra manera no se sustentaba. En efecto, para 1910 el orden conservador, o también denominado oligárquico (Botana, 1998; Ansaldi, 200, Rock, 1997), mostraba sus limitaciones, no podía ya canalizar ni dinamizar los cambios de una sociedad que, aunque aún en formación, se diversificaba cada vez más. El discurso-programa de Roque Sáenz Peña (12 de agosto de 1909) muestra acabadamente esta percepción al afirmar “Comprendo que la democracia pura es un ideal, pero el gobierno es una necesidad, y *habremos de constituirlo mejorando en el proceso de la marcha ascendente, los procedimientos y sistemas, con los hombres y partidos que no delegan ni omiten la función del sufragio.*<sup>1</sup>

En cuanto a la vinculación entre movimientos sociales y ciudadanía política, la tensión entre libertad e igualdad originó la expresión política individual de intereses colectivos. Los conflictos producto de esta tensión fueron los datos centrales de los problemas surgidos en torno a la ciudadanía política. Esto es el de participar activamente en un sistema que apelaba a la representación efectiva de intereses comunes como fuente de legitimidad igualitaria de la relación entre sociedad y política.

Todo lo dicho no significa más que sostener que la ciudadanía es un proceso de construcción. Se hace en la medida en que conduce a la democracia y se vincula con ella en cuanto estructura de posibilidad para su ejercicio efectivo. De ahí que, analizar el proceso histórico de conformación de la ciudadanía no sea más que abordar el problema de la democracia como elemento de su misma inteligibilidad.

Estudiar críticamente la transición del Orden Oligárquico-Conservador y al primer gobierno radical de Hipólito Irigoyen (1916-1922), desde la etapa de *liberalización-Democratización* y desde el planteo de los *movimientos sociales*, exige volver la atención a las teorías sobre ciudadanía, transición, democracia y movimientos políticos. Consideramos que los planteos de Marshall sobre ciudadanía, los de Schmitter y O'Donnell sobre transición democrática y los de Touraine sobre movimientos sociales son lo suficientemente fuertes como para abordar nuestro análisis desde la óptica de estos autores.

Finalmente, el estudiar este periodo desde una perspectiva crítica significa entablar un diálogo a dos voces entre Kant y Marx. Para el primero, crítica es sinónimo de conocimiento; mientras que para el segundo es desenmascaramiento y distanciamiento. Este es nuestro desafío mayor. Desafío que aunque no estemos seguros de alcanzarlo, por lo menos queremos intentarlo.

### 2. Teorías para una interpretación histórica: *Estado-ciudadanía*

Ciudadanía y democracia están vinculadas al proceso de formación y consolidación de la unidad política del Estado nacional. La expansión de la soberanía estatal contribuyó a gestar un tipo de identidad que avalada en la construcción de un sentimiento de pertenencia apelaba al ciudadano como componentes legitimador del *Nuevo Soberano*. Este tipo de identidad se va constituyendo en

---

<sup>1</sup> “Discurso-programa de Roque Sáenz Peña” (12 de agosto de 1909), en Saenz Pena, Roque, (1952). *La reforma electoral y temas de política internacional americana.*, Buenos Aires: Raigal.

## La ciudadanía en la primera transición hacia la democracia argentina (1916-1930)

Mercedes Kerz

fuerza de sentido para los propios sujetos que, al interiorizarla la proyectan y terminan legitimando la estructura de poder del estado nación.

Ahora bien, esta simplificación en la explicación no significa afirmar la existencia de un vínculo indestructible entre Estado y ciudadanía. Por el contrario, estado y ciudadanía, dirá Nun, no son necesariamente idénticos u homólogos. Es más, sostendrá que son las tensiones y los conflictos que existen entre ellos los que proporcionan las claves para entender el cambio político” (Nun, 2000: 8)

Retomando la idea de que la ciudadanía moderna surge cuando se forma el Estado nacional, se debe sostener que hasta que el Estado no alcanzó de forma efectiva el monopolio de la violencia sobre su territorio, no lo ató a un sistema jurídico uniforme y homogéneo y no aseguró una administración de justicia no era posible pensar en un ciudadano que definiera su identidad en términos de sentirse un miembro pleno de una sociedad de iguales, poseedor de derechos y obligaciones en y para con esa comunidad organizada política y jurídicamente.<sup>2</sup>

Este argumento deja entrever que uno de los cambios decisivos que produjo el surgimiento del Estado moderno fue la sustancial transformación de la relación entre Estado y gobierno. De la idea de que era el gobernante el que mantenía su estado se pasó a la idea de la existencia de un orden separado y constitucional. Del estatus medieval, que hacía referencia a la condición de poder del monarca (*status regis*) o a la situación del reino (*status regni*) se pasa, en definitiva a ese nuevo orden de poder, separado y objetivamente institucionalizado.

Esta metamorfosis significó poner el acento en el poder del estado y no del gobernante como base de todo gobierno. Esto implicó concebir al estado como la única fuente de la ley y de la fuerza legítima dentro de un territorio y como único objeto apropiado de lealtad de los ciudadanos. Posibilitó, también, abrir el camino para plantear el problema teórico-político en torno a la relación entre democracia- ciudadanía.

El sentirse ciudadano de un Estado es por lo tanto un desarrollo que debe leerse desde el plano de lo cultural e histórico. Tanto uno como el otro son productos de un proceso de formación histórica cuyo resultado surge como consecuencia de la existencia, por una parte, de condiciones materiales e institucionales y por la otra, de una cierta idea de igualdad ante la ley y de los conflictos para alcanzarla.

El concepto de ciudadano resurgió, pues, como núcleo duro del discurso político, junto al capitalismo industrial, el liberalismo y la conciencia nacional que trajeron las nociones de democracia, libertad y de igualdad política. La concepción de una sociedad como una asociación voluntaria de individuos iguales, regida por autoridades que ella misma elige representó una novedad radical. Sobre todo en un contexto donde el individuo hasta entonces se concebía como miembro de un grupo en un orden social jerárquicamente constituido y en el que las autoridades eran legitimadas por la historia, la costumbre o la religión. El individuo solo adquiriría su identidad propia en relación al grupo, en cuanto miembro de una patria, país, raza, familia, gremio, corporación, villa, etc.

A partir de este punto de inflexión, la interrelación individuo-estado pasará a constituir uno de los ejes axiales de estructuración de la sociedad moderna. La idea moderna de nación se inserta en el

---

<sup>2</sup> Si bien sostenemos estas argumentaciones, no dejamos de reconocer la necesidad de plantear la existencia de innumerables problemas que surgen a partir de ellas. Por ejemplo, ¿qué significado tiene el concepto de sentirse un miembro pleno en una sociedad de iguales cuando la lógica del mercado invadió a la de la igualdad? ¿Cuáles son los límites fácticos de esta definición? ¿Qué conflictos surgen en un mundo que día a día fragmenta los sentimientos de pertenencia y los polariza? ¿Cómo puede la ciudadanía ser entendida en base al principio de igualdad cuando el individualismo asociado al libre mercado no es base suficiente para mantener unida a la sociedad? En fin, todos estos interrogantes muestran que aquella concepción de ciudadanía no se la puede desvincular de una serie de conflictos múltiples y superpuestos.

marco de esta mutua relación. La patria deja de ser la tierra de los ancestros, o el lugar de nacimiento, para convertirse en leyes, costumbres, usos, gobierno, constitución y la manera de ser que resulta de todo esto. La patria identificada con nación, está en la relación del estado con sus miembros.

Este sentimiento va a hacerse realidad tras la revolución francesa mediante la sedimentación paulatina de un nuevo cuerpo social, con una cultura, un sentimiento y una identidad. Surge así el culto secularizado a la nación, con fervores casi religiosos, desarrollándose un sistema de valores que aparecen mitificados en un conjunto de símbolos destinados a conmemorar los actos fundacionales. Himnos, emblemas, bandera, altares a la patria, muertos por la patria, arengas, héroes, entre otros, contribuyen a generar el imaginario social de pertenencia, lealtad y legitimación al Estado nacional.

La Revolución Francesa con su *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, y la posterior Constitución de 1791, constituyen las verdaderas actas de defunción del Antiguo Régimen. Punto de no retorno a partir del cual se generaliza el Estado nacional como forma casi universal de organización política de la sociedad moderna.<sup>3</sup> A partir de aquí y por caminos diferentes y hasta contradictorios se fue abriendo paso entre muchos obstáculos y distintas interpretaciones la democracia, primero y según la lectura de los clásicos como forma de gobierno y luego en tiempos más contemporáneos como régimen político o más aún como una forma típica de ciertos Estados occidentales.

### **Democracia. Una primera aproximación.**

Los oradores políticos de finales del Siglo XVIII apelaban a la idea de nación como soporte del gobierno del pueblo. La victoria del *Tercer Estado*, es decir de la burguesía, contribuyó a profundizar esta vinculación y a solapar la idea de nación en su expresión de soberanía de la voluntad general con la de democracia. La democracia comienza de ahí en más a legitimarse en términos de soberanía del pueblo. Jean Jaques Rousseau con su redefinición de la sociedad como comunidad se va convirtiendo en el paradigma de esta vinculación.

Para el filósofo la sociedad es algo más que la mera suma de intereses privados. Existe en ella un interés y bienestar común representados por la voluntad general, que no puede ser confundida ni con la voluntad individual ni con la voluntad de todos. De ahí que el ideario democrático de nuestro tiempo sea hijo legítimo de la filosofía de las Luces y de Rousseau como uno de sus padres fundadores.

En este sentido, hay una fundada tendencia a asociar al Contrato Social de Rousseau, - publicado en 1762-, con la democracia. Ésta comienza a ser semántica y conceptualmente identifica con el pueblo soberano que expresa la voluntad general. Esta asociación se produce, *a pesar de su memorable observación* de que “si existiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres” (Rousseau, *El Contrato Social*). Y ello a pesar de que sea un hecho irrevocable que, ni la letra del Contrato ni su estructura argumentativa apoyen este destino.<sup>4</sup>

De esta manera, desde los comienzos del desarrollo de la revolución francesa, la palabra democracia tuvo un fuerte sentido valorativo. A pesar de no ocupar el centro del debate político, las

---

<sup>3</sup> Si bien el primer estado nacional histórico lo constituye, según Gurutz Jáuregui (1990), Inglaterra desde 1689, parece evidente considerar al estado surgido con la Revolución francesa como el hito que publicita la existencia del estado moderno por varias razones: a) Dimensión radical de ruptura con respecto al Antiguo Régimen ; b) la edificación del nuevo estado se llevará hasta sus últimas consecuencias y 3) porque, en síntesis, el estado nacional francés va a servir como modelo universal de referencia. Gurutz Jáuregui, “La nación y el Estado nacional en el umbral del nuevo siglo”.

<sup>4</sup> Para un análisis de las formas del gobierno de Rousseau, *cf.* Quartim de Moraes, João (1996), “La evolución de la idea de democracia de Rousseau a Robespierre”, en *Revista de Ciencias Sociales*, N°. 5, Universidad de Quilmes, Diciembre, pp. 9-30.

## La ciudadanía en la primera transición hacia la democracia argentina (1916-1930)

Mercedes Kerz

disputas en torno a las nuevas instituciones que debían reemplazar a las del Antiguo Régimen, ubicaron a la democracia en el centro del debate. Las visiones enfrentadas en torno a la soberanía popular y a la representación de igual tenor, no hicieron más que exteriorizar los problemas que de ahí en más enfrentaría la democracia.

Dos meses después de la toma de la Bastilla, en septiembre de 1789, estas visiones se enfrentaron en las personas de Pétion, defensor del principio roussoniano de la delegación y en la de Siéyes, máximo defensor de las posturas en torno a la representación. Para este último, la nación no podía hablar sino a través de sus representantes.

Para Emmanuel Siéyes el Estado pasará entonces a definirse como una nación cuando existe un cuerpo de asociados que viven bajo una ley común y están representados por una misma legislatura (Siéyes, 1988: 40). La fórmula un hombre un voto instituye el principio de representación. El derecho a elegir y ser elegido se convierte en el núcleo de los derechos políticos cuya posesión se reserva al ciudadano.

En este sentido los derechos políticos y los civiles están indefectiblemente asociados a la idea de ciudadano. Esto significa que debe existir un marco legal que sea igual para todos. En él los derechos políticos son la única garantía de los derechos civiles (Siéyes, 1988: 52) y son los que permiten cristalizar el derecho a la representación que corresponde a los ciudadanos a causa de las cualidades que le son comunes y no por las que se diferencian o separan (Siéyes, 1988: 138)

Sentado el planteo y generalizando, se puede sostener que la democracia se presenta como sinónimo de derechos civiles y políticos, manifestados en el sistema de representación. Los derechos civiles fundamentan la libertad mientras que los políticos refrendan el proceso hacia la igualdad. La democracia se convierte pues en algo distintivamente inclusiva, aunque en la práctica la inclusión no siempre implicó reconocimiento ciudadano y este tipo de reconocimiento no siempre significó inclusión. Estos son los casos más evidentes en el desarrollo de los procesos históricos en el que la democracia ha buscado consolidarse y que, por lo tanto, no escapan a la consideración de lo que sucedió en la historia argentina, en el período que nos ocupará.

A pesar de que en 1853 la opción por el sufragio universal ubicó a Argentina en una reducida vanguardia de naciones pioneras, en los hechos había una ciudadanía restringida por el mecanismo electoral vigente –voluntario y no secreto- y la manipulación de los resultados electorales. La democracia fue entendida por la generación del ochenta como expresión de una voluntad política limitada a estratos cultos y responsables. La voluntad general deja de ser expresión de voluntad popular para ser proposición de razón general. Este tipo de razón no era propiedad de todos sino de aquellos estratos identificados con la propiedad, la virtud y la posesión del conocimiento.

Por eso, y aunque en el texto constitucional estuviera implícito el principio de soberanía general en el que el sufragio era su expresión legítima, las limitaciones de hechos terminaron consolidando la alberdiana idea de que el pueblo sólo podía hacer uso de sus libertades civiles y económicas. Su presencia política y su participación directa sólo incitaba o estimulaba a la formación de gobiernos tiránicos y la creación de constantes disturbios.

Retomando la vinculación entre democracia y ciudadanía y, para comprender lo expuesto, es necesario abordar el problema de la construcción teórica de la ciudadanía. El autor elegido es Thomas Marshall y ello, a pesar de que reconozcamos que, hoy en día, la forma en que entendió el proceso de evolución de la ciudadanía merece importantes cuestionamiento.

Lo substancial de realizar el planteo desde la óptica de este autor es que brinda la posibilidad de vincular a la ciudadanía con los movimientos sociales, tal como figura como objetivo de este trabajo. Para Marshall los derechos de ciudadanía son el resultado de los movimientos sociales destinados a expandir o defender la pertenencia social (Marshall, 1997: 8). La frontera que delimita a la ciudadanía es la pertenencia a un grupo social o colectividad.

## La ciudadanía en la primera transición hacia la democracia argentina (1916-1930)

Mercedes Kerz

Este es el sentido dado por el historiador Luis Alberto Romero, cuando en su análisis sobre el radicalismo, argumentó que las olas de huelgas comprendidas entre 1917 y 1921 no estaban guiadas por el explícito propósito de subversión del orden, sino que solo expresaban, de manera ciertamente violenta, la magnitud de los reclamos acumulados durante un largo periodo. La aspiración al ascenso individual y a la reforma social eran aspectos de una tendencia hacia la homogeneización de la sociedad, en torno a una cultura compartida por sectores sociales y diversos (Romero, 1998: 63).

El planteo sobre ciudadanía nos conduce a su vinculación con el problema de la consolidación de las instituciones democráticas como procedimiento de gobierno. Desde este punto de vista la moderna noción de régimen político como “conjunto de pautas explícitas o no, que determinan las formas y canales de acceso a los principales cargos de gobierno, las características de los actores admitidos y excluidos con respecto a ese acceso, y los recursos o estrategias que pueden emplear para ganar tal acceso” (O’Donnell, Schmitter y Whitehead, 1991) ayuda a explicar al Orden oligárquico-conservador como un tipo de régimen que amplió –cuando ya no podía seguir sosteniéndose por sí solo- las formas y los canales de acceso a los cargos de gobierno y admitió a actores políticos, como el caso de la UCR, para garantizar- según sus propios actores- una representación de la minoría política.

De esta manera, se cumplía un doble objetivo. Uno comprometer políticamente a la oposición democrática en la defensa de las políticas destinadas a resguardar los pilares económicos en que se sustentaba y segundo al incorporarla como actor admitido para el acceso a los cargos de gobierno se aseguraba un consenso mínimo, por lo menos-, para la resolución de los conflictos políticos-laborales del sector popular.

Según la definición expuesta podemos explicar el orden oligárquico-conservador, en tanto régimen político, como una forma de organización institucional con predominio de una élite terrateniente y comercial que prevaleció en Argentina desde 1880 hasta 1912.

Sus rasgos típicos pueden sintetizarse en los siguientes puntos: Gobiernos de unos pocos, en el que el poder si bien rotó entre facciones con intereses distintos siempre lo hizo dentro de la élite; Control del Estado como fuente del crédito y puente para establecer beneficiosos contactos con el capital extranjero. Vigencia republicana y reglas democráticas abstractas con fraude electoral sistemático. Negociación política institucionalizada intra-élite. Sistema de patronazgo oficial en la creación de lealtades políticas mediante recompensas personales. Ciudadanía restringida por manipulación de resultados. Fuerte poder presidencial con control vertical de los resortes políticos-institucionales. Ausencia de mecanismos de alternancia política. Limitados espacios de discusión pública. Ejercicio de una función tutelar de gobierno respecto del pueblo (Ansaldi, 2000; Botana, 1988; Halperín Donghi, 1999; Sábato, 1988; Romero, 1998; Floria, 1981; Rock, 1997)

Estas características fueron percibidas por Sarmiento cuando, hacia finales de 1880 sostuvo que “Un presidente hace y hará lo que quiere, para eso tiene una República sin ciudadanos, sin opinión pública, educada por la tiranía y corrompida en los últimos tiempos por la gran masa de inmigración” (Halperín Donghi, 1999: 38)

Ya en las postrimerías del régimen, las palabras de Rivarola, Director de la Revista Argentina de Ciencia Política, sobre Roca siguen reflejando estos rasgos típicos. “No confió jamás en el sufragio universal. Nunca tuvo fe en la forma republicana de gobierno. A su juicio el pueblo no estaba preparado para el sufragio...Aceptó todos los grandes ideales de libertad política que andan escritos en los libros. (...) El oficialismo tiene una teoría que rara vez confiesa pero que es su idea-fuerza, la teoría de la función tutelar del gobierno o de los gobernantes respecto del pueblo. (...) El concepto tutelar de gobierno, no se concilia con la idea democrática y la forma representativa”. (Cita de Rivarola en Halperín Donghi, 1999: 39)

Ahora bien, para entender el mecanismo implícito en los procesos de transición de un régimen político a otro y comprender la inestabilidad e incertidumbre que lo caracterizan, se puede recurrir al empleo de las categorías analíticas de liberalización y democratización que autores como O'Donnell y Schmitter reconocen como etapas típicas de este proceso. Esto no significa sostener que el desenlace de las transiciones de un régimen político a otro sean indefectiblemente exitosos.<sup>5</sup>

### **Transición- Liberalización- Democratización**

Plantear el problema de la transición, es plantearlo en términos del intervalo de tiempo y del cambio de situaciones que se dan entre un régimen y otro. La transición implica tiempo cronológico pero también implica cambio. El tiempo de inicio de una transición es difícilmente delimitable.

No son sólo los acontecimientos producidos por aquellos actores sociales que comienzan a cuestionar y a actuar sobre los criterios y las políticas en las que se asienta el régimen sino, fundamentalmente, las concesiones que - como reacción o anticipación - este otorga a aquellos mismos actores que estaban excluidos de toda posibilidad de admisión y acceso a los cargos de gobierno, las variables que califican el lapso que transcurre entre uno y otro régimen.

Aunque los autores mencionados planteen el problema de la transición de un régimen autoritario a uno democrático para explicar la tercera ola de democratización de los ochenta, es factible adoptar y adaptar los conceptos de transición, liberalización y democratización, para entender que el otorgamiento del sufragio universal, secreto y obligatorio fue una concesión estratégica para asegurar la pervivencia de un orden que se sabía en declinación.

A partir de la ruptura en 1901 de Carlos Pellegrini con Roca y con el apoyo del primero a la candidatura de Quintana y luego de éste a Figueroa Alcorta (1910) comienza el periodo de transición hacia una democracia republicana y representativa. Una fracción de la clase política entendió que había que comenzar a transitar un nuevo camino que sentara las bases para una integración social y cultural que hiciera posible una democracia ampliada. Había que quebrar el aislamiento en que se había sumergido el orden político con respecto a la sociedad.

El Centenario de la Revolución de Mayo fue la ocasión que mostró, casi por primera vez, las dos caras de la Argentina. Una alegre, confiada, que celebraba los logros económicos y otra, exteriorizada a través de una huelga general y una bomba en el Teatro Colón, que mostraba las tensiones y la violencia que anidaba en una parte considerable del cuerpo social y que desnudaba el distanciamiento entre elite gobernante y actores populares. Fue el inicio de la etapa de autopercepción de la necesidad de *aggionamiento* de una parte de la elite política gobernante.

La intensificación de las acciones del movimiento obrero, la presión del radicalismo y la misma declinación de la elite gobernante con sus múltiples conflictos faccionales, terminaron obligando al gobierno de Roque Sáenz Peña a comprometerse efectivamente con un proceso de transición, iniciando una etapa de liberalización y con ello, el camino hacia la "república verdadera". Así en ocasión de su aceptación de la candidatura presidencial afirmó que inicia una *transición* que no es un punto de llegada sino de partida. Es sólo establecer las premisas para partir de un punto cierto a conclusiones acertadas que se deben encontrar en las inspiraciones del patriotismo. (Halperín Dongui, 1999: 32)

---

<sup>5</sup> Se impone una aclaración. O'Donnell (1997) planteo el problema de la transición desde el Estado burocrático autoritario. Sin embargo eso no es óbice para tomar sus categorías analíticas y emplearlas, contemplando las variaciones necesarias, en otros procesos de transición. Sus propias expresiones sirven de fundamento. En tal sentido afirma "es posible que algunas reflexiones aquí presentadas sean válidas para transiciones de otros tipos de autoritarismos..." y si es posible para esto, también lo es para explicar otras transiciones que comienzan en regímenes políticos que si bien no se definen como tal, pueden reconocer componentes analíticos similares.

## La ciudadanía en la primera transición hacia la democracia argentina (1916-1930)

Mercedes Kerz

La señal típica de que se ha iniciado una transición es que los “gobernantes autoritarios – conservadores, en este caso-, por cualquier motivo comienzan a modificar sus propias reglas con vistas a ofrecer mayores garantías para los derechos de los individuos y grupos” (O’Donnell, Schmitter y Whitehead, 1991: 11). El proceso de liberalización de un régimen comienza cuando se vuelven efectivos ciertos derechos, que protegen a los individuos y grupos sociales sin que se constituyan en una amenaza evidente e inmediata. (O’Donnell, Schmitter y Whitehead, 1991: 11)

La diferencia analítica entre una transición del Estado Burocrático Autoritario y ésta se apoya, a nuestro entender, en la consideración de que el proceso de liberalización del orden conservador ubicado en las críticas que actores estratégicos de ese mismo orden hacen con respecto al agotamiento de su capacidad innovadora sumadas al reconocimiento y la obligatoriedad del sufragio fueron aspectos suficientemente significativos como para considerar que trazaron el inequívoco camino de la transición. Efectivamente además de la vigencia de ciertos derechos civiles, se suma el reconocimiento universal –para esa época- del derecho a elegir y ser elegido, se reconocen derechos asociativos y se ponen en juego a través de elecciones limpias, competitivas y sin mecanismos proscriptivos las principales posiciones gubernamentales.

El 10 de febrero de 1912 se aprobó la ley de elecciones nacionales, conocida como ley Roque Saez Peña. Estaba destinada a institucionalizar un sistema de partidos organizados, la competencia abierta y sin proscripciones, a eliminar los personalismos políticos y las representaciones faccionales. Esta tarea de construcción ampliada de la dimensión política del régimen era, para el orden conservador, la única que quedaba concluir para insertar a la Argentina en el contexto de la civilización.

Sin embargo, fijó esa ingeniería política democrática justo en un momento internacional en que la fe por la democracia como vehículo del progreso material y expresión de la libertad estaba siendo socavada. El ascenso del Segundo Reich rechazaba las ideologías democratistas y las tradiciones revolucionarias de la vencida Francia. Alemania aparecía interpretando mejor el futuro que una Gran Bretaña que se deslizaba a su declinación. La competencia pacífica entre las naciones por el progreso material y cultural sería reemplazada por el estado de naturaleza hobbesiano.

Uno de los ejes problemáticos de la transición que hay que destacar es el referido a la necesidad de señalar el momento que comience a indicar “cuándo nos hallamos en dicha transición” y “hacia dónde” (O’Donnell, 1997: 201) se orienta. Decir esto no significa reconocer que las transiciones no están solamente ceñidas al inicio de un proceso de liberalización, sino que también lo están al establecimiento de alguna forma de democracia, en la que la ciudadanía sea el principio axial.

El inicio de la etapa de transición fue ubicado en el momento en que Pellegrini se distancia de Roca y apoya a Quintana y luego éste a Saez Peña. El *hacia dónde* camina la transición puede inferirse de las intenciones explícitas e implícitas de la ley de reforma electoral. En opinión de Ansaldi si bien no había excesivo optimismo en este experimento político, al fijar la aceptación de las nuevas reglas de juego por parte de todos los contendientes, al intentar afianzar la existencia de partidos políticos organizados que no dependieran de la vida de grupo de líderes o de notables y al fundar el desafío explícito de constituir un partido orgánico de la burguesía se abrió un camino para la descompresión de la presión de los sectores excluidos del sistema de decisión política y por lo tanto se permitió conocer cuánto se democratizó el estado y cuánto la sociedad política (Ansaldi, 2000: 16)

Lo expresado no significa sostener el éxito del proceso. La historia argentina muestra transiciones fallidas o truncadas. El golpe militar de Uriburu (1930) con apoyo o indiferencia de la sociedad civil, realizado al segundo gobierno de Hipólito Irigoyen (1939) constituye una prueba de una transición a una democracia política truncada. Corroboran este sentido, la referencia de O’Donnell, acerca de que “la democracia política es sólo un desemboque posible. Lo central es

advertir que, entre las muchas cuestiones que están en juego en la transición, se incluye la construcción de un nuevo régimen político” (O’Donnell, 1997: 202).

Hubo, así, una transición entre un régimen y otro – Del régimen conservador al democrático o de la República posible a la república verdadera (Halperín Dongui, 1999: 671), y hubieron también concesiones racionalmente calculadas para asegurar el objetivo fijado. Hubo así una coalición liberalizante, duros y blandos, y oposiciones maximalistas, oportunistas y democráticas y movimientos sociales que se afianzaban cada vez más como actores colectivos que reflejaban conflictos estructurales en el seno de esa sociedad argentina.

Las mayores preocupaciones proveían de la emergencia de tensiones sociales, de demandas y requerimientos diversos, generalmente expresados de manera violenta. El movimiento anarquista pero también el sindicalismo revolucionario gozaron de un elevado poder de convocatoria obrera hasta 1910. Fueron la oposición social maximalista al orden oligárquico –conservador al ser los encargados de expresar el conflicto de clases que los enfrentaban al poder político constituido.

La huelga general de 1910 terminó en una profunda derrota para el movimiento obrero. Su fracaso puso en evidencia los límites que tenía el antipolitismo de los anarquistas y la táctica soreliana de la huelga general de los sindicalistas revolucionarios. Declina el anarquismo sin posibilidad de resurgimiento y comienza a virar el sindicalismo revolucionario hacia el acercamiento al estado; al que empieza a atribuirle la función de árbitro en la resolución de las disputas de clases. Función que le corresponderá realizar al primer gobierno radical de Hipólito Irigoyen.

Una de las características de las transiciones es la formación de una coalición liberalizante que interrumpe los alineamientos estratégicos vigentes en el orden conservador. Esa coalición está formada tanto por miembros de la alianza gobernante que intentan, por diferentes razones, introducir cambios en el régimen, son los denominados blandos y un segmento de la oposición, denominada por O’Donnell, “oposición democrática”(O’Donnell, 1997: 204)

Sólo cuando la elite gobernante se dio cuenta que el surgimiento de la clase medio y de la clase popular produjeron cambios irreversibles en la estructura social, aceptó las elecciones con sufragio universal efectivo. Este es el momento visible del funcionamiento de una coalición liberalizante que concede la apertura política por su carácter inevitable, que no se detiene a analizar el impacto que la reforma ocasionaría y que incorpora con su anuencia al radicalismo y al socialismo como partidos que, de ahí en más, representarían a la oposición. Los *blandos* de esta coalición compartían la opinión de que los partidos nuevos no superarían el tercio que la ley concedía a las minorías, era impensable que las fuerzas que tenían las provincias no se tradujera en la organización de sus vastos recursos para obtener las necesarias victorias electorales.

Era una concesión mínima si se quiere, para restaurar la estabilidad política y resguardar los intereses de la elite. Una retirada estratégica que permitiría la continuidad en el cambio. Para David Rock el objetivo de la reforma fue el establecer una coalición entre la elite y las clases medias urbanas por lo que para dejar inmune la posición económica de la elite, debía devolverse estabilidad al sistema (Rock, 1997: 37)

Retomando el planteo de O’Donnell, la oposición democrática, no homogénea, se diferencia de una de orden maximalista u oportunista porque su objetivo es alcanzar una verdadera democracia política, que considera meritoria por sí misma. La elección de Hipólito Irigoyen en 1916 muestra la concreción de esta meta, aunque no su consolidación. El 12 de octubre de 1916 asumió la presidencia. Su victoria coronaba el triunfo de un régimen electoral democrático. Aunque no utilizó el poder para dar aquellas soluciones que la transformación social producida en el país requerían ni tampoco ayudó a consolidar las instituciones democráticas. La disposición populista de su líder; la forma de concebir el poder y la función que le atribuía al Ejecutivo en relación con el legislativo,

## La ciudadanía en la primera transición hacia la democracia argentina (1916-1930)

Mercedes Kerz

terminó influyendo en la imposibilidad final de consolidación del régimen democrático que se instauraba.

El radicalismo como oposición democrática fue expresión de una participación política ampliada a sectores hasta entonces no incluidos por el régimen. Demandó la vigencia de la constitución y el sufragio libre y se incorpora al sistema político como una estructura partidaria orgánica de alcance nacional.

En definitiva, el arribar a una democracia política significó convertirla en algo distintivamente inclusiva, aunque en la práctica la inclusión no siempre implicó reconocimiento ciudadano y este tipo de reconocimiento no siempre significó inclusión.

Aludir al concepto de democratización (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1991: 21) como etapa sustancial del proceso de la transición, es afirmar la ciudadanía como raíz de la democracia. La democratización identifica a todos aquellos procesos en que las normas y los procedimientos de la ciudadanía se aplican o bien a las instituciones políticas antes regidas por otros principios o bien se amplían de tal modo que incluye a aquellos que hasta ese momento estaban excluidos de los derechos y responsabilidades ciudadanas.

El anuncio por parte de las autoridades del Orden Oligárquico-Conservador de su propósito de convocar a elecciones sobre una nueva y distinta ley electoral, comienza a modificar rápidamente las relaciones entre las facciones y fuerzas en pugna, dentro y fuera del régimen y pone evidencia empírica al marco teórico expuesto.

En 1913 en la Capital Federal, Santa Fe y Entre Ríos se aplica por primera vez la ley electoral. Vencieron los partidos de oposición. El socialismo en la primera y el radicalismo en las dos últimas. Partidos que el sistema consideraba extremos pero que por su carácter de oposición democrática no eran percibidos como antisistémicos por la elite política. En el mensaje a la Legislatura, Roque Saenz Peña sostuvo que los partidos victoriosos por el solo hecho de haber aceptado las reglas de juego electorales y operar dentro del marco de la constitución, “no son partidos revolucionarios” (Mensaje del Presidente Roque Sáenz Peña a la Legislatura)

En consecuencia, las perspectivas electorales que este régimen político sienta, pone a los partidos políticos en el centro del escenario y al ciudadano político universal como pilar de las nuevas modalidades de construcción política. Le cupo a la Unión Cívica Radical ser actor político estratégico de la futura contienda electoral y responsable de consolidar el proceso de formación de la ciudadanía política. Su importancia derivó de su rol de única agente de integración política a escala nacional.

Irigoyen (1916-1922) y Alvear (1922-1928) debieron afrontar parecidos problemas, y sobre todo el doble desafío de poner en pie, por renovación, las nuevas instituciones y conducir por los nuevos canales de representación y negociación las demandas de reforma de la sociedad, que el radicalismo había asumido para sí. Presentaron a la sociedad argentina un programa basado en la defensa democrática de la constitución pero, a pesar de sus principios y de gobernar al país durante catorce años, no utilizó los recursos de poder para realizar las transformaciones requeridas para consolidar institucionalmente al sistema político. Por el contrario cayó en la aplicación de prácticas políticas similares a las empleadas por el régimen anterior.

Lo que caracterizó las relaciones entre Irigoyen y el mundo obrero fue más una cuestión de trato que de resultados. Dialogó con frecuencia con los sectores obreros y usó el arbitraje para la negociación de los conflictos gremiales. Sin embargo frente a la intensificación de los mismos, dejó operar al aparato represivo. El nuevo poder democrático estaba dispuesto a reprimir aquellos movimientos que repercutían negativamente en amplios sectores de la economía agro-exportadora del país. La democracia se amplió, pero su integración en la sociedad fue inestable.

En definitiva, el radicalismo no tuvo una política social y económica diferente, sólo supo asimilar la crisis en la función de su líder pero no fue lo suficientemente eficaz para consolidar la institucionalización del régimen y menos aún para integrar a la sociedad consigo mismo.

Recapitulando, la transición y sus etapas de liberalización-democratización implican considerar los sucesos que ocurren en el campo del régimen y de la oposición y, por ende, el correspondiente – o no- incremento de la politización y activación popular. La inauguración de la democracia política incrementó significativamente el número de participantes, amplió el juego político partidario, pero no contribuyó a crear un clima institucional que creara espacios para la formación o el desarrollo de fuerzas alternativas.

El Manifiesto con que el radicalismo se presenta a elecciones presidenciales en 1916. “La Unión Cívica Radical es la Nación misma” representa un indicador de lo anteriormente expuesto. En una exaltación moral de la intransigencia, rehúsa a reconocer como rivales a las otras fuerzas con que deberá medirse. Con categorías morales excluyentes era imposible entender a la democracia que se instauraba como un mecanismo de cambio político.

Además, al apoyarse el radicalismo en organización local, los radicales no tardaron en establecer un sistema de patronazgo que no era menos útil a los fines de conquistar sufragios. Los caudillos de barrio cumplían gran cantidad de pequeños servicios para sus respectivos vecindarios en la ciudad o en la campaña. Entre la forma de organizarse y la modalidad política aplicada se fue construyendo un camino que pondría punto fina al afianzamiento de una democracia ampliada.

Sumado a lo expuesto, Ansaldo reconoce que las acciones del gobierno de Irigoyen debilitaron a la democracia política. El uso intensivo de la intervención de las provincias mediante decretos presidenciales, la tiranía del número aplicada en diputados para rechazar diplomas de legisladores representantes de la oposición o cuando provenía de escisiones intra-partidarias contribuyeron al fracaso de la transición democrática (Ansaldo, 2000: 46). Sostenemos transición y no consolidación en la consideración de que a pesar de los catorce años de gobierno radical la consolidación democrática institucional nunca fue un objetivo radicalmente perseguido.

A pesar de que una interpretación histórico política siempre es inacabada, no se puede concebir una democracia, sea en sus principios fundacionales o como un sistema de procedimientos políticos sin prestar atención al problema de la ciudadanía máxime cuando el trípode democracia – régimen- ciudadanía puede ser leído bajo la acción que actores colectivos –movimientos sociales- realizaron para alcanzar reconocimiento y disfrute de derechos políticos y sociales. Thomas Marshall es el autor escogido para este caso.

### **Teoría de la ciudadanía**

El proceso histórico de la ciudadanía acompaña para Marhsall al desarrollo del proceso de acumulación capitalista. A la pregunta que se formula acerca de cómo es posible que estos principios pudieran crecer codo con codo en un mismo suelo (Marhsall, 1997) se debe sostener que para el caso de América Latina en general y de la Argentina, en particular, esta pregunta cambia su composición. El análisis histórico muestra que mientras en Europa occidental, los procesos se fueron conformando en el transcurrir de los siglos, la experiencia independentista latinoamericana del siglo XIX mostró cómo una elite de carácter patrimonial transplantó, en lo político, las modalidades institucionales imperantes y en lo económico buscó asociar el crecimiento al modelo de acumulación capitalista que se había consolidado.

Esto significa decir que cuando en América Latina se consolida el Estado nacional, en Europa ya lo estaba; cuando se constituye el Estado de derecho, se establece la división de poderes, se definen instituciones, se reconocen derechos civiles y políticos y se acepta una división internacional del trabajo; en Europa occidental estos procesos ya se habían cristalizado a través de la lucha y la

## La ciudadanía en la primera transición hacia la democracia argentina (1916-1930)

Mercedes Kerz

negociación. Este análisis puede ser explicado, según Tilly, como la aplicación de un modelo *bottom-up* (Tilly, 1995).

En el caso de Argentina, todo este traspasamiento implicó, por el contrario, la aplicación de un modelo *Top down*. Esto significa afirmar que son los modelos de arriba hacia abajo lo que sirven de marco explicativo para entender por qué son los líderes y los gobernantes los constructores de una ingeniería política y social.

Lo dicho no significa desconocer las modalidades típicas que en clave histórica y cultural adquirió este traspasamiento como tampoco las dinámicas propias que de ahí en más fueron caracterizando las diferentes etapas políticas, económicas, sociales y culturales que definieron modalidades peculiares de inserción y crecimiento.

Habiendo hecho estas salvedades, es interesante retener del planteo de Marshall aquellas consideraciones que pueden servir de marco explicativo para el análisis de la conformación de la ciudadanía política a partir de la etapa de liberalización y democratización del orden conservador-oligárquico. Para nuestro autor la ciudadanía es por definición nacional. Son las nociones de gobierno limitado y de imperio de la ley las coordenadas de un espacio público bajo las cuales desarrolló su interpretación del proceso que vincula *codo con codo* la formación de la ciudadanía con la expansión del capitalismo.

Hay que subrayar que Marshall fue un legítimo heredero de aquel socialismo ético inglés del siglo XIX que estuvo guiado por la necesidad teórica y práctica de alcanzar condiciones amplias de igualdad social para todo hombre y todos los hombres. De ahí que cuando los tiempos históricos comenzaron a mostrarle la posibilidad de que este ideal sea realizable, se volvió un entusiasta defensor del estado de bienestar que el gobierno laborista inglés de Clement Attlee había comenzado a edificar a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial.

Vuelca sus ideas, en una conferencia pronunciada en la Universidad de Cambridge en 1949. Comunica con gran claridad al auditorio, que su objeto de preocupación es probar cómo a pesar de las lógicas opuestas que enfrentan a la ciudadanía con las clases sociales es posible sostener que la ciudadanía se ha convertido en la arquitecta de la desigualdad social legítima. Si bien la define como un agregado de derecho que identifica al hombre como miembro pleno de una sociedad de iguales, no deja de aclarar que para que ésta pueda efectivamente materializarse es necesario alcanzar condiciones materiales de existencia que excluyan desigualdades extremas. Por lo tanto, la responsabilidad de garantizar los derechos de manera justa y plena caen en los hombros del Estado.

La condición de miembro pleno se alcanza cuando las personas demandan disfrutar la vida de la civilidad y compartir el patrimonio social común. ¿Cuál es el parámetro que aseguraría que los hombres puedan disfrutar de este tipo de vida? Según se desprende de sus argumentaciones, es tomar como estándares las condiciones generacionales de una sociedad históricamente determinada y luego redefinirlas a través de la incorporación de criterios de solidaridad ampliada.

Este parámetro es el que le permite mantener que si bien no hay principios universales (Nun, 2000: 59) que indiquen cuáles son los derechos y deberes que el concepto implica; en las sociedades donde la ciudadanía es una institución en desarrollo, se va creando una imagen ideal que actúa como punto de referencia para medir acercamiento y/o distanciamiento entre metas y realidades alcanzables. Mientras mayor adecuación haya entre la condición a alcanzar y la realidad alcanzada mayor será la posibilidad de que el ciudadano se sienta efectivamente un miembro de plena pertenencia a una sociedad que se caracteriza por su alto grado de igualación.

Ahora bien, esta igualdad básica asociada al concepto de pertenencia y revestida de un formidable reconocimiento de derechos, -civiles, políticos y sociales-, no es incompatible para este autor, con las desigualdades que diferencian los distintos niveles económicos en la sociedad. La pregunta que intentará responder y que cruza todo su estudio la presente de la siguientes manera: ¿es

cierto que una igualdad enriquecida en sustancia y expresada en los derechos formales de ciudadanía, es coherente con las desigualdades de clases? (Marhsall, 1997: 10)

La igualdad humana fundamental no se puede preservar sin violentar la libertad del mercado competitivo. El sólo hecho de que el Estado se convierta en el sujeto al que se le demanda la solución de problemas de orden económica, muestra cómo la igualdad colisiona indefectiblemente contra la más estricta libertad de mercado. En sentido inverso, también se puede sostener que para nuestro autor, el funcionamiento del mercado y su mayor expansión, también termina produciendo reclamos sociales de orden igualitario. Son estas las razones que lo llevan a recordar que en su presente histórico hay “menos espacio para la preservación de las desigualdades económicas y más probabilidades de que sean desafiadas.” (Marhsall, 1997: 41). Esto porque la igualdad implícita en el concepto de ciudadanía fue poco a poco minando las desigualdades del sistema de clases.

La convergencia de estos argumentos lo inducen a sostener, por una parte, que esta tendencia moderna hacia la igualdad social, sería la última fase de una evolución de la ciudadanía.<sup>6</sup> Y, por la otra, a interrogarse sobre las circunstancias históricas que hicieron posible una reconciliación mutua para, al menos por un tiempo, ser aliados en lugar de antagonistas. (Marhsall, 1997: 15)

Si bien esta observación es importante, también lo es el reconocer que no se puede definitivamente concluir que la relación entre mercado y ciudadanía o, lo que es lo mismo decir, entre desigualdad e igualdad alcancen para Marshall un estado de equilibrio perfecto. Por el contrario, produce su propia refutación al expresar la situación de estado guerra en que han vivido estas lógicas durante la mayor parte del siglo XX.

A su vez, expresiones tales como “la relación entre igualdad ciudadana y desigualdad no durará indefinidamente” (Marhsall, 1997: 52) terminan confirmando una relación conflictiva en la que la ciudadanía en términos de una igualdad que legitima la desigualdad social, no es un proceso lineal de carácter irreversible. No se debe, en definitiva, considerar cerrado su análisis ni, tampoco, afirmar la existencia de un estadio definitivo en el desarrollo de los derechos de ciudadanía.

El siglo XIX muestra como el desplazamiento de los conflictos hacia la tensión entre libertad e igualdad se transforma en un dato central, eventualmente disruptivo, de los conflictos en torno al status de ciudadanía. No obstante es cierto que, incluso en sus formas más tempranas, la ciudadanía era un principio de igualdad. Partiendo de los planteos contractualistas de que todos los hombres eran libres por su misma condición humana y, en teoría, capaces de disfrutar de derechos, se sentaron los fundamentos para que se fueran ampliando y diversificando los derechos que éstos podían disfrutar.

Los derechos civiles, de libertad de expresión, de pensamiento, de religión, a la propiedad y a cerrar contratos válidos sirvieron, entonces, a una economía de libre mercado que hizo de la competencia entre individuos, organizaciones y Estados su premisa axial y de la libertad individual su marco filosófico. (Marhsall, 1997: 23)

En otros términos, lo expuesto significa sostener que la lógica del status del individuo como hombre libre e igual ante la ley, al no oponerse a la lógica económica del contrato entre hombres libres e iguales, permitió que cada individuo se sume como unidad independiente en la competencia económica. La funcionalidad de la articulación entre estas dos lógicas se expresa en la posibilidad del

---

<sup>6</sup> Esta concepción del autor encuentra refutación a la luz de los acontecimientos contemporáneos. Es el mercado el que pone en la actualidad los límites que contiene y limita a la evolución social de la ciudadanía. En efecto se ha producido una inversión del proceso contemplado por este autor, es prácticamente imposible sostener este planteo dado que más que un camino de la desigualdad a la igualdad se ha producido un relación inversa que va de la igualdad a la desigualdad. La lógica del mercado invadió la igualdad de la ciudadanía y el arquitecto responsable para alcanzarla, fundamentalmente, el Estado ha producido otra construcción arquitectónica.

individuo a recurrir ante la justicia en el caso de que tanto sus libertades individuales como su libertad de contratar fueran obstaculizadas.

En definitiva, son los derechos civiles los que dan al individuo la capacidad legal para disputar las cosas que le gustaría poseer, pero no le garantiza la posesión de ninguna de ellas. Esta es la situación típica-ideal del juego entablado entre el individuo y el mercado.

Los derechos civiles afianzados en Inglaterra durante el siglo XVIII hicieron posible, según Marshall, la construcción de la primera matriz de la ciudadanía como un primer status de igualdad. Tuvieron la potencialidad de ir minando la desigualdad total existente entre las clases y la de abrir el camino para la ampliación –en el siglo XIX– de los derechos políticos.

Los derechos políticos, a diferencia de los civiles, constituyeron una amenaza en potencia para el sistema capitalista. El derecho a participar en el ejercicio del poder (Marshall, 1997: 15) originó un cambio sustancial. Paso a paso estos derechos fueron identificados con ciudadanía democrática y también, poco a poco, fueron convirtiéndose en el núcleo de los reclamos conflictivos de los movimientos sociales del siglo XIX. Para éstos, los derechos políticos sirvieron de fundamento argumentativo para cuestionar las desigualdades sociales y económicas que el capitalismo originaba y para demandar participación y reconocimiento político. Los sindicatos y los partidos de izquierda expresaron abiertamente estas demandas. Por ello y, según ya hemos dicho, para este autor, los derechos de ciudadanía son el resultado de los movimientos sociales.

Aún así, al finalizar el siglo XIX la concreción material de la ciudadanía poco contribuyó a reducir las desigualdades pero sí ayudó a dirigir este progreso a una mayor igualdad por el camino que conducía directamente hacia las políticas igualitarias del siglo XX. Por eso serán los derechos sociales los que finalmente terminan por completar el proceso de formación de una ciudadanía plena avalada en la igualdad e independizada de las situaciones socio-existenciales de sus miembros.

Son estos derechos los que permiten al individuo vivir efectivamente la vida de civilidad, o lo que es lo mismo decir, una cultura compartida en lo material y formal. Los derechos sociales permitieron que la integración social se ampliara más allá de la esfera de los sentimientos y del patriotismo a la del disfrute material. Modificaron los patrones de desigualdad social y acortaron las distancias que separan los extremos de una pirámide de movilidad social. Son asimismo, expresión de derechos económicos y de bienestar y están destinados a compensar la aleatoriedad de los procesos del mercado porque corrigen las desigualdades existentes.

Para los comienzos del siglo XX los incipientes derechos de ciudadanía industrial se fueron convirtiendo en uno de los pilares del edificio de los derechos sociales. Los conflictos de clase fueron el medio de ampliación de los derechos de ciudadanía. La lucha de los trabajadores para conquistar derechos sociales produjo un cambio institucional dando paso a un estado intervencionista que asume para sí la responsabilidad del deber público. (Marshall, 1997: 8)

El método normal de establecer derechos sociales es mediante el ejercicio del poder político. Su contenido no depende del valor económico del individuo que reclama. Por lo tanto, existe una diferencia significativa entre una negociación colectiva genuina mediante la cual las fuerzas económicas en un mercado libre buscan alcanzar un equilibrio y el uso de derechos sociales para plantear demandas básicas relacionadas con la justicia social. La aceptación de la negociación colectiva no fue simplemente una extensión natural de los derechos sociales: representó la transferencia de un importante proceso desde la esfera política a la civil de la ciudadanía en términos de derechos sociales. (Marshall, 1997: 29)

Lo importante de todo este planteo es que Marshall reconoce que estas etapas de adquisición de derechos por parte de los individuos-ciudadanos no estuvieron libres de defectos. Lo que se profesaba como principios no necesariamente se cumplía en las prácticas sociales. La frontera entre los principios demandados y realidades alcanzadas se fijaron en torno al crecimiento de los prejuicios

y a la parcialidad de clases. Se necesitó tiempo, por ejemplo, para que los votantes que obtuvieron el derecho al sufragio secreto quebraran las ideas socialmente establecidas acerca de que los representantes políticos se debían elegir dentro de una elite política debido a que habían nacido, crecido y educados para ser líderes.

Sabiendo que lo que se expone a continuación son solo imprecisas ideas sobre el proceso de formación de la ciudadanía en Argentina que merecerán en el futuro un análisis pormenorizado, a la luz del pensamiento del autor podemos esbozar las siguientes apreciaciones.

Desde la consolidación del estado nacional hasta la transición del orden oligárquico-conservador son los derechos civiles los que efectivamente se identifican con la noción de ciudadano. Los derechos políticos son solo pensados desde el plano normativo no pudiendo efectivizarse por la existencia de un ciudadano no-educado para ejercer la función de representante o representado. En la tradición en la que se inserta la constitución, los derechos sustantivos que se procuran defender son la vida, la libertad y la propiedad de los habitantes. La protección de esos derechos se hace bajo el imperio de la ley y el Poder Judicial es el responsable de su custodia efectiva.

Si bien Hilda Sabato sostiene que en la Argentina, en particular, y en América Latina, en general, el modelo de Marshall no es aplicable, ya que no existió un proceso gradual de ampliación de la ciudadanía porque estaba más cerca del *citoyen* francés que del ciudadano propietario de Locke, es posible contradecir esta hipótesis si se presta atención a los procesos históricos significativos que en el caso de la Argentina constituyeron fronteras de diferenciación entre vigencia y realidades de derechos, aunque también de solapamientos entre realidades y aplicación.

Con esto queremos decir que es posible presentar la idea de que en el proceso de formación de la ciudadanía argentina se pueden encontrar puntos de coincidencia con el planteo de aquel autor. Así y, aún corriendo el riesgo de simplificar excesivamente, se puede reconocer que durante la vigencia del orden oligárquico conservador hasta su transición fueron los derechos civiles constitucionales los que se respetaron y sirvieron como fundamentos para el desarrollo del sistema capitalista.

Desde la transición hasta el surgimiento del peronismo, son los derechos políticos los que se afirman pero también, los que se cercenan y posteriormente con el peronismo, los derechos sociales se incorporan a la ciudadanía. Esto sin dejar de reconocer los solapamientos que entre los derechos políticos y sociales se realizan y que es difícil de establecer la frontera entre lo que se profesa como principio y se concreta como realidad.

En cuanto a los derechos políticos la ley Saez Peña es muestra cabal de lo que se expresó. Fue una expresa convicción de este presidente que la democracia pura sola es un ideal sino se constituye mejorando los procedimientos y sistemas con partidos y hombres que no omitan la función del sufragio (Halperín Donghi, 1999: 278). La ciudadanía política fue concedida antes que conseguida.

Entre el conjunto de la población del país, no se había conformado una ciudadanía política. La mayoría de los habitantes en condiciones de votar manifestaban indiferencia y desinterés por los temas de gobierno y consideraban a la política como un asunto de dirigentes y caudillos propios de ciertos sectores instruidos: típico principio de la teoría de Marshall. El efecto más importante de la reforma en relación con esta situación fue la obligatoriedad del voto. El voto obligatorio fue pensado como un mecanismo para constituir forzosamente la ciudadanía, el estado obligaba a la participación política de los ciudadanos en la elección de sus representantes.

La ciudadanía es una arquitectura de legitimidad por sobre la desigualdad de clases. Hay una permanente tensión entre la igualdad invocada por la ciudadanía y la desigualdad propia de la lógica económica. El pan radical, la leche radical, la carne radical y luego el alojamiento radical demuestran bien que el partido desea una moderada intervención del estado que avance sobre la desigualdad del sistema oligárquico exportador. Con esta política el estado pretende corregir los rigores del *laissez faire*, sostendrá Wilmar, para los pobres, los desamparados en la lucha. Es una moderada intervención

a la que los ingleses calificarán como paternalismo (Raimond, 1915). El énfasis del radicalismo estuvo puesto en la función orgánica del Estado y en la solidaridad social. Representaba el polo opuesto al positivismo y el spencerismo de la oligarquía.

Esto porque en el período que va de la primera guerra, pero especialmente después de la gran depresión de los años 1930, las nociones que ponía exclusivamente el acento en los derechos civiles parecían obsoletas, ante un mundo asolado por la pobreza los problemas políticos fundamentales no parecían ser la libertad del hombre sino el hambre y la desocupación .

Emergen cada vez con más intensidad las demandas de un reformismo social que efectivizara derechos civiles-económicos (antesala de los derechos sociales de Marshall y de los económicos de Giddens). La igualdad política que trajo aparejado el sufragio universal se comenzó a percibirse como limitada sino se ampliaban las fronteras de inclusión social. Los reclamos de una mejor justicia distributiva se profundizan porque detrás de la tendencia igualitaria de la democracia tiene que estar la posibilidad de acortar los extremos entre pobreza y riqueza. Es el tiempo donde los reclamos al derecho a la pensión, a una renta máxima en cada industria, a una jornada máxima de trabajo y a un salario mínimo se exteriorizan hasta con cierto grado de radicalidad.

En este ambiente y en estos reclamos se formó el nuevo ciudadano, educado y consciente de sus derechos y de sus obligaciones (en menor medida), progresivamente se fue revelando la cara política de las demandas sociales, de modo que gradualmente la brecha entre sociedad y estado se fue cerrando o al menos achicando.

### **Los movimientos sociales**

La idea de movimiento social procura demostrar la existencia en el núcleo de cada sociedad, de un conflicto central. En el pasado ese conflicto giraba en torno a la oposición nación – príncipe, burguesía – pueblo, capitalistas y proletarios. Hoy en día y, para el sociólogo Touraine, es el que libra el Sujeto en lucha, por un lado, contra el triunfo del mercado y las técnicas y, por el otro, contra unos poderes comunitarios autoritarios (Touraine, 1997: 99). El conflicto cultural es la actualidad tan notable como lo fueron los que movían en torno al conflicto económico de la sociedad industrial o los que se concentraban en el conflicto político que imperó en los primeros siglos de la modernidad.

El concepto de movimiento social es útil sólo si pone en evidencia la existencia de un tipo muy específico de acción colectiva, en el que una particular categoría social pone en cuestión una forma de dominación social, a la vez particular y general, e invoca contra ella valores, orientaciones generales de la sociedad que comparte con su adversario para privarlo de tal modo de legitimidad. El movimiento social es un instrumento de presión política, pone en cuestión el modo de utilización social de recursos y modelos culturales.

De igual manera, la utilidad de este concepto es racionalizar la existencia de un específico tipo de acción colectiva; en el que un clase social pone en cuestión una forma de dominación política e invoca contra ella valores, significados y orientaciones de la sociedad que comparte con su adversario para restarle o al menos obstaculizarle su legitimidad. Es, del mismo modo, un concepto que ayuda a entender la función de instrumentos de presión política que cumple como a encontrar los motivos que explican la utilización social de los recursos materiales y simbólicos de una sociedad históricamente delimitada.

Lo que está claro que sólo cuando se comienzan a atribuir deficiencias al sistema de dominación se genera una base para la acción colectiva y por ende para exteriorizar y racionalizar el conflicto político y socialmente existente.

Las características típicas de los movimientos sociales pueden simplificarse en las siguientes consideraciones: Representan siempre a un actor popular concebido como portador de una lógica positiva, defensor de intereses particulares, privilegios o rentas. El triunfo del actor popular es

## La ciudadanía en la primera transición hacia la democracia argentina (1916-1930)

Mercedes Kerz

sinónimo de la reconciliación de la sociedad consigo mismo. Esto es lo mismo que sostener que, el triunfo de la igualdad, la fraternidad, la justicia y/o la libertad no es más que el triunfo de la sociedad en su totalidad.

En otras palabras, expresan la superación del antagonismo entre el amo y el esclavo a través de la creación de un sujeto colectivo sea religioso, comunitario, político o de clase. Característica de los movimientos sociales es que nunca alcanzan de modo completo la meta propuesta, por lo que son siempre fragmentarios y plenos de contradicciones.

Defienden una interpretación y un modo de uso social de valores morales que tratan de imponer a su adversario social. En definitiva, las referencias morales y la conciencia de un conflicto con un adversario social son los componentes esenciales de lo que se entiende por movimientos sociales.

Finalmente para analizar el surgimiento y desarrollo de los movimientos sociales hay que analizar las estructuras de oportunidades políticas y de constricciones que deben afrontar; las formas de organización, formales o informales a disposición de los contestatarios y los procesos colectivos de interpretación y construcción social mediados entre las estructuras de oportunidades políticas y acciones realizadas.

Aún sabiendo que falta datos para interpretar en clave histórica cómo influyeron los movimientos sociales en el logro de la efectivización del ejercicio de los derechos políticos y en el planteamiento de los derechos civiles económicos,- futuros derechos sociales-, lo cierto es que en el periodo que nos ocupa las acciones movimentistas comienzan a dejar grabada su huella en el accionar político. Sus reclamos influyen directa o indirectamente no solo en la implementación de políticas oficiales sino en la redefinición del rol del Estado. Poco a poco, el Estado va asumiendo una función tutelar de control social y político del movimiento obrero que como dice Touraine pone en cuestión una forma de dominación social y el modo de utilización social de los recursos y modelos vigentes.

El centenario de la Revolución de mayo fue la ocasión propicia para mostrar los dos rostros de la Argentina. El discurso oficial que quería trasuntar los logros de una Argentina próspera no pudo impedir la otra cara de la realidad. Una huelga general amenazó con frustrar los festejos y una bomba en el teatro Colón puso en evidencia la existencia de tensiones y conflictos. La respuesta fue intentar reprimir el conflicto a través de una draconiana ley de Defensa Social.

Los reclamos obreros sea de las organizaciones anarquistas o de las sindicalistas en sus distintas manifestaciones y los políticos provenientes en especial del radicalismo contribuyen a cuestionar el sistema de dominación del orden oligárquico –conservador y a reflejar el paulatino cambio en el clima de pensamiento de las clases altas de la sociedad que o bien polarizar sus respuestas con respecto a estas manifestaciones o bien, presienten que ha llegado el momento de escuchar los reclamos para limitar los conflictos a nivel de la estructura de dominación política.

No solo el movimiento obrero tipifica las características atribuidas a los movimientos sociales. El radicalismo no solo fue la primera fuerza política nacional importante, sino que según Rock fue uno de los primeros movimientos populistas latinoamericanos (Rock, 1997:53). Se convirtió en un movimiento de coalición entre el sector liberalizante del orden oligárquico conservador e importantes sectores de las clases medias.

Las bases del radicalismo fue una heterogénea combinación de sectores medios urbanos y terratenientes sin conexión con el régimen oligárquico .La extensión de sus apoyos dio al radicalismo la posibilidad de exteriorizar una acción colectiva que racionalizó el conflicto político y socialmente existente. Pretendió dar respuesta, en expresión de Ansaldi, a la búsqueda de una identidad colectiva y totalizadora de los intereses de esa sociedad argentina que no se veía representada por el orden social y político existente (Ansaldi, 2000:15).

## La ciudadanía en la primera transición hacia la democracia argentina (1916-1930)

Mercedes Kerz

El radicalismo expresó a los nuevos estratos sociales surgidos en virtud de los cambios operados en la estructura social caracterizada por el cambio de una estructura anclada en un patrón tradicional al moderno, aunque no puede decirse que cumplió acabadamente con esa función. Reflejó un conflicto estructural pero no lo solucionó, no utilizó su poder para aportar aquellas transformaciones que habrían asegurado una base más segura para el funcionamiento de las instituciones democráticas ni tampoco lo hizo para resolver los problemas económicos básicos del país, como fue el caso del problema agrario. Las oportunidades políticas que tuvo no encontraron su correlato en el éxito de las acciones realizadas.

El radicalismo se presentó como la superación del antagonismo entre el amo y el esclavo a través de la creación de un sujeto colectivo que fusionaba al partido con la nación. Defendió la interpretación y el uso social de valores morales para imponérselo a su adversario. Así en el Manifiesto con que el radicalismo se presenta a elecciones presidenciales en 1916, “La Unión Cívica Radical en la Nación misma” rehúsa a reconocer como rivales legítimas a las otras fuerzas con que deberá medirse. Es el triunfo o la derrota de la Nación lo que está en juego (...) “O el país vence al régimen y restaura toda su autoridad moral y el ejercicio verdadero de su soberanía, o el régimen burla nuevamente al país y éste continúa bajo su predominio y en un estado de mayor perturbación e incertidumbre” (Manifiesto de la Unión Cívica Radical)

Es la visión de un país escindido, es la aplicación de una retórica inflexible que exige soluciones perfectas. Es un avasallador “todo o nada” que apela a momentos de entusiasmo colectivo. Es la cara fáctica de los procesos colectivos de interpretación y construcción social mediados entre las estructuras de oportunidades y acciones realizadas que reconoce la literatura teórica de los movimientos sociales.

Ya en el poder, el radicalismo como partido y movimiento a la vez, se enfrentó con el conflicto que exteriorizaba el mundo obrero. Lo que caracterizó la relación de Irigoyen con este sector fue más una cuestión de trato que de resultados de un cambio de política. Dialogó con frecuencia y utilizó el arbitraje para la solución de los conflictos pero, no dudó en acudir a políticas represivas cuando el conflicto existente obstaculizaba frontalmente al modo de acumulación capitalista. Muchos de los conflictos surgieron en actividades esenciales para una economía fuertemente exportadora (ferroviarios, puertos, cerealeras) y, por consiguiente, el nuevo gobierno democrático estaba decidido a reprimir a aquellos movimientos que en sus acciones repercutieran negativamente sobre amplios sectores de la economía.

En definitiva, el radicalismo careció de una política social y económica definida porque evitó todo programa político y económico explícito. Su objetivo fue evitar las diferencias sectoriales y poner de relieve el carácter agregativo de partido; motivo por el cual, ante la presencia de los conflictos, sólo supo asimilarlos la figura de su líder.

Entre 1917 y 1921 la creciente demanda de mano de obra como consecuencia de una etapa de reactivación económica influyó para que los trabajadores se reorganizaran como actores colectivos e hicieran sentir sus reclamos para recuperar terreno político.

El reconocimiento de un conflicto social que exigía un mayor reconocimiento de igualdad de oportunidades y de una mayor justicia social convirtió al movimiento obrero en un actor popular. Para 1921 ya se reconocía la presencia incuestionable de los sindicatos en la vida nacional. La participación obrera ya no era por su origen étnico ni por su ideología internacionalista, sino en su carácter de integrantes de la sociedad argentina. Su ideología igualitarista, influida por el eco de la Revolución rusa y sus reclamos al goce de derechos a la pensión, a la vejez, a una renta máxima, a jornadas máximas de trabajo y a un salario mínimo que evite que el obrero caiga en la miseria, difícilmente fue aceptada por la elite liberal.

## La ciudadanía en la primera transición hacia la democracia argentina (1916-1930)

Mercedes Kerz

Los gobiernos radicales de Irigoyen (1916-1922), Alvear (1922-1928) e Irigoyen (1928-1930) debieron afrontar el desafío no solo de poner en pie las flamantes instituciones democráticas sino debieron conducir por nuevos canales de representación y negociación, las demandas de reforma de la sociedad que el radicalismo de alguna manera había asumido. Propio del radicalismo fue su tendencia a la homogeneización de la sociedad en el reclamo de la aspiración al ascenso individual y a la reforma social y su rechazo al socialismo. Los radicales eran fuertemente partidarios de la economía de libre mercado por lo que fue permanente la tensión entre la tentación a conceder derechos sociales que invadieran la lógica del mercado y la necesidad de su concreción.

### Conclusión

Lo expuesto hasta aquí sólo tuvo la función de dibujar un mapa histórico de carácter exploratorio de los problemas teóricos expuestos y de sus articulaciones históricas. Queda planteado el desafío de profundizar su topografía. Cada punto merece una mayor articulación explicativa y un mejor buceo en las fuentes históricas. Se debe profundizar el análisis del proceso de formación del Estado nacional si se quiere entender en profundidad los problemas empíricos de los planteos en torno al régimen político.

Una lectura profunda del orden oligárquico – conservador, una mayor ahondamiento en los problemas y en las realidades históricas que definieron la transición de un régimen a otro, una mejor clarificación y contextualización de la construcción de la ciudadanía en clave de derechos, identidad y pertenencia y, por último una más profunda investigación histórica política de la importancia que los movimientos sociales han tenido en la consolidación del imaginario ciudadano y en su conexión con la democracia son exigencias ineludibles si se pretende aportar claridad a los acontecimientos históricos que contribuyeron a delinear nuestra contemporaneidad.

Para algunos autores, la historia verdaderamente contemporánea de la Argentina comenzó después de la experiencia peronista. No hubo allí una frontera meramente cronológica señalada por un cambio político violento, sino un cambio cualitativo a partir del epílogo de un proceso de incorporación social y política aún invertebrado. Lo anterior forma parte de los prolegómenos históricos de la contemporaneidad

### Bibliografía

Ansaldi, Waldo (2000). “La trunca transición del régimen oligárquico al régimen democrático” en *Nueva Historia Argentina. Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Botana, Natalio (1988). *El orden conservador*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Floria, Carlos (comp). (1981). *Reflexiones sobre la Argentina política*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano

Gurutz Jáuregui (1990). “La nación y el Estado nacional en el umbral del nuevo siglo” en *Cuadernos Ciudadanos.*, Nro. 24.

Halperin Donghi, Tulio (1999). *Vida y muerte de la República verdadera (1910-1930)*, Buenos Aires: Ariel.

Marshall, Thomas (1997), “Ciudadanía y clases sociales”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Madrid, julio-septiembre.

Nun, José (2000). *Democracia. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

O'Donnell, Guillermo (1997). “Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del estado burocrático autoritario”, en *Contrapuntos*, Buenos Aires: Paidós.

## La ciudadanía en la primera transición hacia la democracia argentina (1916-1930)

Mercedes Kerz

O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe C. y Whitehead, Lawrence (comp.) (1991). *Transiciones desde un gobierno autoritario 4/Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires: Paidós.

Quartim de Moraes, João (1996), “La evolución de la idea de democracia de Rousseau a Robespierre”, en *Revista de Ciencias Sociales.*, N°. 5, Universidad de Quilmes, Diciembre, pp. 9-30.

Rock, David (1997). *El radicalismo argentino (1890-1930)*, Buenos Aires: Amorrortu.

Romero, Luis Alberto (1998). *Breve historia de la Argentina*, México, Fondo de Cultura Económica.

Rousseau, Jean-Jacques (s/f). *El Contrato Social.*, Libro III, cap. 4.

Sábato, Hilda (1998), *La política en las calles*, Buenos Aires: Sudamericana.

Saenz Pena, Roque, (1952). *La reforma electoral y temas de política internacional americana.*, Buenos Aires

Siéyes, Emmanuel (1988). *¿Qué es el estado llano? Precedido del Ensayo sobre los Privilegios*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Tilly, Charles (1995). “Democracy is a Lake” en *The Working Paper Series.*, Working Paper 185, New York University Press, 1995.

Touraine, Alain (1997). *¿Podremos vivir juntos? La discusión pendiente. El destino del hombre en la Aldea Global*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Wilmart, Raimond (1915). “El partido radical” en *Revista Argentina de Ciencia Política*, Buenos Aires.