

Publicado en

Rajland, Beatriz y Cotarelo, María Celia (Comp.) *.La Revolución en el Bicentenario. Reflexiones sobre la emancipación, clases y grupos subalternos.* Buenos Aires, CLACSO, 2009; pp. 169-188.

El proceso formativo y de consolidación del Estado Argentino en perspectiva histórica. La exclusión política y sus diferentes itinerarios

Martha Ruffini (UNCO-Rep.Arg)*

La problemática de la exclusión

En la historia reciente, la exclusión se vincula con los efectos de las políticas neoliberales de los '90 en América Latina, responsables de la fragmentación social, la destrucción del arco de solidaridades y la precarización laboral. La desigualdad, que es parte de la lógica de funcionamiento del capitalismo, genera el interrogante acerca de los límites de la democracia real. Para recuperar la cohesión social, construir una sociedad más justa y alcanzar la efectividad en el ejercicio de los derechos se impone el retorno del ciudadano como fundamento del poder político y herramienta para la emancipación, gestora de "otro mundo posible" (Cohn, 2002: 18)

En la medida que la necesaria igualdad social se vea vulnerada por las dificultades de acceso a los bienes indispensables para garantizar la reproducción social, se cercenan las posibilidades de ejercer una ciudadanía autónoma y responsable. La democracia convive con las desigualdades, generando ciudadanos nominales y planteando el interrogante sobre las condiciones mínimas para constituir un orden justo. (Quiroga, 1999:196-197)

La exclusión puede ser vista como un proceso de desligadura, de ruptura simbólica de los lazos que unen la esfera económica con la política. Es una construcción consensual que contiene un grado sustancial de discriminación negativa. Al servir como delimitador, como frontera para señalar un "nosotros" porta una trayectoria en la que, recorriéndola, el excluido se va "haciendo" en su transitar.

La exclusión política, económica o social representa diferentes caras de un mismo problema, estrechamente articuladas entre sí. Su presencia en nuestro pasado demuestra que América Latina contiene en su historicidad la desigualdad como componente estructural. Pero analíticamente pueden ser estudiadas en forma separada, ya que cada una de ellas porta su propia lógica de funcionamiento, su discurso legitimador y la construcción intencional de la "otredad".

La activación de la lógica excluyente fue obra de los sectores dirigentes en cada momento histórico, permitiéndonos advertir sus intereses y motivaciones pero también su alcance efectivo.

* Doctora en Historia (UNLP). Docente e Investigadora de la Universidad Nacional del Comahue. Especialista en Historia Política Argentina. Miembro del Centro de Estudios Históricos de Estado-Política y Cultura (CEHEPyC) de la Universidad Nacional del Comahue, centro miembro de CLACSO.

Nuestro objetivo es analizar la exclusión política como marca de origen del Estado Argentino y clave explicativa de los procesos de clasificación realizados por las elites durante el siglo XIX. El interrogante a develar es el alcance que la categoría polisémica de exclusión adquiere en cada etapa y su significado como parte de la construcción ideológica de la Nación, del proyecto hegemónico de las élites dominantes y de la sociedad civil. El análisis se extenderá hasta el peronismo histórico (1946-1955), momento en el que se produjo la integración de sectores excluidos de la arena política. Mirando al Bicentenario esta reflexión pretende cuestionar la consolidación del Estado Argentino a través de la identificación y puesta en superficie de sus múltiples contradicciones y tensiones.

La exclusión política como elemento constitutivo del Estado Argentino

Al observar los procesos de formación estatal aparece tempranamente la exclusión política como consecuencia de normas de membresía implícitas que operan como reproductoras espaciales de la Nación en construcción (Benhabib, 2004: 24).

La historiografía política latinoamericana ha producido en las últimas décadas una renovación en los estudios acerca del proceso formativo de los Estados Nacionales, acentuando la simultaneidad de la construcción del Estado, la Nación, la ciudadanía y la sociedad civil, negando la preexistencia de las naciones y considerando –en algunos casos- que la construcción de los Estados Nacionales se halla inconclusa. (Nun y Grimson, 2006; Carmagnani, 1993).

Los Estados Nacionales latinoamericanos se crearon a partir de la disolución del orden colonial (1808-1810). La Revolución triunfante, al justificarse en el principio de retroversión de la soberanía, colocó en el centro del debate la representación política, el sistema electoral y la Nación como elementos fundacionales del nuevo orden.

Diferentes investigaciones enfatizaron la singularidad de la adopción de la tradición republicana, sus peculiaridades en cada país y el rol jugado por los incipientes Estados en la construcción de la Nación y una identidad compartida. (Sábato, 1999; Murilo de Carvalho, 1997; Hernández Chávez, 1993)

La Nación como construcción resulta inescindible del proyecto ideológico de los sectores dominantes. Para la concepción liberal decimonónica, fundar la Nación y organizar el Estado implicaba la creación del ciudadano que sólo podía existir incardinado en una comunidad política.

La ampliación o restricción de los derechos de ciudadanía se relaciona con la necesidad de angostar o engrosar los bordes del sistema, con el régimen político, con estrategias de integración selectiva y con la adopción de vías para la concesión y garantía de los derechos: en suma con la lógica de la inclusión y la exclusión desplegada tanto en el campo político, como social, económico o cultural. Cuando el Estado incorpora nuevos ciudadanos, renueva su fuente de legitimidad a través de la integración abstracta mediada por el derecho que, para ser plena, debe hacerse efectiva en la praxis. (Habermas, 1999: 111).

En Argentina, el concepto amplio de ciudadanía instalado a partir de la Revolución fue estrechándose en su base para dar paso a una concepción restrictiva centrada en la condición de vecino. A partir de 1820-1830 se observó la tendencia a limitar el derecho

al sufragio, evidenciando la tensión entre los derechos a reconocer y una visión corporativa del orden colonial, aún presente en las primeras décadas posrevolucionarias.

Durante la primera mitad del siglo XIX, la necesidad de restringir los derechos políticos se vinculó con la distinción francesa entre ciudadanos activos y pasivos, presente en la Constitución Nacional de 1826. La etapa del unanimismo rosista (1829-1852) otorgará una justificación a las prevenciones de la elite vinculadas con la participación popular, instalando el dilema de “las masas en acción”, objeto de los planteos de la generación de 1837.

A mediados del siglo XIX, las elites dominantes dieron forma a un proyecto nacional legitimador del orden político para crear una Nación sobre la cual emanaría el poder de la República y se ejercería dicha potestad. Este proyecto contenía un “umbral de nacionalidad” a desarrollar a través del Estado, facilitando así el ejercicio hegemónico de la burguesía dominante. (Wallerstein y Balibar, 1991)

La elite dirigente implementó una “construcción desde arriba” que incluía la negatividad del pasado, el uso de la oposición “civilización y barbarie” como fórmula de combate y la puesta en marcha de un proceso histórico de cambio, en el que debía primar la “soberanía de la razón” sobre la totalidad del cuerpo social. En función de esta premisa, la elite dirigente se auto arrogó el ejercicio de los derechos políticos alegando supremacía cultural e intelectual.

Los atributos del “ser nacional” fueron definidos con una resolución provisoria de las dicotomías república abierta o restrictiva, progreso o “barbarie” mediante la modernización, la educación y la inmigración europea como herramientas para forjar una Nación civilizada.

A pesar de su pretensión universalista, la figura del ciudadano implicó la exclusión. Esta categoría polisémica y especular fue constitutiva de las prácticas políticas del naciente Estado Argentino. La percepción común era que al fundar el nuevo orden había que ubicar dentro del mismo a los que podían contribuir en la construcción de la civilización, y dejar en los bordes a los considerados incapaces u obstaculizadores de los parámetros consensuados como deseables y necesarios. La exclusión remitía a procesos clasificatorios que jerarquizaban sujetos atribuyéndoles derechos y obligaciones relacionados con los imperativos del orden, el sistema productivo y las relaciones de dominación. Fue articulada con acciones estratégicas de desestructuración o eliminación, inclusión subordinada o estigmatización de segmentos sociales.

El pacto originante de la comunidad política nacional no era inclusivo: el Estado interpelaba a un “nosotros” que llevaba en sí el componente de la “otredad”. Recogiendo la matriz excluyente colonial comenzaron a plantearse las “diferencias entre iguales”, materializadas en la fórmula alberdiana de la República Posible.

Desde ese lugar, fueron marginados los que potencialmente pudieran expresar la “disidencia de la dominación”. A ellos estaba destinado el tutelaje estatal, forma de enmascarar la dominación preventora o disuasoria de posibles lealtades alternativas: indígenas, mujeres, extranjeros y habitantes de los territorios nacionales.

La afirmación de la identidad nacional se realizó sobre la exclusión como forma dominante. En la organización del Estado Argentino la exclusión política justificó la

imposición del orden y la homogeneización desarrollada sobre los segmentos poblacionales potencialmente disruptivos.

Nuestra intención es interpretar la exclusión poniendo la mirada sobre su lógica de acción, reacción y dominación, sus destinatarios, los itinerarios que portan y los fundamentos esgrimidos para excluir o incluir. Se considerará a la lógica de la exclusión como una resultante del proceso revolucionario que emergerá como una de las contradicciones principales del proceso de organización (1852-1880) y de consolidación del Estado Argentino (1880 -1955).

En 1910 el horizonte ideológico del Centenario de la Revolución trasuntó la necesidad de dar respuestas a la problemática de la inmigración que amenazaba con disolver la identidad nacional. (Terán, 2008). Sobre el telón de fondo del liberalismo decimonónico, comenzaron a sobreimprimirse versiones de corte organicista de raíz darwiniana, no exentas de alguna dosis de racismo y economicismo. Se planteó entonces una verdadera “querrela por la nacionalidad”, que incluyó la creación de una identidad cosmopolita o criolla, aspecto que generó divisiones al interior del campo intelectual argentino. En la faz política, se debatió acerca de la democracia representativa para reemplazar progresivamente la matriz alberdiana de una república compuesta por habitantes y ciudadanos y planteándose la necesidad de repensar el sistema de elección y representación de los cargos públicos. El corolario de estas posturas aperturistas fue la ley electoral de 1912. Si bien la norma no canceló las exclusiones ya que mantuvo fuera importantes segmentos poblacionales, perfeccionó el régimen político a través del voto secreto y la lista incompleta.

Las nuevas reglas del juego electoral posibilitaron el acceso de fuerzas partidarias de carácter popular, portadoras de un discurso inclusivo: en 1916 la Unión Cívica Radical y en 1946 el Laborismo, antecedente del Partido Peronista, movimiento populista que bajo el liderazgo de Juan Domingo Perón gobernó hasta 1955.

La díada inclusión/exclusión apareció en la discursividad de ambas fuerzas políticas. Pero será el peronismo quien efectivizará la incorporación de importantes segmentos sociales, cancelando exclusiones políticas de larga data en una política de integración que formaba parte de la fundación de una “Nueva Argentina”.

Definiendo los bordes de la exclusión

La exclusión política inscripta en los orígenes del Estado Argentino hunde sus raíces en la Modernidad europea. Si consideramos que los derechos políticos aparecen como los más vallados a lo largo de la historia, observamos que a partir de la Revolución Francesa de 1789 la arena política se halló regulada por los sectores dominantes quienes controlaron el acceso de grupos considerados “peligrosos” distinguiendo entre ciudadanos activos y pasivos.

Históricamente el ejercicio de derechos políticos se vinculó con la propiedad, la instrucción, las condiciones morales como requisitos para ser considerados seres autónomos y libres. Al elaborar la noción de “ciudadanos activos” los revolucionarios franceses excluyeron a los niños, las mujeres, los dementes, los pobres, los extranjeros, los inhibidos financieramente y los esclavos, abriendo camino a una larga lucha por la ampliación de los derechos políticos.

Los derechos políticos constituyen el núcleo duro de la ciudadanía ya que en ellos se condensan y codifican las categorías sociales. Al analizar la inclusión, emerge rápidamente el rostro jánico de la Nación que pone en superficie que existen los “otros” que quedaron fuera, que no son parte. A través de las prácticas de membresía distintivas de los ciudadanos y los no ciudadanos, el Estado controla la identidad sincrónica y diacrónica de la Nación. (Benhabib, 2004)

Por ello, entre las múltiples formas de exclusión de nuestra historia, nos centraremos en la exclusión política, por ser la que más estrechamente se vincula con los orígenes del Estado Argentino y la sociedad civil.

Al constituir los derechos políticos una atribución exclusiva del Estado como sistema legal, éste decide quienes participan de las elecciones y son elegibles: “Al proclamar la universalidad de la ciudadanía, la sociedad democrática no puede evitar precisar el número y las características de quienes disponen de los derechos. El sufragio nunca puede ser, en el sentido estricto, universal. La democracia atribuye la soberanía al pueblo, lo cual supone que el pueblo sea definido, es decir, limitado.” (Schnapper, 2004:63).

El Estado al delimitar los portadores de derechos y obligaciones, pondera las capacidades de los habitantes para actuar y optar con criterio de racionalidad práctica y autónoma, responsabilidad y razonabilidad. Esta “presunción de agencia” implica clasificar los considerados “no aptos”, originando conflictos ya que la frontera que separa el afuera del adentro es siempre objeto de lucha y de transformaciones. (O’Donnell, 2003)

La exclusión como construcción reglada porta itinerarios típicos vinculados a la existencia o carencia de determinados rasgos constitutivos que remiten a una problemática, condición *sine qua non* para que exista dicha exclusión. Pero no es una acción individual sino una categoría paradójica y consensual. Por esta razón, al ser los excluidos parte de los que se les excluye, la reinserción o integración de los excluidos es un proceso que de ningún modo resulta neutro ni ideológica ni políticamente.

La dialéctica inclusión/exclusión es dinámica y se relaciona estrechamente con los modos de dominación, las relaciones entre dominantes y dominados y la manera elegida para propiciar la inclusión y beneficiarse con sus efectos políticos y sociales. Al plantear la exclusión, se cristalizan una serie de creencias y representaciones en pugna, dirimidas a través del aislamiento y negación del “otro” diferente. El Estado actúa así como un todo que, privilegiando discursivamente la unidad, anula las partes mediante la neutralización o la supresión de la otredad.

La exclusión conlleva una normatividad que regula territorialmente las diferencias, clasifica étnicamente o por cuestiones de género a los excluidos invisibilizando poblaciones enteras, negándoles el derecho a participar por portar principios, costumbres y hábitos que pueden poner en riesgo el objetivo homogeneizador y la ruta del “progreso”.

Las fronteras de la Nación quedaron pobladas por habitantes temporalmente inhabilitados para incorporarse a la arena política. Era tarea del Estado restituirles esa capacidad suspendida a través de la difusión de principios republicanos y hábitos civilizatorios para hacer factible su reincorporación.

Cabe aclarar que nos referimos a la dimensión electoral de la ciudadanía política o sea a la capacidad de elegir y ser elegido. Por definición la ciudadanía política, para ser plena, requiere del ejercicio de las libertades políticas como complemento indispensable de la misma. (O'Donnell, 2003). Pero dado que la exclusión política se centra en la imposibilidad de participación electoral nos referiremos a esta concepción restringida de la ciudadanía sin dejar de advertir que los grupos excluidos podían ejercer las libertades políticas, forma elegida por migrantes, mujeres y habitantes de los territorios nacionales para participar del espacio público.(Barrancos, 2002; Cibotti,2000; Ruffini,2007).

La problemática de la exclusión política nos remite a la fragilidad del sistema democrático argentino, sus dificultades para administrar las diferencias y la incapacidad para superar instancias de corte autoritario y de ejercicio coercitivo del poder. En este sentido, compartimos la idea que no se puede plantear una consolidación acabada del Estado para finales del siglo XIX (Favaro: 1997) teniendo en cuenta que gran parte de la población no estaba incluida en el régimen de incorporación previsto por la Constitución Argentina.

Las figuras de la exclusión

El Estado Argentino como estructura burocrática y sistema legal, inició su consolidación en 1880 a partir de la unificación del bloque histórico dominante bajo la égida del roquismo. Sin embargo el andamiaje legal e institucional instaurado no logró ocultar una estructura que en su interior albergaba profundas contradicciones.

Veamos esas contradicciones a la luz de las figuras de la exclusión, colectivo social amplio que si bien comparte el núcleo común de la negatividad, presenta aristas diferenciadas tanto en su ubicación en el esquema de poder como en la percepción que se tuvo sobre ellos en diferentes momentos.

Al listar los grupos sociales cuya exclusión política resulta más visible¹ aparecen en el escenario los migrantes extranjeros, los indígenas, las mujeres y los habitantes de los territorios nacionales.

Sin embargo, cada uno de ellos porta una ubicación diferente en la escala de adscripciones negativas; la resolución de las tensiones de esta ubicación presenta un destino final distinto ya que se operaba a través de procesos voluntarios, deliberados y conscientes, estrategias calculadas y auto-inmunes a cualquier otra posibilidad alternativa.

En el caso de los extranjeros e indígenas hay aspectos que los acercan pero también que los separan. Presentan variaciones significativas en la disputa clasificatoria por parte de los sectores dirigentes, generándose pares de opuestos que evidencian clivajes influidos por el contexto y la cuestión social como claves explicativas de estos desplazamientos semánticos. Pero en los indígenas a la exclusión política debemos sumarle la exclusión

¹ Al hablar de visibilidad nos referimos a la presencia de estos grupos en el espacio público, las demandas que ellos mismos portan o sus intérpretes y el efecto combinado sobre el poder estatal y el colectivo social.

económica, lo que profundiza el grado y alcance de exclusión social y acentúa su marginalidad y subordinación.

En el colectivo de mujeres y habitantes de los territorios existe un rasgo común: la cristalización temporal de argumentaciones justificatorias de la negación de derechos políticos plenos. Obviamente, la generación de un contra-discurso existió y pudo instalarse eficazmente en el espacio público a través de la lucha por los derechos de la mujer iniciada a finales del siglo XIX y apoyada por fuerzas políticas como el socialismo; en el caso de los territorios fueron las voces de la prensa territorial, juristas publicistas y organizaciones de la sociedad quienes demandaron derechos, sin lograr alterar el *status quo* de los mismos. (Ruffini, 2007).

Pero el caso de las mujeres revela un grado de marginalidad mayor que el de la población masculina de los territorios, que si bien tenían derechos políticos restringidos gozaban de capacidad civil plena. La mujer no sólo fue objeto de negación absoluta de derechos políticos hasta 1947 sino que mantuvo la incapacidad civil hasta 1967, constituyendo el segmento social más postergado en la progresiva adquisición y reconocimiento de sus derechos. Ser mujer, indígena y habitar en los territorios parece ser el grado máximo de exclusión en la Argentina durante la primera mitad del siglo XX (Ansaldi, 1999).

Veamos algunos rasgos peculiares de cada colectivo. En primer lugar la situación del migrante extranjero. La Constitución Nacional de 1853 afirmaba que el régimen de incorporación de los extranjeros incluía la integración civil plena pero no así los derechos políticos, ligados al origen o nacimiento.

El inmigrante extranjero se convertía en portador potencial de derechos políticos, que podía adquirir si renunciaba a la ciudadanía de origen y se naturalizaba.

En los momentos en que se gestaba el pacto constitucional, la inmigración extranjera fue considerada un arquetipo civilizador, un ciudadano ideal para una comunidad y sociedad modernas. Esta percepción dominante hasta la década de 1890 se centraba en los efectos benéficos de la inmigración sobre los hábitos y pautas de comportamiento criollos mediante el trasplante cultural o institucional, que tanto Alberdi como Sarmiento propugnaban para la regeneración de las costumbres mediante el trasvase de la cultura occidental. La metáfora de la República se montó desde el “no lugar”, la negatividad del desierto asociado al legado colonial (Villavicencio, 2003; Halperín Donghi, 1995)

La Constitución Nacional señaló la necesidad de convertir a Argentina en un país de migrantes, garantizándoles la totalidad de los derechos civiles y confiándole a la “educación patriótica” la misión de asimilarlos e incorporarlos. Fueron visualizados como componentes imprescindibles para la construcción de la Nación. Sobre finales del siglo XIX esta imaginario sufrió un clivaje vinculado con la mutación del “extranjero conceptual”: de arquetipo civilizador pasó a ser una “amenaza peligrosa y disolvente”. La afluencia de migrantes en forma masiva y su adscripción partidaria y sindical, ocasionaron el temor del quiebre de la identidad nacional asentada sobre un frágil equilibrio de fuerzas.

Los requisitos para la nacionalización eran mínimos pero no existía interés en solicitarla aunque ocasionara la imposibilidad de ejercer derechos políticos que quedaron

restringidos, ya que a nivel local podían participar, tanto en la Capital Federal como en los territorios y en algunas provincias.

Diferentes sectores criticaban la indiferencia política de los migrantes como obstáculo para la integración nacional. Se denunciaba la escasa preocupación de los extranjeros por la cosa pública, limitada discursivamente al desinterés por la nacionalización, soslayando la amplia participación social desplegada a través de clubes, partidos, asociaciones y prensa en las grandes ciudades portuarias. Pero también se temía que una práctica masiva de la política por los extranjeros implicara la desaparición de la tipicidad de la política criolla (Ansaldi, 1999: 16). El planteo, que revela un quiebre interno en el proyecto de las elites, se centraba en la modalidad a adoptar para integrarlos a la sociedad nacional y a la comunidad política sin alterar los principios sobre los que se asentaba el sustrato ideológico de la Nación en construcción. Fueron revisados los amplios criterios iniciales y se sancionaron las leyes de Residencia (1902) y de Defensa social (1910), que responderán a la matriz biologista del positivismo y evidenciarán la identificación del extranjero “agitador” como inasimilable y potencial disolvente del orden deseado. Paradojalmente la Nación Argentina que se había pensado como una Nación de extranjeros, cerró sus fronteras interiores y temporalmente también las exteriores. El “buen extranjero” laborioso, civilizado y honesto será estigmatizado ahora como un “anarquista agitador”.

Esta visión primigenia y posteriormente mutada del extranjero asimilable y potencial portador de derechos políticos constituye la antítesis de los indígenas, destinatarios del exterminio y del sojuzgamiento como estrategia de anulación de la diferencia. La negatividad del pasado implicó la desaparición intencional, en la memoria colectiva en construcción, del sustrato indígena. El imaginario del “desierto” resulta paradigmático ya que condensó el no-lugar de la historia y la tarea que el presente reclama para ingresar al orden civilizado, revelando continuidad con la matriz etnocéntrica colonial.

La existencia de un planteo integracionista que respetara las diferentes formas de su cultura y costumbres no fue posible ya que los vectores impuestos por la dominación dejaban lugar para identidades alternativas. La homogeneización cultural e ideológica tuvo una manifestación coercitiva y de exterminio en los mecanismos extremos de exclusión practicados con las comunidades originarias (Quijada, 2000).

A diferencia del caso chileno, donde los mestizos de la Araucanía a finales del siglo XIX desafiaron abiertamente el intento de imposición de la estatalidad y la cultura dominante (León, 2005), la asimilación de los indígenas argentinos fue la resultante más visible de la estrategia de dominio por las armas aunque no tradujo en forma fehaciente la pérdida de su identidad de origen.

A partir de las campañas militares (1879-1885), la mirada sobre el indígena sufrió un giro: de enemigo de la civilización a “el vencido”, el “buen salvaje” pero careciendo de una política de integración. El proceso de ciudadanización tuvo un sello original que acentuó su estigmatización: la asimilación por inclusión a partir de la ubicación en estratos inferiores de la sociedad.

La negación de derechos políticos en razón de minoridad e incapacidad formó parte de la práctica del tutelaje estatal y la homogeneización orientada a anular su cultura y desarraigar, combatir y exterminar a las tribus con el argumento de la “inferioridad racial” cargado de una fuerte matriz biologista.

El indígena sometido quedó asimilado al enemigo derrotado en guerra y fue tratado según este parámetro. Se intentó borrar de la memoria colectiva su origen, su pasado y la historia de su relación previa con el Estado y la sociedad, signada por levantamientos y malones pero también por el llamado “negocio pacífico de los indios” y los tratados y convenios firmados durante gran parte del siglo XIX.

El gobierno se abocó a distribuir las tierras hasta entonces de dominio indígena, controlar los medios de producción, negar su cultura y su tradición jurídica, imponer cambios en las pautas de comportamiento y hábitos imprimiendo la “cultura del vencedor” en pos de la desarticulación total del mundo indígena.

Espacialmente quedaron concentrados en los territorios nacionales. La imposibilidad de acceso a la tierra² los convirtió en ocupantes con el riesgo permanente de ser desalojados, situación que se verificó frecuentemente en los territorios del sur y agravada por condiciones precarias de vida: empobrecimiento, explotación, endeudamiento, acoplándole a la exclusión política la exclusión económica. (Masés y Gallucci, 2007)

Las políticas de traslado y reparto de indígenas al Ejército, las ciudades, escuelas, ingenios azucareros del norte y explotaciones forestales del Chaco revelan un destino final centrado en el control social mediante el disciplinamiento forzoso y la dispersión familiar y tribal como estrategia de sometimiento y anulación cultural. (Del Río, 2005)

Para principios del siglo XX las concepciones dominantes fueron dejando de lado la imagen del “salvaje”, dando lugar a planteos que no prosperaron por el reconocimiento de su condición ciudadana. En 1944 la sanción del Estatuto del Peón modificó sustancialmente las condiciones de trabajo en las estancias y otorgó a los indígenas la protección estatal de la que carecían hasta entonces. A partir del peronismo (1946-1955) serán visibilizados e incorporados a la agenda mediante organismos estatales que se ocupaban de resguardar el derecho a permanecer en las tierras y la suspensión de los desalojos. La contraparte de esta postura integracionista fue la adhesión identitaria de los grupos indígenas al peronismo y un papel activo en el desarrollo de sus políticas, quedando incorporados a la comunidad nacional como sujetos políticos y ciudadanos (Masés y Gallucci, 2007)

En el caso de las mujeres su subordinación no puede entenderse sin referir a la lógica de la exclusión. Desde Tomás Hobbes, John Locke y Jean Jacques Rousseau la mujer era considerada un ser inferior, con componentes irracionales-emotivos que hacían dudar de su capacidad para tomar decisiones autónomas y responsables. Debía estar tutelada por el marido quien administraba sus bienes y era considerada inepta para el ejercicio de los derechos políticos y civiles. La mujer aparecía asimilada a los niños pero en situación notablemente peor ya que la incapacidad de los infantes era temporal pero la de la mujer la convertía en una súbdita vitalicia.

Las mujeres demandaron activamente en pos de sus derechos, a través de asociaciones civiles y partidos políticos, reclamando participación en cargos municipales, provinciales y nacionales.

² A partir de 1878, la política estatal se centró en concesiones de tierras a algunos caciques cuyo sometimiento aseguraba la sumisión y obediencia de un número importante de indígenas. Pero la mayoría de los indígenas ocupó la tierra en calidad de intrusos.

En 1912 se produjo, en el marco de los debates por la reforma electoral, una referencia a la posibilidad de otorgar derechos políticos a la mujer. En forma similar al caso del extranjero, aparecieron dos posturas contrapuestas: una negativa basada en las argumentaciones tradicionales de incapacidad y falta de autonomía; y una positiva, centrada en la fortaleza y respetabilidad de la mujer (Ansaldi,1999:16). Pero esta alusión constituye una excepción, ya que dominaron los acuerdos de cúpulas acerca de sostener la marginalidad de las mujeres cuya exclusión se consideraba natural y por momento, poco modificable.

En discusiones legislativas posteriores-como la del proyecto de sufragio femenino de 1919- se observan expresiones que centran la renovación de la vida política en las mujeres como fuerza moral de influjo sobre la cultura masculina. Se acentúa su responsabilidad y se posiciona a la mujer como antídoto frente a la apatía del extranjero y la amenaza del cosmopolitismo disolvente (Lobato ,2008: 68-69)

Empero, la negación de derechos políticos se justificó sobre la base de concepciones negativas acerca de la capacidad de la mujer para su ejercicio y la falta de experiencia que podía alterar el ejercicio responsable de los mismos. Esta incapacidad nacía de su constitución física y morfológica, del rol subordinado con respecto al marido y de concepciones que limitaban el lugar de la mujer a la esfera privada. Las argumentaciones esgrimidas en los debates de 1932 y 1947 apuntaban a acentuar su papel en la familia y los posibles efectos negativos de la participación sobre la vida familiar y marital, sugiriendo el voto calificado³.

Pero recién en 1947 la mujer obtuvo el reconocimiento de sus derechos políticos, que ejerció por primera vez en las elecciones presidenciales de 1951.Su presencia alteró significativamente el padrón electoral nacional ⁴ acompañada de un rol activo en las campañas partidarias y asistenciales del peronismo.

Otra figura de la exclusión fueron los habitantes de los territorios nacionales, entidades político-administrativas centralizadas que quedaron bajo la égida del Estado Nacional con posterioridad a las campañas militares de 1879-1885 y cuya organización permaneció casi sin modificaciones hasta el peronismo.

Los territorios contenían en sí más habitantes que ciudadanos. Su población tenía todos los deberes como ciudadanos de la Nación –armarse en defensa de la patria, realizar el servicio militar, pagar impuestos- pero veía restringidos sus derechos políticos ya que estaban impedidos de participar en elecciones nacionales. La dimensión electoral de la ciudadanía quedaba acotada a la participación en los concejos municipales y juzgados de paz creados en localidades que superaran los mil habitantes. Obviamente la instalación de estos consejos fue lenta y sufrió involuciones, afectados por situaciones de conflicto generadoras de acefalía , por la intervención del gobernador o por los

³ Cf. República Argentina.Congreso Nacional.Cámara de Senadores .*Diario de Sesiones* (en adelante CS-DS), año de 1946, Tomo I, sesión del 19 de julio, p.304; Tomo II, sesión del 21 de agosto, p. 32; República Argentina.Congreso Nacional.Cámara de Diputados.*Diario de Sesiones* (en adelante CD-DS) año de 1947, Tomo IV, sesión del 3 de septiembre, p.78 y 82; sesión del 9 de septiembre, p.221 y 227, entre otros.

⁴ Según el Censo Nacional de 1947 había 7.864.914 mujeres, de las que 3.500.000 estaban en condiciones de sufragar.Esta cifra resulta elocuente ya que en las elecciones presidenciales de febrero de 1946 habían sufragado 2.700.000 habitantes sobre un total de población estimado en 16.000.000.

quiebres institucionales de 1930 y 1943 que implicaron la interrupción de los Consejos, conculcándose nuevamente los derechos políticos.

Los fundamentos de la exclusión se advierten a través de los discursos legislativos, que encierran postulados que cristalizan en fórmulas inmutables que sostienen la marginalidad y justifican su no-inclusión como ciudadanos de la Nación

Al igual que las mujeres la ampliación de la ciudadanía política de los territorios formó parte de la postura integracionista del peronismo. La reforma constitucional de 1949 autorizó a los territorios a participar en la elección de presidente y vice (1951) y por la reforma electoral de ese año se les otorgó la representación parlamentaria. La peronización de estos espacios quedó evidenciada en las elecciones nacionales de 1951 y 1954 donde los territorios obtuvieron un promedio del 72% de votos peronistas, superando los guarismos de las provincias y la Capital Federal.

La concesión de derechos políticos se coronó con la creación de las provincias de Chaco y La Pampa (1951), Misiones (1953) y en 1955 Formosa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz.

Los habitantes de los territorios nacionales : los argumentos de la exclusión

El caso de los territorios nacionales resulta interesante , no sólo porque su estructura centralizada entró en tensión con el esquema republicano y federal sino también porque la existencia de derechos políticos restringidos se agravó al negárseles el derecho de representación ante el Congreso Nacional .Por otra parte el colectivo territorial tenía una ley que determinaba el acceso progresivo a la ciudadanía política, pero su aplicación fue vulnerada convirtiéndola en una ley inefectiva y anacrónica por largo tiempo. La marginalidad tuvo alcance geográfico ya que si bien los territorios no eran significativos numéricamente sí lo eran espacialmente ya que las diez gobernaciones en conjunto ocupaban un tercio de la superficie nacional. Del mismo modo, los habitantes de los territorios compartieron con las mujeres el estigma de la incapacidad, pero originado en este caso por habitar espacios carentes de civilización, lugares de la “barbarie”.

Los territorios nacionales fueron una creación estatal destinada a solucionar transitoriamente el dilema acerca de cómo organizar las tierras arrebatadas a los indígenas. Ante la necesidad de acelerar la penetración estatal para facilitar la campaña militar y emitir una clara señal de soberanía ante Chile e Inglaterra, se pensó en el formato territorial imitando con matices la experiencia de los Estados Unidos, también replicada en otros países americanos ⁵ .

Para fundar la exclusión se apeló a la fórmula “civilización o barbarie”. La ausencia del Estado había posibilitado el dominio indígena y los habitantes habían recibido pautas de comportamiento y costumbres de los pueblos originarios que ahora era necesario desterrar y combatir.

⁵ Para principios de siglo XX Argentina tenía doce provincias autónomas y diez territorios nacionales .En 1884 se crearon los territorios del Chaco, Formosa y Misiones (nordeste), La Pampa (zona central), Neuquén, Río Negro , Chubut ,Santa Cruz y Tierra del Fuego (sur). En 1899 se creó el Territorio de los Andes (noroeste) que subsistió hasta 1943. Colombia, Venezuela, México y Brasil organizaron parte de su espacio en territorios nacionales .

El fundamento para restringir derechos era su hábitat, que los convertía en incapaces para elegir y ser elegidos. Era el “desierto” el que generaba esta minusvalía, que afectaba también al grupo indígena vencido y que subsistiría hasta que el Estado comprobara la eficacia de la difusión de los principios de nacionalidad.

Para los legisladores, los habitantes no existían: el Estado debía formarlos, y plasmar en ellos su impronta y gestar el “ser nacional”. La carencia de contacto civilizador hacía que las poblaciones existentes fueran sólo “centros rudimentarios sin condiciones de estabilidad ni progreso”. Esta afirmación puede ser en algún modo cierta para aquellos territorios prácticamente despoblados como Neuquén y Santa Cruz, pero no resulta válida para Chaco, Formosa, Misiones o Río Negro, en los que existían núcleos urbanos en desarrollo y pobladores antiguos.

La base de la argumentación era la barbarie instalada por el dominio indígena. Así territorio e indígena se funden en un único discurso, revelador de un consenso básico entre el partido gobernante-el partido Autonomista Nacional - y la diferentes fracciones conservadoras del sector opositor que emiten similares expresiones peyorativas acerca de la situación de aislamiento, marginalidad y lejanía de la civilización de los habitantes de los Territorios Nacionales. La tarea civilizatoria iba a ser auto asumida por la burocracia estatal en forma excluyente, impidiendo la posible ingerencia de las provincias lindantes. Pero es indudable que en los territorios nacionales el Estado hallaba un nicho para sostener la reproducción del poder y mantener el modo de acumulación de la clase terrateniente-clase dominante y dirigente –principal beneficiaria de la política de tierras. La presencia del Estado “guardián nocturno” centrará sus esfuerzos en garantizar el orden, la legalidad, el control y el disciplinamiento social para la eficaz homogeneización de la Nación.

Las razones de esta exclusión se fundaban en la “incapacidad” y “minoridad” de los territoriales para la ciudadanía política en tanto capacidad de elegir y ser elegido. Este verdadero “discurso de la inmadurez” afirma que al no haber tenido los territorios similar desarrollo político, institucional y social que las provincias contenían una población inmadura debido a su origen histórico pero también al insuficiente desarrollo material, con habitantes con inadecuada capacidad política y moral.

¿Cuál era la manera elegida para convertir progresivamente a estos habitantes en ciudadanos? Desde lo cualitativo se pensaba en una atribución gradual de derechos que acompañarían el acotado ejercicio del poder local. La difusión del republicanismo los convertiría en “buenos ciudadanos” y los municipios serían las escuelas de la democracia, verdaderas “células del aprendizaje cívico”.

Obviamente resultaba difícil mensurar la adquisición de estas cualidades, razón por la que la ley - a contrapelo de las expresiones vertidas-, introdujo criterios cuantitativos: treinta mil habitantes para una Legislatura electiva y sesenta mil para la provincialización, constituyendo así el único colectivo que tuvo pautado un criterio numérico para la ampliación de los derechos políticos.

Claramente esta fue una de las maneras de postergar su integración a la Nación. Al ser espacios casi vacíos que había que poblar, organizar y desarrollar, el criterio numérico daba un margen temporal de acción que le aseguraba al Estado poder operar libremente en el largo plazo. Si algún territorio alcanzaba los guarismos requeridos-y esto efectivamente se advirtió claramente en el Censo de 1914-bastaba con apelar al criterio

cualitativo para postergar su inclusión⁶. El juego pendular de ambos criterios aseguraba el control estatal por largo tiempo, máxime teniendo en cuenta que crear provincias implicaba carecer de certezas sobre su comportamiento electoral, dato relevante si pensamos en la composición de la Cámara de Senadores con un número fijo de bancas por provincia independientemente de la cantidad de población.

Por otra parte, la negación del derecho de representación manifestaba una prevención de débil justificación. El proyecto oficial presentado en 1883 había determinado la representación en la Cámara de Diputados con voz pero sin voto. La necesidad de representantes se basaba en el escaso conocimiento de estos espacios que podía sortearse con la recepción de informes y sugerencias al tratar los temas territoriales. Se afirmaba que la representación no era electiva sino que formaría parte de las múltiples designaciones que el poder Ejecutivo realizaba en los Territorios. Sin embargo hubo una resistencia férrea a esta figura, que quedó eliminada del proyecto original y que no obtuvo aprobación en sucesivos proyectos legislativos.

Dos ideas fuerza aparecieron reiteradamente en los debates legislativos: la implantación del sistema republicano en los territorios y el acompañamiento estatal a su desarrollo, un verdadero “tutelaje” cívico y político basado en su presunta “incapacidad” que hemos denominado “Republicanismo tutelado” (Ruffini, 2007). Mediante este postulado, el Estado custodiaría el desarrollo de los territorios hasta que pudieran manejarse solos e incorporarse como provincias. Estos planteos resultan adecuados si pensamos en una organización transitoria; sin embargo se sostuvieron en el tiempo y sirvieron de justificación para mantener una situación de minoridad política excluyente.⁷

Otra idea se manifestó elípticamente en el discurso oficial: los territorios nacionales eran espacios que debían ser poblados por extranjeros y por ello se consideraba indispensable el tutelaje estatal y se rechazaba la posibilidad de una representación de los territorios en el Congreso, argumentando el carácter incipiente de la población en ellos instalada⁸. Es posible que estas elocuciones formen parte de un momento de tensión y resignificación de las fronteras de la ciudadanía en el que la figura del extranjero oscilaba entre el arquetipo civilizador y la idea de riesgo social dominante a principios del siglo XX

Esta presunta incapacidad de los habitantes de los territorios los colocaba en una situación de inferioridad manifiesta con el resto de la población. El Estado justificó esta situación, negándose a tratar los proyectos relativos a la ampliación de la ciudadanía política o dejando sin aplicar los decretos que el mismo ejecutivo dictaba. En el caso de los territorios no se observaron clivajes positivos o negativos en su figura, sosteniéndose -aunque con matices- el discurso de la inmadurez.

⁶ A modo de ejemplo, véase CD-DS, año de 1910, Tomo II, sesión del 30 de septiembre, p. 826; año de 1924, Tomo VI, sesión del 23 de septiembre, p. 520, entre otros.

⁷ La sujeción también fue asegurada a través de las escasas facultades dadas a las autoridades territoriales y la estricta dependencia funcional y financiera del gobierno nacional.

⁸ CD-DS, año de 1884, Tomo II, sesión del 24 de septiembre, p. 1186; similares expresiones en CS-DS, año de 1884, volumen único, sesión del 10 de octubre, p. 763. República Argentina. Ministerio del Interior. *Memoria presentada ante el Congreso por el Ministro del Interior en 1891*, p. 13; *Memoria presentada ante el Congreso por el Ministro del Interior en 1894*, Tomo I; p. 35, entre otros.

Reflexiones provisorias

La exclusión política fue una de las primeras y mas perdurables formas de dominación adoptada por los sectores dirigentes para imponer coercitivamente el orden, facilitar la homogeneización y prevenir la emergencia de lealtades alternativas que pudieran contraponerse al proyecto hegemónico.

La solución para neutralizar la potencial influencia de grupos con adscripciones alternativas (extranjeros), los carentes de civilización (indígenas) o portadores de incapacidad e inmadurez (mujeres y habitantes de los territorios nacionales) fue dejarlos fuera de la arena electoral pero realizar un juego pendular aparentaba demostrar cierta voluntad estatal de reparación sin dar lugar a su concreción efectiva.

La paradoja constitutiva de la exclusión –el excluido esta dentro de lo que se lo excluye- (Karsz: 2004) obligó a tener en agenda estas cuestiones que aparecieron como asignaturas pendientes del sistema político, revelando los temores de la clase dominante a la soberanía del número, en sintonía con los postulados de la República Posible.

El Estado Argentino albergó en su interior profundas contradicciones. Desde su etapa formativa la construcción del sujeto político bajo la impronta liberal y la tradición republicana implicó hallar una fórmula que permitiera evitar la participación de grupos considerados “peligrosos”. Emerge así la imagen de una Argentina dual, de fachada pretendidamente republicana y federal que contenía grandes extensiones centralizadas ; un Estado que delimitaba contornos estrechos para incluir pero bordes amplios para excluir; una Nación que ante la imposibilidad de administrar las diferencias decidió la asimilación y la anulación física del indígena convertido en un enemigo a vencer; un Estado que consideraba que la humanidad sólo estaba representada por los hombres y dejaba fuera de los derechos a las mujeres; una Nación que para auto-afirmarse requería del inmigrante un signo de pertenencia, obligándolo a la naturalización como peldaño para los derechos políticos .

El análisis de las argumentaciones sobre la exclusión no puede desligarse de su praxis efectiva, tanto si justifican el “quedar fuera” como si aluden a potenciales acciones de reinserción o integración. La exclusión como marca de origen del Estado Argentino constituye una forma de dominación selectiva y discriminatoria que revela la escasa vocación democrática de los sectores dirigentes, sustrato autoritario puesto en superficie a partir de los quiebres institucionales y gobiernos dictatoriales en el siglo XX.

BIBLIOGRAFIA

Ansaldi, Waldo (1999) “Crear al sufragante. La universalización masculina de la ciudadanía política en la Argentina.La reforma electoral de 1912” *Anales Nueva Época*, N° 2 “*Ciudadanía y Nación*” .Instituto Iberoamericano. (Suecia, Universidad Götemborg).

- Barrancos, Dora (2002) *Inclusión/Exclusión. Historias con mujeres*. (Buenos Aires: FCE).
- Benhabib, Seyla (2004). *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*. (Barcelona: Gedisa).
- Carmagnani, Marcelo (1993) *Federalismos latinoamericanos. México, Brasil, Argentina*. (México: El Colegio de México).
- Cibotti, Emma (2000), “Del habitante al ciudadano: la condición del inmigrante”, Lobato, Mirta Zaida (Dir), *El progreso, la modernización y sus límites 1880-1916*, Nueva Historia Argentina Tomo V (Buenos Aires: Sudamericana).
- Cohn, Gabriel (2002) “Civilización, ciudadanía y civismo: la teoría política ante los nuevos desafíos” en Borón, Atilio (comp.). *Filosofía Política Contemporánea: controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía* (Buenos Aires: CLACSO)
- Del Río, Walter (2005). *Memorias de expropiación. Sometimiento e incorporación indígena en la Patagonia 1872-1943*. (Bernal: Universidad Nacional de Quilmes).
- Favaro, Orietta (1997).”Realidades contrapuestas a los estados provinciales: los Territorios Nacionales 1884-1955”. *Realidad Económica* N° 144, (Buenos Aires, IADE).
- Habermas, Jürgen (1999). *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. (Buenos Aires: Paidós)
- Halperín Donghi, Tulio (1995). *Proyecto y construcción de una Nación. 1846-1880* (Buenos Aires, Ariel, Biblioteca del Pensamiento Argentino), Vol. II.
- Hernández Chávez, Alicia (1993) *La tradición republicana del buen gobierno*. (México: El Colegio de México).
- Karsz, Saül (2004) *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*. (Barcelona: Gedisa).
- León, Leonardo (2005) *Araucanía: la violencia mestiza y el mito de la Pacificación 1880-1900*. Universidad Arcis, Escuela de Historia y Ciencias Sociales (Santiago de Chile: editorial Arcis).
- Lobato, Mirta Zaida (2008) *¿Tienen derechos las mujeres? Política y ciudadanía en la Argentina del siglo XX*. (Buenos Aires: talleres gráficos Nuevo Offset)
- Mases, Enrique y Galluci, Lisandro (2007).”La travesía de los sometidos. Los indígenas en el territorio de Río Negro 1884-1955” En: Ruffini, Martha y Masera, Ricardo Freddy (Coord). *Horizontes en perspectiva. Contribuciones para la Historia de Río Negro 1884-1955* Vol. 1 (Viedma: editorial Minigraf).
- Murilo de Carvalho, José (1997). *La formación de las almas. El imaginario de la república en Brasil*. (Bernal: Universidad Nacional de Quilmes)
- Nun, José y Grimson, Alejandro (2006). *Convivencia y buen gobierno. Nación, nacionalismo y democracia en América Latina*. (Buenos Aires: Edhasa).

O'Donnell, Guillermo (2003) "Democracia, desarrollo humano y derechos humanos". En: O'Donnell, Guillermo, Iazzetta, Osvaldo y Vargas Culler, Jorge. *Democracia, desarrollo humanos y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. (Rosario: Homo Sapiens),

Quijada, Mónica (2000). "Indígenas: violencia, tierras y ciudadanía", en Quijada, Mónica; Bernand, Carmen y Schneider, Arnd. *Homogeneidad y nación con un estudio de caso: Argentina, siglos XIX y XX*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Centro de Humanidades, Instituto de Historia. Departamento de Historia de América. (Madrid: Colección Tierra Nueva E Cielo Nuevo)

Quiroga, Hugo (1999) "Democracias, ciudadanía y el sueño del orden justo" En: Quiroga, Hugo, Villavicencio, Susana y Vermeren, Patrice *Filosofías de la ciudadanía. Sujeto político y democracia*. (Rosario: Homo Sapiens).

Ruffini, Martha (2007). *La pervivencia de la República Posible en los Territorios Nacionales. Poder y Ciudadanía en Río Negro*. (Bernal: Universidad de Quilmes).

Sábato, Hilda (1999) *Ciudadanía Política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. (México: El Colegio de México).

Schnapper, Dominique (2004) *La democracia providencial. Ensayo sobre la igualdad contemporánea*. (Rosario: Homo Sapiens).

Terán, Oscar (2008) *Historia de las ideas en la Argentina. Diez lecciones iniciales 1810-1980*. (Buenos Aires: siglo XXI).

Villavicencio, Susana (2003). *Los contornos de la ciudadanía. Nacionales y extranjeros en la Argentina del Centenario*. (Buenos Aires: Eudeba)

Wallerstein, Immanuel y Balibar, Etienne (1991) *Raza, nación y clase*. (Madrid: IEPALA)