

IV. Estado, Gobierno Y Política En El Régimen Conservador

Según uno de los influyentes hombres políticos de la época, don Ramón J. Cárcano, en 1880 las pasiones políticas estaban enardecidas como en tiempos de Pavón y habían estallado los sentimientos locales y los antagonismos de antaño. En verdad, la situación en Buenos Aires era complicada. Carlos Tejedor, el gobernador de la provincia de Buenos Aires, había desconocido a las autoridades nacionales y encabezaba una revuelta armada. Los restos del autonomismo porteño — aquellos que no se habían integrado al Partido Autonomista Nacional (PAN), el localismo y el exclusivismo metropolitano encontraban en el gobernador provincial su representación. Los porteños se oponían a la capitalización de Buenos Aires y para evitarlo se levantaron en armas movilizándolo a la guardia provincial. El alzamiento fue el último de la vieja serie de resistencias a la autoridad nacional que dieron su fisonomía al período previo.

Frente a Tejedor y a sus seguidores se levantaba la figura del presidente Nicolás Avellaneda y de un hombre que, a lo largo de varias décadas, se convertiría en una figura crucial de la política de la época. Julio Argentino Roca, como muchos años más tarde el general Perón, con su presencia o su ausencia; con sus voces o sus silencios, ayudaría a delinear la vida política nacional y las acciones del Estado.

Para algunos, tanto el presidente Avellaneda como el general victorioso de tantas campañas, incluida la más reciente contra los indios en la frontera sur, representaban la unidad que se había sellado en la Constitución de Santa Fe. Ambos eran hijos de las provincias y habían recibido el apoyo de figuras importantes existentes en mochas de ellas como Del Viso y Juárez Celman de Córdoba, Yriondo de Santa Fe, Febbre de Entre Ríos, los Padilla y Nougés de Tucumán, Gómez y Civit en Cuyo.

Si Tucumán fue la cuna de los presidentes saliente y entrante en ese año de 1880, Córdoba fue el centro de las ideas, de las iniciativas y de la acción militante que los sostenía. El apoyo del interior a Roca fue indiscutible y el cordobés Cárcano decía que los notables que sostenían la candidatura presidencial defendían "la misma unidad conquistada en tres grandes batallas: Caseros, Cepeda y Pavón, sellada por una Constitución de libertad. No puede ser presidente de la República un gobernante como el viejo Tejedor, que no ha pasado el arroyo del Medio y siente desprecio por las provincias, a las cuales les llama trece ranchos. El joven general Roca ofrece todas las garantías. Defendió el territorio y honor argentinos en Paraguay, derrotó al separatista López Jordán, y ahora viene de arrancar a los indios del desierto feraz. Tiene verdadera alma provinciana y por eso en él palpita el corazón nacional".¹

La oposición porteña a la federalización y a la elección de Roca para suceder a Avellaneda fue el marco para el enfrentamiento de la Nación y la rebelde provincia de Buenos Aires. Los combates de Barracas, Puente Alsina y los Corrales fueron los actos de violencia que culminarían con la subordinación de toda la provincia al poder político nacional.

El reconocimiento de ese poder, de su acción sobre todo el territorio y del monopolio de la acción coercitiva por parte del Estado se tradujo en las palabras de Roca al iniciar su gobierno: "En

cualquier punto del territorio argentino en que se levante un brazo fratricida, o en que estalle un movimiento subversivo contra una autoridad Constituida, allí estará todo el poder de la Nación para reprimirlo".

La defensa de Buenos Aires

La cuestión que trajo el rompimiento, no, fue de candidaturas sino de derechos federales de los Estados. (...) La tendencia a centralizarlo todo es hoy la manía, no sólo de nosotros, sino de la América del Norte.

Sin embargo, en Estados Unidos es todavía un derecho de los Estados, reconocidos muchas veces por la Corte Suprema, el de reglar y contralorear las aguas navegables, dentro de su territorio (...) Entre nosotros, por el contrario, la falta de reclamo de parte de las provincias, del ejercicio de muchos de sus derechos, por razones de economía o de abandono, ha favorecido la tendencia, y muchas usurpaciones han tenido lugar impunemente.

En la República, se ha exagerado con éxito el derecho de intervención, el estado de sitio, la distribución de las fuerzas militares.

(...) En Estados Unidos nunca se ha dudado que la milicia es de los Estados. Ellos nombran sus jefes y oficiales. Ellos establecen en su respectiva milicia la disciplina prescrita por leyes del Congreso, la administran y organizan.

Carlos Tejedor, La defensa de Buenos Aires (1881), tomado de Natalio Botana-Ezequiel Gallo, De la República posible a la República verdadera (1880-1910), Buenos Aires, Ariel, Historia, 1997, pp. 145-152.

Autoridad y orden fueron las bases del régimen conservador, y el requisito primordial para el ejercicio de la libertad y para el progreso económico de una nueva etapa histórica que los contemporáneos presentaban como un capítulo de clara ruptura con el pasado. Sin embargo, ni el orden ni el ejercicio de la autoridad estaban inmunizados para enfrentar las nuevas dificultades que se presentarían. Novedosos problemas asociados al mantenimiento de la unidad política alcanzada, a la edificación de las instituciones del Estado, a la selección y elección de los gobernantes, así como a las reglas que regirían a gobernantes y gobernados, formaron la trama de un proceso, casi vertiginoso y arrollador, que finalizará con una reforma política y el acceso al gobierno de una fuerza política surgida en los márgenes del corazón de la elite que hasta entonces había concentrado el poder.

Profundizar La Organización Del Estado Nacional

La unidad política consolidada en 1880 tenía que continuar el proceso de organización de las bases para el funcionamiento del Estado y organizar y reorganizar los aparatos de gobierno, administración, justicia y represión. En un largo proceso y al calor de la aparición de nuevas

demandas y problemas fueron redefiniéndose las formas, las áreas de intervención y la autoridad de esos aparatos.

Desde el punto de vista formal, los instrumentos de gobierno habían sido delineados por la Constitución de 1853 con el establecimiento de tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), pero la organización y el afianzamiento de esas instituciones de gobierno fueron activos durante todo el período. Aunque las provincias se organizaron bajo sus respectivas Constituciones, el dato más significativo fue la consolidación de un proceso centralizador que reforzó al Poder Ejecutivo nacional en detrimento de las provincias y los municipios.

La "caída de Buenos Aires" en 1880 fue la manifestación más clara de que la relación provincias-Nación había cambiado. Al convertirse el Estado en el árbitro de diversas situaciones se resolvió el casi secular enfrentamiento entre Buenos Aires y el Interior y esa función mediadora del Estado contribuyó a constituirlo como un actor diferenciado, convirtiéndolo también en una arena de enfrentamientos y negociación de los conflictos.

La constitución de ese poder centralizado requería una administración cuya complejidad y diferenciación fueran cada vez mayores. Ese aparato administrativo abarcaba varios aspectos: desde una burocracia que hiciera efectiva las acciones de gobierno; la organización de un sistema de recursos sin los cuales ningún Estado sería posible; la definición y la conformación de un sistema de construcción y administración de los sistemas de transportes y comunicaciones (ferrocarril, correos, puertos); hasta el sistema escolar, fundamental para difundir y afianzar los símbolos, creencias y tradiciones que constituyen una identidad nacional o el sistema de salud, instrumento básico para evitar la difusión de epidemias y enfermedades.

Para sostener la organización del Estado las cuestiones impositivas y fiscales resultan cruciales. Desde una perspectiva global, cualquier Estado grava la producción, el comercio y el consumo para obtener los recursos necesarios pero en las experiencias concretas de cada uno de esos Estados los mecanismos y los actores sujetos a la contribución varían. Entonces, la pregunta clave para cualquier país es quiénes deben pagar los costos de la administración.

En la Argentina de fines del siglo XIX, y podríamos decir que hasta el presente, fueron los gravámenes al consumo pagados por toda la población —incluidos los sectores de menores ingresos— la base de buena parte de los ingresos públicos. Fueron los impuestos indirectos (a las importaciones), que gravaban el consumo sin tener en cuenta las diferencias de ingresos de la población, la base de un sistema tributario que se puede calificar como regresivo. El crecimiento paulatino del mercado consumidor producido con el aumento de la población, la construcción de una red de transporte, la eliminación de las barreras aduaneras internas, la producción local de alimentos baratos y los salarios percibidos por los trabajadores amplió la base impositiva y dio sustento al Estado. Aunque en menor medida, los gravámenes a las exportaciones fueron el otro sostén del Estado nacional. Sin embargo, esos recursos no fueron suficientes y el endeudamiento mediante la solicitud de préstamos externos fue la otra fuente de ingresos.

Aunque durante toda la etapa se produjo una mayor diversificación de la estructura tributaria, lo cierto es que el "costo del progreso", el precio de la civilización y la modernización, fue pagado por

los sectores sociales menos beneficiados por ese proceso. En 1923, desde la prestigiosa Revista de Economía Argentina, se denunciaba al sistema tributario como injusto, incoherente, desequilibrado y antidemocrático y se señalaba que "...la carga de los impuestos es relativamente más pesada cuanto el individuo es más pobre y está más cargado de familia. He ahí uno de los vicios radicales del régimen fiscal argentino". En 1890 una presentación de la Federación Obrera dirigida al Presidente de la República realizaba una denuncia similar cuando expresaba: "Las medidas financieras tornadas importan tanto una atroz injusticia, como una medida contraproducente y bárbara". Para los representantes obreros, al gravar los artículos de primera necesidad se dejaba libre a la clase alta de los hacendados de sostener los gastos del Estado. Para ellos, el sistema fiscal descansaba sobre los miembros de las clases no acaudaladas y ejercía una acción desastrosa sobre los labradores, artesanos, obreros y demás elementos de la clase media.

No sólo recursos económicos necesitaba el Estado. El aparato administrativo requería también la conformación de una burocracia que garantizara su funcionamiento. Para atender las nuevas funciones estatales se necesitaban empleados, se establecían las capacidades y en la práctica se iban resolviendo las dificultades. ¿Quiénes eran los funcionarios? ¿Dónde se formaban y reclutaban? La burocracia estatal estaba constituida por una compleja trama de jerarquías y los cargos eran cubiertos por personas de formación cultural y de orígenes Familiares diversos. En principio, la mayor parte de los cargos estaba en manos de la población nativa, lo que no significó la exclusión de algunos extranjeros de la función pública, aunque dependía de su formación y conocimientos. Los más altos rangos de la burocracia gubernamental se cubrían con los jóvenes egresados de las universidades de Buenos Aires y Córdoba, particularmente abogados y médicos.

La relación entre estrato profesional y burocracia fue fundamental: la abogacía era una actividad por medio de la cual un hombre podía adquirir prestigio, influencia política y basta riqueza. Fue un canal para que los hijos de las clases sociales en ascenso se incorporaran al aparato estatal. A través de su destreza en los temas relacionados con el derecho público y privado, fueron los hombres de leyes quienes modernizaron el aparato judicial y ejecutivo pues proporcionaban a la administración pública los instrumentos legales que necesitaban. También fueron el grupo dominante entre las figuras dedicadas a la política.

La medicina fue la otra profesión que habló desde las instituciones. En una época donde el conocimiento biológico dominaba, donde los instrumentos de las ciencias naturales se utilizaban para analizar y diagnosticar los males de la sociedad, la organización de instituciones de control que evitaran las enfermedades morales abrió un espacio para la intervención de los médicos en la administración estatal.

El otro rasgo que vale la pena destacar es la juventud de los funcionarios. Algunos memoriosos recordaban que "el Congreso y las altas funciones de la administración incorporan hombres nuevos (...) de las provincias vienen diputarlos de apenas treinta años...". Pero no eran los únicos, ministros, gobernadores y hasta presidentes como Avellaneda y Roca —en su primera presidencia— no llegaban a los cuarenta años cuando alcanzaron la función pública. Juventud y formación universitaria fueron claves en este plano.

Los cargos medios de la burocracia se cubrían con miembros de las clases menos acomodadas, hijos de otros burócratas, profesores, maestros. El mantenimiento y la expansión de las funciones dieron paso a una "carrera burocrática", que fue el camino para la incorporación de los nuevos grupos que se beneficiaron con la expansión de las actividades productivas, el comercio y las finanzas. Un indicio claro del crecimiento del aparato burocrático se advierte cuando uno mira las cifras del gasto público de la administración central: los 13,1 millones de pesos oro gastados entre 1864-69 aumentaron a 37,6 millones entre 1890-94 y a 187,4 millones entre 1910 y 1914.

Durante el período 1880-1916, aunque de manera más intensa en los primeros años de la década del ochenta, el aparato estatal fue ampliado y renovado con nuevas oficinas, funciones y funcionarios, así como se estableció un conjunto de disposiciones que fueron definiendo y ordenando sus áreas de intervención. Por ejemplo, en desmedro de la iglesia Católica, el Estado convirtió a la educación pública en un pilar del cambio. En 1884 se estableció la instrucción pública obligatoria hasta los 14 años, un factor fundamental para el crecimiento de la alfabetización de la población y se creó el registro civil. De modo que dos aspectos importantes en la vida de una persona (familia y educación) pasaron a la jurisdicción del Estado nacional y de los estados provinciales. En esa época se establecieron también los tribunales de la Capital Federal y se organizó la Municipalidad de Buenos Aires, regida a partir de 1882 por un Concejo Deliberante. También se reorganizó el sistema de correos garantizando las comunicaciones privadas y comerciales.

La impronta laica del gobierno en materia educativa fue un foco de conflicto entre católicos y liberales entre los años 1880 y 1886, durante la presidencia de Julio A. Roca. Las figuras más conocidas de ese enfrentamiento fueron Pedro Goyena y Manuel Estrada de la Capital Federal. Sin embargo, la querrela religiosa fue más amplia y tuvo fuertes resonancias en algunas provincias como Catamarca y Santiago del Estero.

A medida que surgían los inconvenientes, el Estado buscaba y ensayaba las respuestas y ellas dependían de las variaciones estructurales y de los cambios coyunturales que se operaban en la sociedad. Como señala Juan Soriano, los cambios y transformaciones del aparato del Estado y de las instituciones que lo integraban debían adaptarse a los tiempos de maduración de las cuestiones problemáticas. Un claro ejemplo fueron las políticas generadas desde el Estado alrededor del conflicto social. En la medida en que éste se mantuvo más o menos larvado, la intervención estatal se modificó más lentamente. Esto ocurrió entre 1880 y 1900. Pero en cuanto las consecuencias negativas del proceso de formación del capitalismo en la Argentina irrumpieron en la superficie, diversos problemas relacionados con los sectores populares comenzaron a preocupar a unos pocos miembros de la elite. La certidumbre de que se estaba frente a nuevos problemas provocó preocupación en los grupos dirigentes y las soluciones intentaron garantizar la regulación y el control de la sociedad. En esa búsqueda se entrecruzaron la participación de los poderes públicos con las iniciativas privadas relacionadas con la filantropía. Paralelamente, se fue conformando en el interior del aparato del Estado una elite política vinculada a la burocracia administrativa, por ejemplo, en los departamentos de Higiene, del Trabajo, e incluso en la propia Policía, que cumplía funciones represivas (se ocupaba de vigilar y castigar a los individuos de conducta desviada: vagancia, mendicidad y a los militantes socialistas y anarquistas) y se encargaba de la generalización de los valores de la clase dominante mediante el castigo y la corrección.

De modo que a lo largo de todo este período el Estado nacional tuvo que sentar las bases para la obtención de los recursos necesarios para solventar los gastos crecientes que la complejización del aparato administrativo y judicial requería. También tuvo que involucrarse crecientemente en los nuevos problemas que surgían en una sociedad que se transformaba rápidamente, y para ello, creó nuevas instituciones y renovó las viejas abarcando esferas de intervención cada vez más amplias.

El Partido Gobernante: Un Orden Con Turbulencias

El desafío de la época fue integrar el territorio y construir una identidad nacional sobre la base de un gobierno ordenado y estable. Gobernar implicaba actos y procedimientos para construir las instituciones, definir quiénes y con qué normas gobiernan y quiénes y con qué reglas eligen a sus gobernantes, así como las esferas de acción y las jurisdicciones de la Nación y las provincias.

La Constitución de 1853 establecía la fórmula para gobernar y producir actos de gobierno y otorgaba legitimidad a las acciones emanadas bajo su tutela. El dilema para Juan Bautista Alberdi, uno de los artífices de esa Constitución, era "cómo realizar una organización constitucional que abrace y concilie las libertades de cada provincia y las prerrogativas de toda la Nación". El dilema no se había resuelto en los años ochenta y era posible preguntarse cómo se podían conciliar la centralización y la descentralización, la federación y la unidad. Para quienes daban forma a la nueva Nación, el presidente materializaba el poder central pero, como dice Natalio Botana, no ejercía todo el poder porque ello conduciría a la tiranía e impedirla era la finalidad básica del gobierno republicano. Justamente para evitar la degeneración implícita en las acciones de tiranía y despotismo se establecieron límites temporales precisos para la duración de los mandatos, se determinó la división de poderes y se distribuyeron las actividades legislativas y judiciales en cámaras y tribunales donde el poder central y los poderes provinciales se encontraban representados.

Pero evitar la tiranía no implicaba una democracia abierta para todos los ciudadanos y la misma noción de ciudadanía sólo estaba parcialmente en el centro de las reflexiones públicas. Quienes ocupaban las funciones dentro del aparato del Estado eran los que "hacían política", la "opinión pública sana" y ella estaba en manos de los "notables". Ellos ejercían el control del gobierno y establecieron las reglas prácticas para reproducir su poder cerrando las posibilidades de acceso a los otros. De allí que el control gubernamental fue fundamental para los hombres que actuaban al comenzar la década del ochenta, y esa toma de decisiones estaba en las manos de individuos habilitados por la riqueza, la educación y el prestigio. En muchos casos el poder económico se confundía con el poder político y esa coincidencia fue denominada con una palabra que tendría un poderoso simbolismo: oligarquía.

Oligarquía es una palabra polisémica. En esa condición refiere tanto a la capacidad de gobernar derivada del control y poder económico como a un grupo político corrupto y, al mismo tiempo, a un grupo gobernante que se considera superior (notables). En la época el uso de la palabra se apoyaba en una mirada nostálgica y optimista del pasado: era el presente de corrupción y marginación de los buenos ciudadanos, de la opinión pública sana, lo que originaba a la oligarquía. Con el tiempo, las críticas al espíritu mercantilista del período reforzarían la imagen de una minoría que se apropió de los resortes fundamentales del poder en perjuicio de las mayorías; ya en la

década de 1930, y sobre todo cuando el general Perón llegó al gobierno de la República, se transformó en la causa de todos los males de la Nación.

Al finalizar el siglo XIX, un grupo selecto (oligárquico) fue el que ocupó los cargos de gobierno más relevantes ejerciendo una hegemonía cuyo sostén eran los acuerdos entre diferentes grupos de notables, garantizados por el fraude electoral y el control de los nombramientos de los gobernantes, tanto en el nivel provincial como en el nacional. Con esta dinámica de la política, las negociaciones, las recompensas que se ofrecían y las sanciones que se establecían entre quienes estaban habilitados para ejercer el poder fueron importantes.

Un claro ejemplo de cómo funcionaba la lógica política de la época, fundada en el poder ejercido por un grupo reducido de personas y en el contrapeso entre los polos de poderes nacionales y regionales-provinciales, fue la elección de Miguel Juárez Celman. El conuñado del general Roca, gobernador de la provincia de Córdoba entre 1880 y 1883, senador nacional y candidato presidencial en 1886 fue sostenido por los principales grupos dirigentes del PAN, quienes usufructuaban, por otra parte, los beneficios transformadores promovidos por el Estado: la asignación de recursos económicos, el financiamiento para infraestructura, las obras públicas, la masiva entrada de capital inglés y la valorización de las nuevas tierras, así como la ampliación de la red ferroviaria. Pero tal vez el hecho fundamental de esta elección fue que mostró la eficacia de la máquina electoral y la constitución de un bloque de todas las provincias, menos Buenos Aires y Tucumán, que se convirtieron en grandes electores. La máquina electoral (control de las listas de electores y de las mesas receptoras de votos, así como el uso de diversos mecanismos de fraude) garantizaba la elección de los candidatos oficiales y el control político de la elite.

Con la elección de Juárez Celman para la presidencia de la Nación, quedaron fuera de luego la fracción liberal de Mitre —una figura que había ocupado la escena en las décadas anteriores— y los dos candidatos que expresaban a otras fuerzas internas dentro del grupo dominante, como el senador por la provincia de Buenos Aires Dardo Rocha y Bernardo de Irigoyen.

Sin embargo, logros y límites corrían de la mano. El deseo del nuevo presidente de identificar al Poder Ejecutivo con el dominio del aparato político y administrativo en las provincias, la concentración del poder en la figura del presidente de la Nación con el resultado de la ruptura de un equilibrio posible entre el presidente y el partido del gobierno, el PAN, provocarán, tanto como la crisis financiera de 1890, la caída de Juárez Celman y con él su intento de buen gobierno y de control de las instituciones por parte del partido único. No menos importante fue también el significado que había adquirido en nuestro país la personalización de la vida política. La oposición a Juárez Celman tuvo una base poderosa en las provincias y en los hombres que respondían al ex presidente Roca. También la tuvo de las huestes cívico-liberales encabezadas por Mitre, quienes participaron en la revolución de 1890 y formaron otro frente opositor, que hizo de la libertad electoral y del respeto por la Constitución Nacional la causa de su enfrentamiento con el grupo dominante en el poder. Bartolomé Mitre buscaba y deseaba renegociar su propia inserción en el ámbito institucional, que venía en franca declinación desde su fracasada intentona armada en 1874, y ese deseo fue un elemento fundamental cuando en 1892 llegó a un acuerdo con Roca en la coyuntura de las elecciones presidenciales de ese año.

El fracaso de Juárez Celman y la crisis política de 1890 hicieron visibles las dificultades existentes para el funcionamiento del juego de alianzas que pretendían darle estabilidad al régimen conservador. Puso en evidencia también los límites de la oposición "cívica" que dividida entre aquellos que reconocían el liderazgo de Alem y los seguidores de Mitre, tenía dificultades para organizar una estructura política capaz de producir un cambio inmediato del régimen conservador. A partir de la revolución de 1890 la clase dirigente tuvo que negociar permanentemente con los sectores más moderados de la Unión Cívica algunas candidaturas.

Se inauguró entonces una dinámica peculiar de la política, que consistió en la pérdida del monopolio político del PAN, ejercido casi plenamente entre 1853 y 1890, una mayor diversificación interna dentro del grupo conservador y un cambio fundamental de la gestión de gobierno que buscaba la realización de alianzas con la oposición, pero también, y con consecuencias para el futuro, se produjeron cambios regionales sustantivos. En algunas provincias, como Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, se realizó junto con la transformación económica y social otra de orden político. Los radicales comenzaron a crear una base de apoyo más amplia con la incorporación de elementos populares y, dentro del grupo dominante, se verificó una mayor redistribución del poder.

Esa mayor diversificación interna del grupo conservador dio paso a la conformación de una fuerza política que se definió como modernista. En 1892, esa fuerza, con base en la Capital y en la provincia de Buenos Aires, se propuso como una alternativa al roquismo. Los modernistas plantearon la candidatura presidencial de Roque Sáenz Peña, quien había sido ministro del ex presidente Juárez Celman. Roca con el PAN sostuvo la candidatura de su padre Luis Sáenz Peña para oponérsele. La "mano oculta" del talento práctico de Roca "había desviado el camino presidencial para enderezarlo a la casa paterna", decía un hombre de la época. Pero aunque había triunfado frente a la propuesta modernista, el general de la Conquista del Desierto no pudo retomar todas las riendas del PAN, que poco a poco fue alineándose detrás de varias figuras simultáneamente.

Luis Sáenz Peña fue elegido como presidente y su gobierno se desarrolló en los marcos de una fuerte inestabilidad. Entre 1892 y 1895 se sucedieron en el gobierno varios ministros, así como tuvo que afrontar diferentes levantamientos: en la provincia de Santiago del Estero, promovido por modernistas y cívicos, y en Corrientes, organizado por los cívicos nacionales de Mitre, además de las rebeliones armadas radicales de 1893 en San Luis, Buenos Aires y Santa Fe. En el año 1893 el interior estaba agitado y se propagaban las tensiones políticas. Entre éstas se destaca la rebelión radical que estalló durante el ministerio de Aristóbulo del Valle, quien había despertado las esperanzas de los cívicos nacionales de influir en el gobierno. En Santa Fe aproximadamente 6.000 civiles formaron las milicias, alrededor de 2.000 eran colonos. Los enfrentamientos dejaron heridos y muertos. En la ciudad de Rosario hubo aproximadamente 100 muertos y 250 heridos. En la provincia de Buenos Aires unos 8.000 radicales se levantaron en armas contra el gobernador Costa.

Los levantamientos desgastaron al ministro Del Valle aunque Julio A. Roca y Carlos Pellegrini aparecieron como las figuras que lo empujaron hasta lograr su alejamiento del Ministerio del Interior, cargo que fue ocupado por Manuel Quintana. El nuevo ministro actuó enérgicamente. Las tres provincias sublevadas fueron intervenidas, se decretó el estado de sitio y durante su vigencia, que se extendió hasta 1894, se prohibieron los actos públicos y fueron clausurados varios periódicos.

Como señala Ezequiel Gallo, las medidas tomadas no fueron homogéneas. En San Luis el primer interventor federal fue tolerante con los revolucionarios pero fue reemplazado por una figura de filiación mitrista que modificó esa política. En Santa Fe sucedió algo similar, a una primera intervención condescendiente le sucedió otra que favoreció abiertamente a la facción autonomista. Se consolidó entonces un sector antioficialista que constituyó un sólido frente opositor en el que participaron radicales, cívicos nacionales y autonomistas disidentes. En Buenos Aires la característica de la intervención fue su energía para combatir a los revolucionarios inicialmente y luego, con la llegada de Lucio V. López, se convirtió en más ecuánime.

Las revoluciones radicales no fueron las únicas. Ese mismo año de 1893, apenas asumió Quintana en reemplazo de Aristóbulo del Valle, se produjo un nuevo levantamiento liberal en Corrientes. Aquí la victoria acompañó a los liberales pero la provincia fue intervenida. En Tucumán tuvo lugar un alzamiento radical opuesto al gobernador de origen mitrista, quien además estaba enfrentado con los roquistas. Luego de una larga intervención fue consagrado gobernador un autonomista. Apenas acallados los ecos de la revolución tucumana se produjo un nuevo levantamiento en Santa Fe; que contó con la adhesión del ejército y algunas unidades de la Armada. Casi simultáneamente hubo un alzamiento en Rosario liderado por Leandro Alem. Las intervenciones federales abrían un importante espacio para la acción política del partido del gobierno, cualquiera que éste fuera.

Las rebeliones armadas coexistieron con los mecanismos electorales, pero ellos daban el triunfo a los candidatos oficiales. Así, en las elecciones nacionales para legisladores y gobernadores de febrero y marzo de 1894, las listas oficialistas triunfaron en casi todas las provincias intervenidas y algunas de ellas, como las de Santa Fe, fueron célebres por el fraude. La Unión Cívica Radical triunfó en la Capital Federal y en la provincia de Buenos Aires se impuso por escaso margen sobre la Unión Cívica Nacional y la Unión Popular.

Por otra parte, las confrontaciones políticas eran intensas y estaban asociadas a pujas personales. Las fuerzas políticas estaban constituidas por bases sociales (clientes) parecidas que se movilizaban tanto para concurrir a elecciones, aun con bajos porcentajes de participación ciudadana, como para levantarse en armas. Las diferencias que exhibían clientelas, candidatos y dirigentes de las diferentes agrupaciones estaban muy diluidas y por eso los personajes cobraban importancia. Las diferencias internas dividieron el monopolio político ejercido por el Partido Autonomista Nacional en la década del ochenta y esa fractura del partido de gobierno fue acompañada por una intensa actividad cívica que las distintas fracciones y los opositores desplegaban a través del periodismo, en el Parlamento, en las calles, en los actos electorales y en las rebeliones armadas.

La división del PAN tuvo su contraparte en la de la Unión Cívica; ello dio paso a negociaciones, acuerdos, a veces al mantenimiento de una fluida relación con las otras fuerzas políticas y otras a un movimiento errático que tampoco favoreció la consolidación de una oposición vigorosa al dominio del grupo hegemónico.

La presidencia de Manuel Quintana, el sucesor de Roca, ilustra bastante bien los vaivenes, conflictos y tensiones dentro del grupo gobernante Quintana había surgido como candidato a presidente con el apoyo de Roca y Mitre —él era un mitrista prestigioso— y el aval de Marcelino

Ugarte —el poderoso gobernador de la provincia de Buenos Aires, pero en la última etapa de su campaña presidencial la postura de Roca fue menos enfática y la influencia del presidente comenzó a debilitarse aunque los mismos grupos políticos mantuvieran el control. Pellegrini, la otra gran figura política de la época, también se manifestaba escéptico, sobre todo con tendencias reformistas de Quintana. Cuando la Convención de Notables ratificó la candidatura de Quintana, en muchas provincias surgieron grupos quintanistas y el candidato obtuvo los votos de todas las provincias, menos de Entre Ríos y Tucumán.

En la Capital Federal la fragmentación de los partidos políticos era aun mayor. El viejo PAN estaba disminuido y habían surgido nuevos partidos: Republicano, Autonomista (bajo el liderazgo de Pellegrini) y Socialista. En las elecciones de 1904 todos los grupos ocupaban una banca en el Congreso y ello había provocado una leve transformación en los temas por debatir en las Cámaras, sobre todo con la presencia de la oposición socialista.

Una vez que hubo sido elegido, Manuel Quintana encontró en el estallido de la revolución radical de 1905 un aliado inesperado para consolidar su poder dentro de los grupos políticos tradicionales a nivel nacional. Aunque la revolución fue reprimida, tuvo consecuencias políticas importantes, tanto positivas como negativas. La represión rápida y efectiva de los focos revolucionarios por parte del gobierno consolidó al presidente Quintana en distintos círculos políticos, aunque es cierto que la opinión pública fue permanentemente agitada por las voces de los exiliados y el debate alrededor de la eventual amnistía de los que habían participado en el levantamiento.

Vencida la revolución, Quintana intentó proponer algunos cambios institucionales, que iban desde una reforma de la estructura de la tarifa aduanera hasta el proyecto de nueva ley electoral que eliminaba el sistema de circunscripciones introducido durante el gobierno de Roca. En este último caso se buscaba dar nuevas fuerzas al PAN luego de la fragmentación que se había producido en su seno. Sin embargo, el poder de Roca siguió declinando; el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Marcelino Ugarte, gastaba sus energías en conquistar una base de apoyo nacional; en la Capital Federal Pellegrini oponía serios obstáculos a Quintana y se distanciaba de Roca. En este contexto, sobrevino la muerte de Quintana y se produjo la sucesión de José Figueroa Alcorta.

Ya en la presidencia, Figueroa Alcorta se definió por la plena vigencia de las instituciones a partir del ejercicio del sufragio pero ello no fue un obstáculo para que se siguiera ejerciendo el fraude. Ugarte continuó practicándolo en Buenos Aires, y en las provincias los conflictos se agudizaron cuando se prepararon las elecciones para gobernadores de 1906 y 1907. Por ejemplo, surgieron diferentes complicaciones en Mendoza, San Juan y San Luis.

En 1906 habían desaparecido del escenario político Mitre, Pellegrini y Bernardo de Irigoyen. En 1907 estallaron nuevas crisis ministeriales que dividieron a la Coalición Nacional. La situación política dentro del grupo gobernante siguió siendo confusa y compleja y, en ese contexto, comenzó a tejerse la candidatura presidencial de Roque Sáenz Peña, aquel que la "mano oculta" de Roca había alejado de la primera magistratura en 1892. La imposibilidad de conformar una coalición nacional efectiva y permanente también se le planteó al nuevo candidato. La desintegración del sistema de alianzas políticas y los desajustes entre los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) fueron claves a la hora de enfrentar al radicalismo en 1915 y

1916, pues la fragmentación no les permitió superar las divisiones internas. Los conflictos políticos dentro del PAN y con los grupos opositores que habían surgido después de la revolución del noventa acompañaron la etapa de paz y orden con la que Roca había abierto el período en 1880 y minaron, tanto como las transformaciones sociales y la aparición de nuevos públicos y partidos, una hegemonía que imaginaban sin fisuras.

Las Elecciones: Los Límites A La Voluntad Del Ciudadano

Otro dato relevante para el análisis de la política de la época es el de la dimensión electoral. Una visión generalizada de la época señala que hacia fines de siglo el acto electoral era algo meramente formal. Los acuerdos entre los notables tomaban las decisiones y los votantes se asemejaban a comparsas que apoyaban esas decisiones. Sin embargo, en todo proceso político el significado de las prácticas electorales varía de acuerdo con los protagonistas y la legitimidad de los mecanismos de representación constituye una arena de confrontación permanente tanto dentro de la clase gobernante como por parte de los gobernados.

Si las elecciones funcionaron como actos legitimadores de los acuerdos entre los notables, era importante que el acuerdo existiera pero, además, ellas eran necesarias para el orden republicano. En los comicios se representaba, en el sentido teatral del espectáculo legitimador, la voluntad de los ciudadanos de dirigir a los gobernantes. La forma que asumía la representación y la elección de los gobernantes se articulaba en diferentes niveles. Para llegar al gobierno era fundamental la maquinaria de acuerdos que se recreaban en los procesos electorales. En las elecciones se definían los partidos y los contendientes. Así, en cada coyuntura electoral se producía una serie de conversaciones entre las diferentes figuras del campo de los notables para acordar las candidaturas. Una vez producidas esas conversaciones y establecidos los candidatos, se realizaban las elecciones para que los ciudadanos consagraran al ganador. El mecanismo era simple: los ciudadanos votaban por una lista de electores y a la que obtenía el mayor número de votos se le asignaba la totalidad de los electores correspondientes al distrito.

El número de electores por provincia entre 1880 y 1910 muestra tanto la importancia de cada uno de los distritos como la existencia de territorios (por omisión) donde no se aplicaba el principio republicano del sufragio. Los denominados territorios no habían alcanzado la categoría de provincias y como tales estaban excluidos del proceso electoral, como se ha visto en el capítulo anterior. Por otra parte, los electores que se elegían de acuerdo con el número de habitantes dan cuenta de las variaciones existentes respecto del aumento o la disminución de la importancia de cada distrito según el ritmo de las transformaciones socioeconómicas. Entre 1880 y 1910, las provincias litorales, las más beneficiadas por los cambios socioeconómicos, incrementaron o mantuvieron el número de electores mientras que otras, mal articuladas con el nuevo ordenamiento, lo disminuyeron. Por ejemplo Buenos Aires pasó de 54 electores en 1880 a 60 en 1910, Entre Ríos de 18 a 22 y Santa Fe de 12 a 18 en el mismo período; en cambio, provincias como Catamarca y Santiago del Estero disminuyeron sus electores de 12 a 10 y de 18 a 14, respectivamente y en las mismas fechas; la Capital Federal, inexistente en 1880, tenía 22 electores en 1886 mientras que en 1910 había duplicado ese número. De manera que la distribución de los electores les asignaba entonces cierta importancia a algunas provincias en

detrimento de otras, pero además era a través de los bloques de electores que las provincias eran protagonistas en el momento de la elección presidencial, y les otorgaban a sus gobernadores y a sus representantes en el Senado un papel importante en las negociaciones políticas.

Conquistar la mayor cantidad de electores era una meta y desde 1880 se puede advertir un movimiento creciente hacia la unanimidad en el Colegio Electoral. En 1880 Julio A. Roca obtuvo el 69 por ciento de los electores; en 1886 Juárez Celman, el 79; en 1892 Luis Sáenz Peña, 95; en 1898 Julio A. Roca, 85; en 1904 Manuel Quintana, el 81, y en 1910 Roque Sáenz Peña obtuvo el 100 por ciento de los electores.

Los electores eran importantes y ellos se obtenían por medio de las elecciones. El acto de votar era entonces un modo de intervenir en la cosa pública aunque estaba limitado a los ciudadanos movilizados por las maquinarias electorales. No existen estudios minuciosos de las prácticas del sufragio y los porcentajes de votos emitidos son un claro indicador de que los participantes eran reducidos. El fraude era corriente y las prácticas electorales han quedado inmortalizadas en numerosos relatos. Allí se describen las batallas para controlar los padrones, las mesas donde se emitían los sufragios, los espacios públicos como las parroquias y las calles adyacentes al lugar de los comicios. Sin embargo, podemos suponer que algunos individuos consideraban ese acto como un mecanismo de acción e intervención en la vida pública. Además, a juzgar por las críticas feroces del anarquismo a la farsa de las elecciones, uno podría pensar que al menos una parte de los sectores populares se manifestaba políticamente por este medio.

Con desigual intensidad un conjunto de ciudadanos se expresaba a través del sufragio en las jornadas de elecciones. Pero las transformaciones económico-sociales habían favorecido la formación de públicos y alternativas de acción política que competían no sólo en los actos electorales. Además, las demandas de limpieza del sufragio de radicales y socialistas, el abstencionismo de la población habilitada para votar, así como la impugnación del régimen representativo que hacía el anarquismo, ponían límites a la representatividad del PAN, o a la asociación de notables que, desde 1880, gobernaba al país.

Frente a esta situación, la propuesta de "mejoramiento institucional" que impulsó el presidente Quintana, y que retomó el candidato a presidente Roque Sáenz Peña, buscó también un acuerdo con la oposición política, los cívicos del radicalismo. Esa nueva propuesta de reforma cívica iba acompañada por la progresiva disgregación de los grupos conservadores. Fue durante la presidencia de Roque Sáenz Peña cuando cobró impulso la demanda de democratización del sistema y ésta se produjo tanto dentro del propio grupo gobernante como externamente al mismo. Los sectores de la elite enfatizaron que los mecanismos legislativos tenían una función importante en la modernización de la política y consideraban necesarias una ampliación de la representación y la democratización de las reglas del juego. Con este arsenal de ideas se propusieron responder también a las demandas de radicales y socialistas y a las acciones prácticas de aquellos que horadaban su legitimidad. La instauración de un nuevo régimen democrático dependía del sufragio y cuando el Congreso votó la Ley 8.871 o Ley Sáenz Peña, que estipulaba el sufragio universal masculino, secreto y obligatorio y la aplicación del sistema de lista incompleta, así como la representación de las minorías, se cerraron los debates sobre la obligatoriedad o no del sufragio, sobre su carácter secreto o público y sobre los criterios que se aplicarían para traducir los votos en

bancas en las cámaras y en la Junta de Electores. El sufragio universal masculino tendría ahora el papel de regenerar a la sociedad política y acortar la brecha existente con la sociedad, en la que se localizaban las armonías derivadas de la educación y de la expansión económica. La confianza de los conservadores en la regeneración de la sociedad política mediante el sufragio masculino se mantuvo imperturbable ante las demandas socialistas de una universalidad que incluyera a las mujeres, alternativa que sólo comenzaron a contemplar cuando los resultados electorales fueron adversos y dieron el triunfo al radicalismo.

Votar en Buenos Aires. Recordando una elección realizada en el año 1896

... siendo yo senador provincial en La Plata y candidato a diputado nacional, fui designado por el comité radical de la provincia delegado del mismo durante el día de la elección en el Municipio de Nueve de Julio ... Me trasladé la víspera a aquella localidad y después de visitar los clubes y corralones donde se hallaban alojados los votantes radicales que habían venido de las estancias vecinas, fui con el presidente efectivo del comité local a la comisión de policía que nos había invitado, para arreglar con el partido contrario el orden de la votación del día siguiente... Apenas habíamos empezado la entrevista, sentimos el ruido de un tiroteo en el pueblo. El comisario se levantó de su asiento bruscamente, tomó un fusil de un armero que había en la pieza donde estábamos y salió corriendo. El representante del partido gubernista hizo lo mismo, diciendo, al tomar otro fusil: "Ahora van a ver". Mi compañero creyó entonces que debíamos irnos y nos retiramos, percibiendo el ruido que hacían las puertas de las casas de familia y de comercio al cerrarlas con alarma sus moradores. Ya en la casa del presidente supimos que uno de los corralones radicales había sido asaltado, y que muchos ciudadanos habían sido arrestados, entre ellos todos los escrutadores radicales designados para presidir los comicios del día siguiente. Invocando mi doble carácter de senador y candidato, escribí al comisario y telegrafíé al Jefe de policía de la provincia. El comisario no me contestó. El jefe de policía me telegrafió el domingo a la tarde; una hora antes de terminar la elección, que ordenaba la libertad de los escrutadores. En la mañana del domingo no se me permitió presenciar la instalación de las mesas receptoras de votos; pero el comisario de policía tuvo la bondad de comunicarme que se había resuelto que los partidos se turnaran, para votar... y que podíamos enviar al primer grupo. Enviamos... ocho hombres, la mayor parte de los cuales fueron constituidas en prisión, por portación de armas, sin dejarseles llegar a las mesas. Se trataba de ganchos de chiripá, que probablemente llevaban cuchillo en la cintura, según su costumbre. El envío de otro grupo tuvo el mismo resultado... La gente... se indignaba cada vez más y quería atropellar las mesas y disolverlas a balazos... A mediodía mis partidarios se negaron a continuar prestándose a las burlas de los enemigos...

J. N. Matienzo, Lo que ha visto un argentino en cincuenta años, Buenos Aires, 1925, p. 38 y ss.

La Sociabilidad Política: Construir Una Opinión Y Al Ciudadano

La vida política tenía en la Argentina variadas manifestaciones y, a lo largo del período, se fueron conformando diversos públicos y delineando distintas formas de intervención política. Un

mecanismo ampliamente utilizado para generar una opinión pública favorable, ya desde décadas anteriores, fue la prensa. Los notables habían hecho de la prensa una forma de intervención pública privilegiada y sus diarios dependían del partido o de la facción que lo sostenía. En el caso del PAN, Roca se expresaba por medio de La Tribuna Nacional y Juárez Celman con Sudamérica.

El diario les permitía unificar opiniones y construir imágenes más homogéneas sobre la sociedad, los hombres y la política, definir amigos y enemigos, intercambiar ideas, ejercitarse en el oficio de escribir e informarse de todos los chimentos políticos. Pero los diarios, que eran una herramienta del gobierno, tenían que luchar con otros periódicos políticos y con las empresas periodísticas que ya buscaban alejarse de los grupos facciosos para entrar en el negocio de las noticias y formar, al mismo tiempo, una opinión pública que imaginaban independiente. De manera paralela a la constitución de una prensa oficial se crearon otros órganos de opinión por parte de sociedades mutuales y obreras, por nuevas fuerzas políticas y asociaciones étnico-nacionales, así como por empresas que descubrían las posibilidades económicas asociadas a la información. Si el diarismo de la elite fue clave para incidir en la opinión pública sana diseminando una idea de nación, de autoridad, de gobierno y de acción política, hacia el fin del siglo las competencias prácticas y discursivas se ampliaron hasta incorporar contrapúblicos cuestionadores del orden que se pretendía mantener.

La diversificación de la oposición política y de las opiniones fue paralela a la diversificación de los grupos políticos de los notables. Frente a las elecciones y al ejercicio del sufragio no sólo eran los radicales los que reclamaban la limpieza del mismo. Un partido político circunscripto a una particular región como el sur santafecino, la Liga del Sur de Lisandro de la Torre, reclamó elecciones limpias, descentralización política y administrativa y naturalización de los extranjeros. Cuando en 1914 se convirtió en el Partido Demócrata Progresista, buscó constituirse además en la voz racional, moderada y moderna frente a las prácticas fraudulentas de los personajes políticos de la época. El Partido Socialista, que se había conformado como la voz de la oposición de los trabajadores, reclamaba —desde las páginas de La Vanguardia— la aplicación de los principios universales de la ciudadanía, señalando la necesaria participación en las elecciones de hombres y mujeres sin realizar las distinciones de género propias de la época.

El periodismo se diversificó ampliamente. Los sectores católicos se expresaron a través de La Voz de la Iglesia y de El Pueblo. El anarquismo impugnaba la sociedad capitalista y diseñaba una cultura alternativa a través de La Protesta, pero también de numerosas páginas que aparecieron y desaparecieron desde fines del siglo pasado. La Patria degli Italiani buscaba crear entre la comunidad de italianos el logro de ciertos derechos para los obreros a través del sufragio, expresándolos de manera clara a comienzos de este siglo. Los trabajadores que habían crecido en número publicaban —cuando podían— innumerables periódicos obreros, muchos de ellos desaparecidos en la actualidad. Y las mujeres hicieron oír su voz dentro del coro de publicaciones anarquistas por medio de La Voz de la Mujer: El diarismo fue entonces tanto el generador de una cultura política oficial como de las visiones críticas a ese modelo y en él participaban quienes se sentían atraídos por la carrera política.

En todos los casos se buscaba dar forma a opiniones favorables pero también construir a los nuevos ciudadanos y educarlos para la participación. Sin embargo, los fines de la prédica periodística variaban de acuerdo con el pensamiento político que sustentaran sus emisores.

Mientras que para la prensa del gobierno lo importante era lograr que los ciudadanos no se cuestionaran sobre la existencia de la autoridad ni sobre las razones para obedecerla, la prensa opositora discutía las bases de la legitimidad gubernamental e incitaba a la participación y al control por parte de franjas más amplias de la sociedad.

Hubo otras formas más o menos privilegiadas de hacer política. La sociabilidad política de la elite tuvo expresiones importantes en las tertulias, en los encuentros en el club, en el café y hasta en el Congreso Nacional. La Universidad convirtió a los compañeros de estudios en grupos más o menos convergentes de una fe en el orden y el progreso que sustentaba la política oficial. Las cartas fueron el mecanismo para generar adhesiones, rumores, convencer a los candidatos remisos y unir las voluntades que se encolumnaban detrás de tal o cual candidato. Juárez Celman, Pellegrini, Roca y Mitre, entre otros, sostuvieron una abundante correspondencia personal con casi todos los gobernadores de provincia, con ministros y caudillos políticos para crear alianzas, desacreditar a los opositores o convencer a los remisos. El parentesco acercó y afianzó las lealtades políticas.

El énfasis puesto en los diarios y en la correspondencia como formas privilegiadas de la intervención política ha opacado otros mecanismos igualmente importantes. El banquete, por ejemplo, fue un modo para crear personajes políticos. Organizar un festejo era una forma de dar notoriedad a los candidatos, que a veces eran esperados en el puerto cuando regresaban del viaje europeo, o hacer conocer a un desconocido recién llegado de las provincias.

Con el tiempo, algunos de esos mecanismos fueron perdiendo vigencia o se les dieron nuevos significados. Con la organización de los partidos políticos la prensa mantuvo su poder de formadora de opinión, las cartas se hicieron más espaciadas hasta desaparecer y los banquetes y las reuniones adquirieron un tono distinto en los marcos de la conformación de nuevos espacios y prácticas políticas, que buscaban la movilización permanente y se articulaban alrededor de los comités barriales o locales organizados por el radicalismo y de los centros de acción socialista.

Bibliografía

Alonso, Paula. "En la primavera de la historia. El discurso político del roquismo de la década del ochenta a través de su prensa", en Boleán del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani, N° 15. Facultad de Filosofía y Letras, UBA, 1^{er} semestre de 1997.

Ansaldi, Waldo, y Moreno, José Luis, Estado y sociedad en el pensamiento nacional. Antología conceptual para el análisis comparado, Buenos Aires, Cántaro, 1989.

Botana, Natalio, El orden conservador: La política argentina entre 1880 y 1916, Buenos Aires, Sudamericana, 1985 (1^a edición 1977).

Botana, Natalio, y Gallo, Ezequiel, De la República posible a la República verdadera (1880-1910), Buenos Aires, Ariel, Historia, 1997.

Cárcano, Miguel Ángel, Sáenz Peña. La revolución por los comicios, Buenos Aires, EUDEBA, 1976 (1^a edición 1963).

Autor. Mirta Zaida Lobato

Ferrari, Gustavo, y Gallo, Ezequiel (comps.), *La Argentina del Ochenta al Centenario*, Buenos Aires, Sudamericana. 1980 (en particular los artículos de Gustavo Ferrari, Ezequiel Gallo y Donald M. Peck).

Fiorani, Flavio. *La fine del caudillismo. Política e istituzioni liberali in Argentina (1880-1916)*, Roma, Edizione Associate, 1990.

Groussac, Paul, *Roque Sáenz Peña candidato para presidente de la República Argentina*, Buenos Aires. Imprenta de Coni Hnos., 1909.

Rivero Astengo, Agustín Juárez Celman, 1844-1909. *Estudio histórico y documental de una época argentina*, Buenos Aires, Guillermo Kraft, UTDA, 1944.

Nota

1 Citado por Agustín Rivero Astengo, Juárez Celman, 1844-1909, Buenos Aires, Kraft, 1944, p. 33.