

La construcción de la ciudadanía en un espacio provincial: Bahía Blanca en la época del Centenario (1928) *

Mabel Cernadas de Bulnes

cernadas@criba.edu.ar

UNS-CONICET

RESUMEN

Ha señalado Pierre Rosanvallon, que la democracia es una historia, indisociable de un trabajo de investigación y experimentación, de comprensión y de elaboración de sí misma. El objetivo es entonces reconstruir la genealogía del proceso democrático argentino, que conlleva el ejercicio pleno de la ciudadanía en relación a los derechos y libertades civiles, políticas y sociales modernos. El presente trabajo analiza, desde la óptica de un espacio local, la ciudad de Bahía Blanca, las formas de constitución del sujeto político en las primeras décadas del siglo XX. Se busca comprender las dificultades para la creación de una cultura política consensual y democrática que atendiera la pertenencia de los ciudadanos a las múltiples formas de interacción social propias de una vigorosa sociedad civil.

ABSTRACT

The construction of citizenship in a provincial environment: Bahía Blanca in the Centenary (1928)

Pierre Rosanvallon has pointed out that democracy is a self-understanding and elaboration history, which cannot be dissociated from a research and experimentation project. The purpose then, is to reconstruct the genealogy of the Argentine democratic process, which entails the full exercise of the citizenship as regards modern civil, political and social rights. This work analyses from a local environment standpoint – the City of Bahía Blanca – the ways the political subject was constituted during the first decades of the 20th century. It tries to understand the difficulties to create a consensual and democratic political culture that deals with the citizens belonging to the multiple social interaction ways, characteristic of a vigorous civil society.

* Esta ponencia fue presentada en las IX Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, realizadas en Córdoba, entre el 24 al 26 de setiembre de 2003. Agadezco los comentarios realizados por Hilda Sabato y Susana Bandieri.

Introducción

El proceso de conformación de la ciudadanía desde la perspectiva de la progresión analítica de los derechos civiles, políticos y sociales ha sido en Argentina tan singular y complejo como lo fue el de constitución de un orden político a partir de la ruptura con el régimen colonial ¹. Como constructo social la ciudadanía y su expansión han dependido de la capacidad de la propia sociedad y el sistema político para alcanzar acuerdos que resolvieran los conflictos. Esto se debe a que constituye un vínculo que no solo se construye desde el Estado sino que se desarrolla desde la sociedad civil, en relación a múltiples referentes y también a múltiples dimensiones donde puede ejercitarse. El presente trabajo analiza, desde la óptica del espacio local, las formas de constitución del sujeto político en los años posteriores a la sanción de la ley Sáenz Peña para comprender las dificultades que impidieron la creación de una cultura política consensual y democrática que atendiera la pertenencia de los ciudadanos a las múltiples formas de interacción social propias de una vigorosa sociedad civil.

El concepto de ciudadanía puede ser analizado desde dos perspectivas. Por un lado, la tradición que concibe a la ciudadanía como un *status* por el cual todos los ciudadanos son iguales en derechos. La ciudadanía es considerada como un conjunto de derechos y deberes civiles y políticos, tal como han sido formulados en los diferentes códigos y asignados a partir de la pertenencia a determinada comunidad. Correspondió precisamente a T.H. Marshall mostrar la tensión entre libertad e igualdad que define todavía hoy el horizonte y el potencial estratégico de su ejercicio ². La otra perspectiva remite a las acciones y los discursos más que a un *status* de derechos. Para esta concepción la ciudadanía es expresión de una tensión social que se cristaliza en determinado momento en un concepto político. Sostiene Etienne Balibar que “el sistema de inclusión/exclusión, propio del status de ciudadanía no es de carácter lógico sino

¹ Sobre esta cuestión véase por ejemplo Antonio Annino (coord), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1995; Hilda Sabato (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, 1999 e Hilda Sabato y Alberto Lettieri (comps), *La vida política en la Argentina del siglo XIX. Armas, votos y voces*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003.

² Gonzalo Sánchez Gómez, “Ciudadanía sin democracia o con democracia virtual. A modo de conclusiones” en Hilda Sabato (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones... cit*, p. 431.

histórico, y la frontera que separa el adentro y el afuera de esta pertenencia política es objeto de lucha y objeto de transformaciones”³.

La sociedad bahiense en la época del Centenario

Bahía Blanca creció de manera sostenida entre 1880 y las primeras décadas del siglo XX. Así entre 1881 y 1927 la población pasó de 3.201 a 96.014 habitantes. Dicho incremento estuvo vinculado directamente a la llegada y radicación de europeos y de pobladores nacidos en otras provincias. Para comprender el impacto inmigratorio en esta realidad debe señalarse que para 1881 el 30% de la población urbana local era de origen extranjero, este porcentaje se elevó al 45% en 1895, para alcanzar la cifra máxima del 53% en 1906 y descender al 50% en 1914⁴. La presencia de los migrantes de ultramar y los avances de la urbanización convirtieron a la ciudad en un complejo escenario habitado por un heterogéneo conjunto de residentes con diferentes costumbres y sensibilidades. De esta forma la población adquirió una densidad y diversidad sorprendentes.

En la dinámica y cosmopolita sociedad local floreció la vida asociativa a partir de fuertes lazos de pertenencia y solidaridad, creándose vínculos económicos, comerciales, sociales y familiares y originando una importante cantidad de ámbitos de sociabilidad que interpelaban a sus integrantes desde perspectivas diferentes. Hubo así entidades conformadas a partir de la nacionalidad de sus afiliados para la ayuda mutua, la recreación, la cultura, el deporte, logias masónicas, las actividades económico-corporativas y hasta políticas, aunque muchas veces unas y otras se combinaron de

³ Etienne Balibar, *Les frontières de la démocratie*, París, La découverte, 1992, citado en Susana Villavicencio (editora), *Los contornos de la ciudadanía. Nacionales y extranjeros en la Argentina del Centenario*, Buenos Aires, Eudeba, 2003. Se entiende la ciudadanía como un modo de acción y no un modo de ser. Se es ciudadano por la actividad en la esfera pública ligada a otros ciudadanos más que por su pertenencia comunitaria (identidad étnica, confesional, cultural o nacional). Véase al respecto Etienne Tassin, “Identidad, ciudadanía y comunidad política: ¿Qué es un sujeto político?” en Hugo QUIROGA, Susana VILLAVICENCIO y Patrice VERMEREN, *Filosofías de la ciudadanía. Sujeto político y democracia*, Rosario, Homo Sapiens, 1999, pp. 49-68. Sobre esta cuestión véase también Pierre Rosanvallon, *Le sacré du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, París, Gallimard, 1996.

⁴ Diferentes censos muestran el sostenido crecimiento de la población del partido de Bahía Blanca desde las últimas décadas del siglo XIX. Así puede constatarse los siguientes datos: 1869, 1.057; 1881, 3201; 1895, 14.238; 1901, 25.365; 1906, 37.555; 1914, 70.269 y 1927, 96.014 habitantes. Censos Nacionales de 1869, 1895 y 1914; Censos Provinciales de 1881 y 1901; Censo Municipal de 1906 y estimación

diversas maneras. La esfera pública aparecía atravesada por un amplio conjunto de organizaciones formales e informales, en permanente tensión y compleja relación con el poder político y el gobierno municipal ⁵.

El movimiento asociativo compartía la vida pública local con otro actor colectivo: la prensa periódica. Surgida en las últimas décadas del siglo anterior, hacia 1928 la ciudad ofrecía una multiplicidad de medios escritos. En sus primeros tiempos estos habían sido instrumento de la política facciosa pero durante las primeras décadas del siglo XX algunos se convirtieron en verdaderas empresas con el fin de articular los diversos intereses en juego y abarcar un universo cada vez más complejo. Al mismo tiempo los periódicos se constituyeron en el canal de mediación entre la sociedad civil y la política conformando un campo sujeto a sus propias relaciones y reglas de funcionamiento. Así, según Laura Llull, quedaron definidos básicamente dos estilos periodísticos. Por un lado, los matutinos *La Nueva Provincia*, *El Atlántico* y *El Siglo* con un claro perfil empresario, comercial y masivo. Por el otro, aquellos que respondían al modelo de prensa partidaria como *Nuevos Tiempos*, *El Régimen* y *El Censor*⁶.

A todos estos debe sumarse las publicaciones de las distintas instituciones asociativas para las cuales la prensa era una herramienta de comunicación entre sus asociados. Las elites de los grupos extranjeros comprendieron la importancia de tener diarios propios porque a través de ellos podían informar a la vez que representar a sus connacionales⁷. De allí que se transformaron en portavoces de quienes aspiraban a hacer oír su voz o ejercer alguna influencia en la ciudad. En Bahía Blanca poco se conoce de los periódicos que circulaban en las diferentes colectividades salvo los de los dos grupos extranjeros con mayor peso poblacional: italianos y españoles. Precisamente la prensa italiana fue la más vigorosa ya que contó un número significativo de expresiones

provincial de 1927 en Centenario de Bahía Blanca. Homenaje de *La Nueva Provincia* en el primer centenario de la fundación de la ciudad de Bahía Blanca, (11 de abril de 1928).

⁵ Sobre la conformación de este entramado de la sociedad civil en Bahía Blanca remito a un trabajo anterior "Sociedad civil y partidos en la Bahía Blanca del Centenario" en *II Jornadas Interdisciplinarias del Sudoeste Bonaerense*, Bahía Blanca, UNS, 2003, pp.465-479.

⁶ Laura Llull, "Bahía Blanca, prensa y política en la Liverpool del Sur" en Prislei, Leticia (dir.), *Pasiones sureñas. Prensa, cultura y política en la frontera norpatagónica (1884-1946)*, Buenos Aires, Prometeo Libros/Entrepasados, 2001, p. 261.

⁷ Hilda, Sabato, *La política en las calles. Entre el voto y la movilización.1862-1880*, Buenos Aires, Sudamericana,1998, p. 67.

periodísticas. Así entre 1884 y la tercera década del siglo XX se constata la existencia de quince publicaciones, la mayoría de estas de corta duración ⁸. Aunque en una proporción menor los españoles también tuvieron sus propios medios de comunicación entre los que se destacaban hacia 1928, *Hispano*, *La Raza* y el *Boletín Oficial de la Sociedad Española de Socorros Mutuos*. La información disponible indica que hubo publicaciones de escaso tiraje o de corta vida que respondieron a la Iglesia, a sectores específicos o a agrupaciones que promovían alguna causa político-ideológica o religiosa ⁹.

En resumen, las asociaciones y la prensa periódica conformaban un denso entramado que expresaba una vigorosa sociedad civil. Ahora bien, ¿reflejaba la vida política la complejización creciente y multiplicación de demandas de la sociedad local?, ¿cuál era la relación del poder político local con esta población que se expandía y modernizaba rápidamente?.

Municipio y ciudadanía

En el año del Centenario de la ciudad un periódico advertía a sus lectores que los cambios producidos en los últimos tiempos en la sociedad urbana tenían una intensidad desigual lo cual generaba tensiones, enfrentamientos, conflictos y profundos contrastes:

⁸ En orden cronológico estas son: *L'Eco d'Italia*, (1884); *Il Proletario Italiano*, (1895); *La Frustra*, (1891); *El Obrero*, (1901); *La Agitación*, (1901); *Roma*, (1901); *Le Forbici*, (1902); *L'Agitadore*, (1906); *L'Eco d'Italia*, (1909); *L'Italiano*, (1909); *Nuova Italia*, (1919); *Italicus*, (1927); *Italia Libera*, (1927); *La Riscossa*, (1930) y *XX Settembre*, (1934). Norma Mabel Buffa, “Los periódicos de la colectividad italiana de Bahía Blanca. Ideologías y vinculaciones (1884-1948), Mimeo y “Los periódicos de la colectividad italiana a Bahía Blanca (1856-1920)” en *FEISA*, N° 1, Bahía Blanca, 1986.

⁹ Entre las que pudimos detectar que circulaban en 1928 aparecen *El Hogar Cristiano*, *Adelante y Renovación*, que se editaban semanalmente, en tanto que una vez por mes aparecían *Esperanto* y el periódico escandinavo *Norden*. Había asimismo órganos oficiales de determinados gremios o profesiones como la *Revista Médica*, *Foro* y *Notariado* la *Revista Comercial*, *El Aéreo* y *Reacción* (de la Asociación argentina de Telegrafistas y empleados postales) y *La Revista* (Centro Almaceneros, minoristas y Anexos). Las poblaciones vecinas y barrios de la ciudad contaron con sus propias publicaciones: Ingeniero White, *El Puerto*, Punta Alta, *Nueva Epoca*, Villa Mitre, *Ideales*, *Fomento* y el periódico anarquista *Brazo y Cerebro*. Por último, pertenecían al género literario *Arte y Trabajo*, *Indice* y *Revista Mensual Ilustrada*. En los periódicos de la época aparecen mencionados el vespertino *La Tarde* y el bisemanario *La Hora* aunque carecemos de cualquier otra referencia. En 1928 aparecían también: *Libertad*, *Excelsior*, *Sol Argentino*, *Carácter* y *Un paso más*, entre otros. *El Censor*, 10 de abril de 1928, p. 18.

Bahía Blanca atraviesa un momento delicado e intenso de su evolución, sus energías económicas se vigorizan, su población aumenta, su edificación se expande, sus barrios suburbanos tropiezan en la indigencia edilicia y por otro lado su gobierno se deprime y se esteriliza en politiquería.... Bahía Blanca marca pues un chocante contraste entre las manifestaciones de su progreso cultural y económico y la precariedad moral y positiva de la acción de sus gobernantes"...El artículo concluía reclamando a la dirigencia política... "una reacción generosa en ideales y aspiraciones" pero también a los ciudadanos "una actitud más celosa de su prestigio y de sus intereses"¹⁰.

No nos interesa ahora detenernos en las críticas que el periodista formula a la dirigencia política sino evidenciar cómo se consolidó el espacio público de la ciudad y en particular quiénes eran los ciudadanos a los cuales se les hacía esta apelación de manifestar un mayor compromiso con la comunidad política.

Durante las últimas décadas del siglo XIX el dominio político de la provincia de Buenos Aires se basó en un estricto control de los municipios. La administración comunal en Bahía Blanca poco difería del gobierno provincial, donde los grupos de poder mantenían el modelo de representación política propio de la dominación oligárquica, que incluía de manera subordinada a la masa de electores por medio de la coacción y el fraude. El municipio decimonónico constituye el escenario privilegiado donde las facciones que detentaban la hegemonía se enfrentaban o acordaban con las que buscaban obtener el control. Las elecciones constituían un momento clave en el juego político ya que significaban la instancia ineludible de acceso al poder, pero los votantes que participaban de las jornadas electorales no eran sujetos con opinión propia "ciudadanos" sino grupos movilizados pertenecientes al entramado clientelar. El desorden y hasta la violencia algunas veces presente en estos actos generaba el desinterés del escaso número de empadronados.

Mientras la ciudad portuaria, convertida en el centro del desarrollo regional se transformaba a lo largo de esas décadas y la sociedad urbana aparecía como un conjunto heterogéneo y cosmopolita atravesado por tensiones y conflictos diversos, la participación política distaba de seguir un camino similar. El grupo de notables

¹⁰ *El Siglo*, N° 5599, 22 de abril de 1928, p.4.

controlaba los niveles de decisión política a través de acuerdos, sucesivos realineamientos y otras estrategias en el interior de la elite que les permitía mantener un difícil equilibrio ante la permanente tensión y conflictos entre el gobierno bonaerense y el nacional. Estanislao Zeballos, que visita la ciudad en 1891 describe de manera clara la dinámica de funcionamiento del sistema político local:

La cultura general de Bahía Blanca se advierte en dos síntomas palpitantes: la política y el gobierno local. Dividida en este momento la opinión general en dos grupos, los partidarios de las candidaturas de Casares y de Ugarte, se reunían sus comités y prohombres en el salón de conversación y tertulia del hotel de Londres, mezclándose y confraternizando con una cordialidad, tolerancia y respeto recíprocos en las discusiones, dignas de Boston o de Nueva York. El gobierno local está confiado a vecinos de arraigo e indiscutible probidad, libremente elegidos en comicios públicos. En Bahía Blanca -concluye- he visto a los vecinos más idóneos y dignos presidiendo y dirigiendo todo: municipalidad, clubes, sociedad rural, asociaciones de cultura y de recreo, hospital, templos, centro comercial y empresas de capitales considerables. Este acierto para elegir los mandatarios es una aptitud política inestimable en la decadencia moral por que atraviesa la República¹¹.

Esta imagen de la vida política de la ciudad no varía de manera significativa con la conformación de la Unión Cívica local, el 27 de abril de 1890. Tal como lo expresa el Acta de constitución del naciente nucleamiento los nuevos actores apuntan a reformular las prácticas electorales y la representación que de ellas emerge.

La Unión Cívica de Bahía Blanca propenderá a que se ejercite el voto por el mayor número posible de ciudadanos con el objeto de coadyuvar a que desaparezca la indiferencia de los núcleos de población electoral y se vea el pueblo de la República, bien y debidamente representado... En su esfera tratará de usar para la reacción de todos los medios a su alcance, tomando participación activa en la política comunal, en la provincia y en la nacional hasta que se consiga la absoluta moralización que es su objetivo¹².

¹¹ Estanislao S. ZEBALLOS, "Bahía Blanca. Notas e impresiones en 1879 y 1891" en *Revista de Derecho Historia y Letras*, Buenos Aires, 1901, año 4, t. X, p. 472.

¹² *La Tribuna*, 17 de junio de 1890, p.1.

Este documento será considerado como un texto fundador para movilizar y determinar la acción política concreta, aunque de hecho las ideas formuladas por los cívicos distaban de ser originales ya que se repetían en las plataformas partidarias de los demás partidos que en la década de 1890 “continuaban una tradición en la cultura política argentina”¹³.

En el escenario político posterior a la revolución del '90, el complejo proceso de negociación entre las distintas facciones desemboca en la creación de la Unión Cívica Radical, lo que determina un nuevo reacomodamiento de las fuerzas políticas locales. El comité de la U.C. antiacuerdista bahiense bajo la presidencia de Fermín Muñoz, e integrado por un grupo de jóvenes entusiastas adhiere a los principios formulados por Leandro N. Alem. El programa del nuevo agrupamiento pone en el centro de la cuestión al sufragio libre y la autonomía municipal y provincial pero no revisa las formas de constitución de una ciudadanía política efectiva. Lo concreto es que los dirigentes y simpatizantes del movimiento cívico inicial pertenecían al mismo sector social que participaba de la vida política en la década anterior y si bien cuestionaban el fraude ejercido por el oficialismo no aparecían demasiado preocupados por “quienes serían los que irían a votar”¹⁴.

Ello se evidencia en el hecho de que, cuando en 1895 estos nuevos dirigentes ocuparon la intendencia municipal optaron por contemporizar con los representantes de la vieja política para evitar de allí en más la competencia electoral y sin preocuparse por la progresiva ampliación de la población urbana local¹⁵. La maquinaria política electoral montada desde varias décadas atrás incorpora a estos sectores que terminan aceptando las reglas de juego preestablecidas y alejando de esta forma a los posibles “ciudadanos”. Por varios años el mercado electoral se mantiene constante y entre 300 y 500 votantes

¹³ Paula Alonso, *Entre la revolución y las urnas. Los orígenes de la Unión Cívica Radical y la política argentina en los años '90*, Sudamericana-San Andrés, Buenos Aires, 2000, p. 146.

¹⁴ Hilda Sábato, “La revolución del 90: ¿prólogo o epílogo? *Punto de Vista*, N° 39, diciembre de 1990, p. 30.

¹⁵ No corresponde aquí analizar las causas de esta decisión pero en ello debieron conjugarse tanto las derrotas militares en las revoluciones de 1893 y la represión posterior del gobierno nacional como las divisiones internas dentro del partido. Ver Paula Alonso, *Entre la revolución y las urnas, cit.*, capítulo 5.

participan de la compulsión municipal. En un largo artículo referido a las elecciones, publicado a principios del siglo el periodista reflexionaba:

El comicio tal como actúa hoy día ... suprime de hecho el juicio libre del individuo consciente para entronizar el imperio de la masa sugestionada. Las agrupaciones mal llamadas políticas nada tienen de político, de sabiduría administrativa, son verdaderos sindicatos, verdaderos trust para la captación del poder legal, con procedimientos lícitos e ilícitos, según los casos... en estos diez años durante los cuales la república normalizó su régimen institucional al solo objeto de ser más provechosamente lo que es, una factoría inglesa, una mina inagotable de la city...¹⁶

El Comité Popular, heterogénea agrupación donde convergen la mayoría de los actores políticos actuantes hasta aquellos momentos -independientes, mitristas, conservadores, cívicos y radicales- controla a través de un sistema unificado los asuntos públicos del municipio, no ofreciendo posibilidades para que otros ciudadanos pudiesen tomar parte en ellos. La estructura de representación se conforma de acuerdo a las viejas prácticas. Hacia 1907 el periódico *Hoja del Pueblo* hace el siguiente comentario sobre la renovación municipal:

Se consumó el acto como siempre, en medio del silencio de los contados espectadores los cónclaves (sic) de la municipalidad. Y como siempre la distribución de los “altos cargos” se hizo entre los “mesmos”, esto es entre los cuatro individuos que desde el 93 se han apoderado de la cosa pública como propia¹⁷.

El aparente unanimismo municipal contrasta con la inestabilidad institucional que caracteriza a la provincia de Buenos Aires en la primera década del siglo, producto ella tanto de la injerencia del gobierno nacional como de los reiterados conflictos entre el gobernador y la legislatura. A pesar de las expresiones de deseo de la dirigencia local de permanecer ajenas a estas tensiones, la realidad indica que Bahía Blanca no puede quedar al margen de las prácticas y formas organizativas de la política bonaerense. Más aún cuando desde diciembre de 1910 el ejecutivo provincial tiene en sus manos un instrumento legal para cercenar la autonomía mediante la intervención en las comunas.

¹⁶ *El Herald*, 4 de diciembre de 1900, p.4.

¹⁷ *Hoja del Pueblo*, 5 de enero de 1907, p.3.

Nos referimos a la facultad del gobernador para nombrar los intendentes a partir de una terna elevada por los concejos deliberantes de cada localidad.

La discusión acerca de la centralización y descentralización del poder de los municipios respecto al estado provincial o nacional y la determinación de las funciones que le son específicas constituyen los ejes según los cuales los diversos órganos de opinión piensan el problema comunal en su conjunto. En el debate participan intelectuales, publicistas, partidos y diferentes tipos de agrupaciones que buscan definir esferas y atribuciones del orden municipal en función de esta disociación entre lo administrativo y lo político. En Bahía Blanca esta problemática presenta un costado singular vinculado al tradicional enfrentamiento con el gobierno platense. La comuna era un órgano económico-financiero y no político. El Manifiesto del Comité Popular de principios de 1912 proclama su prescindencia de “lo político” y se define como “una poderosa agrupación de vecinos, hombres bien intencionados con absoluta prescindencia de sus ideas políticas”. Más adelante afirma de manera concluyente:

Las comunas no deben ni pueden ser políticas, porque deben garantizar con su imparcialidad -como una constatación evidente que encarnan una delegación directa del pueblo- el libre ejercicio de todos los derechos ciudadanos. Las comunas no pueden ni deben ser dependencias de los poderes centrales, ni mucho menos simples feudos políticos, puestos en manos de representaciones que no sean la expresión de la voluntad y de los verdaderos intereses de su vecindario, es decir que no encarnen el gobierno propio y directo¹⁸.

Dos días después de esta declaración el mismo periódico hace una extensa crónica de la reunión realizada por los integrantes del Centro Popular en los salones de la Sociedad XX de Setiembre. El editorialista informa que habían participado de la misma conocidos vecinos que representaban a los sectores económicos más pujantes y poderosos de la ciudad. No falta un selecto grupo de extranjeros encabezados por los gerentes locales de las compañías ferroviarias inglesas: Arturo Coleman del FCS y W. Harding Green del FCNOP.

¹⁸ *La Nueva Provincia*, 21 de enero de 1912, p. 1.

Resulta evidente en este caso lo apuntado por Marcela Ternavasio quien aclara la intención de estos actores para los cuales excluir del gobierno local lo que se denominaba actividad política “implicaba mantener el privilegio de un sector, que si bien compartía los canales orgánicos de participación no se constituía ni organizaba según las reglas de juego de la estructura partidaria”¹⁹. La figura del partido político se desdibuja en el ámbito local porque no se lo considera el organismo adecuado para administrar los intereses de los sectores progresistas. En consecuencia son ellos mismos, como representantes de otros organismos de mediación gestados desde la sociedad civil, las personas apropiadas para dirigir los destinos municipales. Cabe preguntarse entonces, ¿en qué medida pudo expandirse la ciudadanía en el marco de la institución local, en los años posteriores a la sanción de la ley Sáenz Peña?

La ampliación de la participación política

El reformismo del centenario puso en marcha una modificación jurídico-institucional que apuntaba a cambiar las reglas de juego del sistema político. Como es sabido a partir de 1912 la nueva mecánica electoral que establecía el voto obligatorio y secreto (Ley Sáenz Peña) produjo una redefinición de la política que posibilitaría una participación ampliada y más heterogénea de la ciudadanía a nivel nacional. La ley, al establecer el voto obligatorio proponía una respuesta a la pregunta sobre quiénes conformarían la ciudadanía: “todos los hombres adultos nativos debían integrar el cuerpo político de la nación argentina”²⁰. Los aires renovadores llegan a la provincia de Buenos Aires a través de la reforma de la legislación electoral en 1913, pero fue la intervención federal de José Luis Cantilo cuatro años después la que marca la ruptura en la situación bonaerense desarticulando la maquinaria política ugartista y poniendo fin al prolongado dominio conservador²¹. Se abre paso la figura del nuevo ciudadano, en nombre de la “moralización de los comicios” y del sufragio libre como herramienta para concretarla.

¹⁹ Marcela Ternavasio, “El régimen municipal frente al problema de la democratización del sistema político. Argentina 1912-1920” en *Cuadernos del clae*, Los partidos políticos en el Río de la Plata (1890-1930), N° 50, Revista Uruguaya de Ciencias Sociales, Montevideo, setiembre de 1989, p. 136. De la misma autora “Sistema político y organización municipal. Santa Fe y la crisis del régimen oligárquico” en *Anuario*, N° 13, UNR-CONICET, Rosario, pp, 401-436.

²⁰ Hilda Sabato, “La revolución del 90: ¿prólogo o epílogo?...cit, p. 31.

²¹ En los últimos años ha aparecido sobre esta cuestión un importante número de investigaciones. Véase al respecto Julio César Melón Pirro, “La Ley Sáenz Peña de Ugarte o el éxito de la reforma conservadora

La empresa de “concientizar y movilizar al elector”²², queda a cargo de intelectuales, periodistas y políticos quienes a lo largo del año 1912 promocionan la nueva ley en distintos foros con la finalidad de regularizar las prácticas republicanas. La campaña es encabezada por un destacado dirigente del radicalismo bahiense, Eduardo Bambill, que distribuye en la ciudad un folleto titulado *La democracia y el derecho electoral* en el que estudia ambas cuestiones en perspectiva histórica con la finalidad de “despertar la conciencia cívica del pueblo”. El texto es reproducido por la mayoría de los periódicos que se publican en la ciudad. Uno de ellos, luego de transcribir extensos párrafos de la publicación concluye que la misma era “demasiado académica” para la población a la que estaba dirigida :

A nuestra democracia, mezcla informe y heterogénea de diversas ramificaciones étnicas, con atavismos religiosos, filosóficos, políticos, económicos mal interpretados, con tendencias y costumbres de todas las razas del orbe, no se le puede hablar de democracia ni de civismo, si antes no se le demuestra con figuras gráficas que esto viene a consolidar sus aspiraciones y a darles nuevas energías para realizar su bienestar y su independencia individual... aquí no existe una conciencia nacional netamente definida plasmada por la voluntad colectiva. Tenemos demasiado individualismo que constituye una fuerza neutra para el espacio de la democracia ²³.

Más allá de la particular visión que ofrecía el articulista de la sociedad local queda claro que como muchos de sus contemporáneos no alcanzaba a percibir que la modificación del sistema electoral implicaba la reformulación de la condición de ciudadano,

en la provincia de Buenos Aires” en Fernando DEVOTO y Marcela FERRARI (comps.), *La construcción de las democracias rioplatenses: proyectos institucionales y prácticas políticas, 1900-1930*, Buenos Aires, Ed. Biblos, 1994. MELON PIRRO, Julio César y Elisa PASTORIZA (eds.), *Los caminos de la democracia. Alternativas y prácticas políticas, 1900-1943*, Buenos Aires, Ed. Biblos, 1996. FERRARI, Marcela. “Preferencias partidarias del electorado y sistema de partidos en la provincia de Buenos Aires, 1913-1931, pp. 53-79 en SPINELLI, María Estela, Alicia SERVETTO, Marcela FERRARI y Gabriela CLOSA,(comps), *La conformación de las identidades políticas en la Argentina del siglo XX*, Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Tandil), Universidad Nacional de Mar del Plata, Córdoba, 2000.

²² Marta Bonaudo y Elida Sonzogni “Sufragio libre y cuestión social Argentina, 1912-1922” en *Cuadernos del claeH*, Los partidos políticos en el Río de la Plata (1890-1930), N° 50, Revista Uruguaya de Ciencias Sociales, Montevideo, setiembre de 1989, p. 150.

²³ *El Tribuno*, 26 de febrero de 1912, p. 1. El texto completo puede leerse en *Hoja del Pueblo*, 14, 17 y 24 de febrero de 1912.

abriéndose camino a su ejercicio efectivo. Aunque no de manera inmediata, esto se tradujo en un paulatino incremento del padrón electoral y de los niveles de participación²⁴. En los próximos años se buscaría dejar atrás el sistema de exclusión anterior formulado sobre las prácticas de los notables y sus clientelas para dar lugar a otro basado en las reglas propias de la democracia representativa: los partidos como actores privilegiados para mediar entre la sociedad civil y el gobierno, la competencia electoral como elemento clave en la resolución de las diferencias partidarias y los ciudadanos a través del sufragio libre como componentes fundamentales del sistema. Así puede leerse en un periódico local:

La reforma de la legislación electoral es el incentivo determinante de tan saludable reacción del espíritu cívico. Ya los ciudadanos no pueden eludir el ejercicio del derecho de votar, ya los gobiernos no pueden fabricar padrones, ya la venalidad está atenuada por el secreto del sufragio, el contralor y el empuje de la masa ciudadana han de terminar el desmonte de la máquina armada por la concupiscencia de los industriales políticos. La depuración definitiva de las costumbres convertidas en régimen del oprobio por las oligarquías que crearon y especularon con el fraude, es cuestión de tiempo, de esfuerzos y de educación del pueblo²⁵.

Para radicales y socialistas el sufragio libre es fuente de legitimidad del poder político e instancia pedagógica en la construcción de la ciudadanía. La prédica sufragista aparece en decenas de editoriales que promueven la concurrencia a los comicios en cada jornada electoral. Para poner fin a las viejas prácticas y vencer a los caudillos debía hacerse prevalecer el principio cívico, de lo contrario, ¿Cuál sería la suerte de un país cuyos ciudadanos desdeñaban el ejercicio de ese derecho fundamental?²⁶.

Dirigentes, intelectuales y publicistas sostienen la necesidad de construir el ciudadano a través de su participación efectiva en las elecciones porque ello implica el ejercicio

²⁴ Con respecto a los niveles de participación indica Marcela Ferrari que su principal característica fue la oscilación que dependió de la presentación o abstención de los partidos. Marcela Ferrari, "Preferencias partidarias del electorado y sistema de partidos en la provincia de Buenos Aires.1913-1931" en María Estela Spinelli et. al. , *La conformación de las identidades políticas en la Argentina del siglo XX*, Centro de Estudios Avanzados- Universidad Nacional de Córdoba, 2000, p.73.

²⁵ *La Nueva Provincia*, 13 de marzo de 1912, p. 1.

²⁶ *La Nueva Provincia*, 9 de marzo de 1920, p. 1.

continuo y consciente de su derecho ²⁷. Unos y otros no dudan que la educación constituía la herramienta eficaz para concientizar y movilizar al elector y que la escuela primaria, institución por excelencia en la formación de la nacionalidad, debía también desempeñar un rol decisivo en la definición de la ciudadanía.

La educación cívica, está visto, no se logra, ni se consigue con artículos periodísticos, ni surge de las exhortaciones de los oradores populares. Es producto de una educación continuada, de todos los días y de muchos años, que infiltre en la mente del niño la conveniencia y la obligación de hacerse presente cada vez que se trate de nombrar gobernante. Es obra de la escuela primaria si es posible, donde la instrucción cívica no debe limitarse a la instrucción histórica acompañada de vagas nociones sobre la constitución del país y el número y clase de sus autoridades²⁸.

Lilia Bertoni ha indicado a este respecto que, quienes buscaban la nacionalización de la sociedad “prefirieron utilizar los instrumentos de compulsión que brindaba el Estado” tales como la educación, el servicio militar y el sufragio obligatorio “pues juzgaban que mediante ellos el Estado lograba extender su acción a la totalidad de la población y el territorio”²⁹. Nacionalidad y ciudadanización no aparecen como principios contradictorios para los que recogieron el legado político de Sáenz Peña.

Esta misión pedagógica se extendía en la democracia a los partidos políticos. La construcción de un sistema competitivo fundado en los principios republicanos y la valoración de la vida ciudadana se lograba a partir de la prédica tenaz de los dirigentes. Quienes no lo hacían conspiraban contra el adelanto de la cultura cívica del país, y

²⁷ Cabe aclarar que el establecimiento del voto obligatorio fue considerado en los primeros tiempos por algunos publicistas como un atentado contra la libertad individual, asimilándose a las leyes de residencia y de defensa social y al servicio militar obligatorio. Así puede leerse en *El Tribuno*: “La implantación del voto obligatorio significa la tumba de la democracia. Es una grosera imposición antinacional en todas sus fases, es un nuevo golpe asentado a lo que debieran ser sagrados principios expresados en nuestra carta magna, es un nuevo atropello a la libertad... Marchamos con apresurado paso hacia la autocracia... pues basta recordar que entre nosotros existe una ley de residencia, el servicio militar obligatorio y una ley de Defensa Social con la que se limitan las libertades de reunión y prensa que debieran ser inviolables. El sentimiento republicano, y la libertad individual van desapareciendo con cada uno de los zarpazos que al reglamentar se dan a nuestra Constitución, de la que no queda más que el recuerdo. *El Tribuno*, 8 de febrero de 1912, p.1.

²⁸ *La Nueva Provincia*, 29 de marzo de 1920, p. 1.

contra la propia consolidación de los partidos como canales de mediación entre las demandas de la sociedad civil y el Estado.

Incuestionablemente, la propaganda de los partidos políticos, realizada con cultura, tiene valor cultural e influye en la conciencia ciudadana, despertándola al reconocimiento y ulterior ejercicio de los derechos políticos. El mayor interés que la propaganda electoral suscita en el pueblo elector, cabe considerarse como una promesa de buen gobierno comunal³⁰.

La participación de los ciudadanos en los comicios municipales fortalecía la autonomía comunal y constituía la empresa fundamental para consolidar y dar estabilidad a la democracia. La ciudad era el lugar donde mejor podían ejercitarse las prácticas democráticas. Era la “verdadera patria” que hacía posible el sentimiento solidario y los afectos, el respeto de los intereses recíprocos y donde se materializaba la ciudadanía.

El tema del lugar que ocupa el municipio en el sistema político es una cuestión fundamental en la cultura política radical, y el énfasis en el discurso partidario de situar la ciudadanía en la comuna y describirla como la entidad primaria donde se construye la nacionalidad retoma el pensamiento de Leandro N. Alem a favor de la idea de la descentralización del poder. Así puede leerse en un periódico que respondía a la UCR la siguiente reflexión:

La ciudad, la comuna es la vida de los pueblos y dentro de la misma doctrina gubernamental, la entidad núcleo del conjunto que constituye la nacionalidad. Es allí, en sus ensayos de renovación de autoridades y en la aplicación de los sistemas impositivos, donde el ciudadano adquiere la noción de la vida democrática y donde hace el aprendizaje

²⁹ Lilia Ana Bertoni, “Acerca de la nación y la ciudadanía en la Argentina: concepciones en conflicto a fines del siglo XIX”, en Hilda Sabato y Alberto Lettieri (comps), *La vida política en la Argentina del siglo XIX...* cit., p. 169.

³⁰ *La Nueva Provincia*, 1º de diciembre de 1926, p. 8. No todos estaban de acuerdo con el rol que desempeñaban los partidos políticos en el municipio. Así puede leerse que era peligroso poner en manos de los comités también llamados “fábrica de elecciones” el gobierno de la ciudad “que debe ser substancialmente apolítico”. “Del gobierno de la comuna deben desaparecer los partidos políticos porque estos llevan a lo que ha de ser simple y tranquila obra de administración todos sus prejuicios, todas sus intemperancias, todos sus egoísmos y a veces su fanatismo sectario”, *El Siglo*, 17 de octubre de 1923, p.1.

de la vida de control que debe ejercer celosamente en cualquier orden de actividad. Es la ciudad la localización misma de la ciudadanía...³¹.

Los publicistas e intelectuales del radicalismo, al igual que los del Partido Socialista incluyeron en sus plataformas partidarias la demanda de descentralización del poder a través del otorgamiento de una amplia autonomía comunal. Pero en la práctica, el gobierno local se consideraba como una pieza del engranaje político cuyos hilos debían ser manejados desde los comités y según los intereses propios del gobierno de la Provincia de Buenos Aires, como se haría evidente en más de una oportunidad en los primeros años de vigencia de la nueva legislación electoral³².

Hacia 1928, fecha en que la ciudad celebra el centenario, la ampliación del derecho de voto y de la posibilidad de formar parte del poder político llevaba más de una década. A lo largo de este período se ha incrementado la actividad política como también los debates internos en el seno de los partidos, pero publicistas e intelectuales demandan un mayor compromiso con la comunidad política y un perfil ciudadano en el que éste apareciera como un actor consciente y comprometido y cuya responsabilidad no se agotaba con la emisión del voto. La práctica del sufragio libre ha abierto su camino en el denso entramado de esta sociedad heterogénea y aunque se sigue anatematizando el comportamiento electoral de la ciudadanía, las elecciones municipales de noviembre de 1928 muestran una significativa concurrencia de votantes que alcanza a casi el 60% del padrón electoral³³.

³¹ *La Nueva Provincia*, 23 de noviembre de 1918, p. 6.

³² AnaVirginia Persello indica que a diferencia de Alem, para Yrigoyen la autonomía de las distintas jurisdicciones constituía una aspiración subsumible al objetivo esencial de consolidar la nación. Si bien la apelación autonómica aparece permanentemente en la plataforma del radicalismo, la afirmación descentralizadora fue efímera, aunque, concluye la autora, ambas tradiciones son retomadas en el partido con mayor o menor intensidad según la coyuntura y la tendencia interna. "Radicalismo y régimen autonómico" en *Estudios Sociales*, N° 3, Santa Fe, 1992, pp. 73-85.

³³ Los resultados difundidos por los periódicos indicaban que de los 18415 inscriptos en los registros electorales habían votado el 59,62 % de los ciudadanos, obteniendo el Partido Conservador, 3884 sufragios; la UCR, 3347; el Club Hipólito Irigoyen, 1812; el Partido Socialista 1023; la UCR Antipersonalista, 620; el Partido Socialista Independiente, 110 y 57, el Partido Comunista. Los datos oficiales fueron publicados el 27 de noviembre por la mayoría de los periódicos que se editaban en Bahía Blanca. Véase por ejemplo *La Nueva Provincia*, N° 10302, Bahía Blanca, 27 de noviembre de 1928, p. 8; *El Atlántico*, N° 3255, Bahía Blanca, 27 de noviembre de 1928, p. 5 y *El Censor*, N° 6052, Bahía Blanca, 27 de noviembre de 1928, p. 4.

La extensión paulatina de la participación política al conjunto de la población masculina determina, que desde diferentes ámbitos se plantee la necesidad del reconocimiento de las mismas prerrogativas para otro sector de la sociedad que había quedado marginado del campo específico de la ley: las mujeres ³⁴.

Los derechos políticos de las mujeres

La ya señalada complejización creciente de la sociedad local incorpora a la mujer al mercado de trabajo, estimulando su participación en un amplio conjunto de organizaciones formales e informales. Quienes desde una postura activa consideran que una mejora en las condiciones laborales o la ampliación de los derechos civiles constituía la plataforma para posibilitar la inserción de las mujeres en el espacio público en sus dimensiones simbólica y material, multiplicaron a partir de la reforma del Código Civil³⁵ su prédica a favor de la obtención de los derechos políticos. Así el derecho al voto aparece ligado a la posibilidad de administrar sus bienes, gozar del producto de su trabajo y ejercer toda profesión, empleo o cargo público. Entre los que impulsan estas ideas se encuentra el periódico socialista *Nuevos Tiempos*, que al comentar la legislación sancionada en 1926, que introducía algunas reformas a los derechos civiles para la mujer aclara:

A esta reforma del Código Civil que permitirá a la mujer de fortuna administrar sus bienes sin la venia del marido y a la mujer obrera el producto de su propio trabajo... seguirán, sin duda, otras para completar la independencia moral, económica y política de la mujer... Y es casi seguro que el sufragio universal para ambos sexos, así como la ley de divorcio, tan resistida por los elementos clericales, no tardará en ser una bella realidad ³⁶.

³⁴ De acuerdo a la Ley Saenz Peña quedaban inhibidos del derecho de voto las mujeres y los extranjeros de ambos sexos, así como también aquellos varones argentinos comprendidos por razones de incapacidad (dementes, sordomudos), de estado y condición (eclesiásticos, militares, policías, presos, mendigos) y/o de indignidad (diez casos, entre ellos el de los dueños de prostíbulos).

³⁵ En 1926 se realiza una reforma en el Código Civil que amplía los derechos para las mujeres. Las solteras, viudas o divorciadas, mayores de edad, pasan a ser consideradas jurídicamente iguales a los varones. Para las casadas, en cambio, subsisten algunas limitaciones. La ley indicaba que podían disponer de lo producido en el ejercicio de su profesión, empleo, comercio o industria honestos o de sus bienes propios si lo dejaba legalmente explicitado. De lo contrario, el marido los administraba por mandato tácito. En la misma ley se le asignaba el ejercicio de la patria potestad sobre sus hijos a las madres solteras.

³⁶ *Nuevos Tiempos*, 30 de septiembre de 1925.

Pasarán todavía algunos años para que estas expectativas sobre el voto femenino se concreten a nivel nacional. En realidad, desde principios del siglo XX las publicaciones bahienses están alineadas con los movimientos capitalinos que realizan campañas por la consecución del sufragio femenino. Hombres y mujeres apoyan el sufragismo pero son las que se reconocen como feministas quienes tematizan y sustentan abiertamente la inserción de las mujeres en el ámbito público a partir de la participación política. Para ellas, el avance femenino sobre el espacio público no significa la deserción de la esfera privada ³⁷.

Este planteo es compartido por los socialistas, quienes desde una postura reformista consideran que la incorporación de las mujeres al sistema político produciría una transformación positiva y gradual de la sociedad. Entienden que su participación contribuiría a la resolución de numerosos asuntos de interés general, al mismo tiempo que serviría para moralizar la actividad política coadyuvando al perfeccionamiento y fortalecimiento de la democracia.

En la frontera opuesta la prensa católica concede una importancia relativa a la reforma de 1926, porque entiende que no había necesidad de reformular los derechos de la mujer. Rechazan también enfáticamente la inclusión femenina en el campo político con el argumento de que sólo los hombres tenían aptitudes para la vida política. No niegan la capacidad ni la predisposición femenina a preocuparse por sus semejantes, sin embargo, piensan que la actividad política las apartaría de las funciones específicas que la sociedad les había reservado desdibujándose la complementariedad de roles y espacios entre los dos géneros ³⁸. La esfera privada, el hogar, constituye el lugar de dominio exclusivo de la mujer y, según lo expresaban, “un ámbito superior al de la política”. Se justificaba así la exclusión femenina declarando innecesaria la intervención en un ámbito distinto al tradicionalmente asignado por la sociedad.

³⁷ Lucía Bracamonte, “Cultura política y género” trabajo realizado en el año 2001 para cumplimentar los requisitos del curso de posgrado titulado “Cambios y permanencia en la cultura política argentina”, dictado por Mabel Cernadas de Bulnes en el Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur, (inédito)

³⁸ *Renovación*, 8 de noviembre de 1924.

Los reclamos por la ampliación de los derechos civiles y políticos aparecen ligados a los movimientos feministas y sufragistas. Por ello, la mayor parte de la prensa bahiense no duda en descalificar sus ideas o en minimizar la importancia de los movimientos que las pregonaban. Y aunque la impugnación a la participación política es generalizada, aparecen algunos publicistas que apoyan el sufragio femenino y la posibilidad de que las mujeres pudieran ser elegidas para acceder a la función pública. Así, ante el ensayo de voto femenino que se había realizado en una elección en la ciudad de Buenos Aires, puede leerse en *La Nueva Provincia* la siguiente reflexión:

Durante muchos años, consideróse a las feministas bajo el punto de vista del ridículo... En realidad, nadie se explica satisfactoriamente el porqué de la constante negativa que la mujer ha experimentado, al pretender mezclarse en la dirección de los asuntos políticos. No puede negarse a la mujer ninguna de las cualidades que adornan al hombre, con la excepción no absoluta de la fuerza. Inteligencia, tenacidad, ilustración, claridad constituyen el aporte de la mujer, todo esto y mucho más llevaría a los negocios del Estado ³⁹.

Algunas reflexiones finales

Estudiar el proceso de construcción de la ciudadanía política en un espacio regional lleva inevitablemente a la formulación de la pregunta de ¿quién era el ciudadano?, que abre a su vez dentro del campo político un abanico de posibilidades. Resulta claro que la cuestión ofrece diferentes alternativas ya sea que se explore la dimensión real de los contenidos de la ciudadanía o se haga referencia a la participación en el ámbito municipal, provincial o nacional.

Por otra parte, los contornos de la ciudadanía definidos a partir de los derechos políticos, y en particular de la extensión del sufragio, presenta respuestas variables dado que las fronteras de la inclusión y exclusión son establecidas por la sociedad en perspectiva histórica. El estado de nuestras investigaciones no nos permite hacer mayores precisiones en este sentido, pero resulta evidente que durante el período que se extiende la primera experiencia democrática argentina, el reconocimiento y afirmación de los derechos políticos fue producto de un doble proceso. Por un lado, de la

liberalización del régimen conservador como consecuencia directa de la impugnación del orden vigente por los partidos opositores. La reforma electoral coloca al ciudadano en el centro de la escena política y redefine el sujeto de la representación a partir de la inclusión de los hombres adultos nativos.

Por el otro, la emergencia de movimientos sociales que expresaban las demandas y las aspiraciones de los inmigrantes pobres de Europa por mejorar las condiciones de vida y superar el atraso económico y cultural. Si bien este tema no ha sido considerado en este trabajo resulta claro que no puede separarse la ampliación de la ciudadanía de la cuestión social. La agitación política y social afianzará una noción de ciudadanía “moderna” que fija nítidamente quienes permanecían fuera de las fronteras establecidas. Resta estudiar, entre otros temas, si el itinerario de los partidos políticos locales atendió a la pertenencia de los ciudadanos a las múltiples formas de interacción social presentes en la sociedad civil o, por el contrario, con diversas estrategias, ocluyeron o en todo caso condicionaron, la participación del conjunto social en las decisiones de poder.

³⁹ *La Nueva Provincia*, 9 de marzo de 1920, p. 8.