

Sociedad, ciudad y ciudadanía. Los fundamentos de lo político en el espacio provincial. Santa Fe, 1912-1946

Darío Macor

En este trabajo se plantean algunas reflexiones sobre la constitución de sentido de lo político en un marco provincial en un período que se inicia con la reforma de 1912 y se cierra a mediados de los '40 con la construcción de un nuevo bloque de poder nacional. Período en el que las formas de hacer y entender la política mudan al ritmo impuesto por la crisis y reformulación del Estado.

Se trata de resituar la problemática de *lo local* para mirar desde ahí un proceso simultáneo de construcción de la sociedad, la ciudad y la ciudadanía. Proceso que en las décadas en que centralizamos nuestro análisis tiene una serie de *líneas de falla* cuyos orígenes pueden reconocerse motivados tanto por fenómenos nacionales e internacionales como específicamente locales. Lo político se constituye así en un marco de sociabilidad que se construye bajo el impacto de distintas esferas.

El mundo urbano, sus peculiaridades. Cómo se constituye en ese ámbito el lugar de lo público, y quiénes y de qué manera lo delimitan y lo cargan de sentido. Espacio público concreto, físico, donde la ciudad es el escenario de la sociabilidad. Espacio público esfera pública, desde donde se dialoga con lo estatal, desde donde se interpela al sistema de dominación.

En este trabajo argumentaremos que es en la diferenciación e integración de estas diferentes esferas de la realidad histórica, que se arman juntas, donde pueden encontrarse los mecanismos de indagación más apropiados para interpelar a la historia política desde un ángulo local.

La Argentina de 1910, interpelada a sí misma desde los variados horizontes que el acontecimiento del *centenario* promueve, es un punto de imágenes diversas, contradictorias y hasta antagónicas. La opulencia económica, producto de décadas de sostenido crecimiento, que ha impulsado una notable transformación urbana de Buenos Aires y las principales ciudades del litoral, no

logra apagar la impugnación al orden oligárquico que gana en densidad en los primeros años del siglo.

Son precisamente esas ciudades, que se modernizan aceleradamente, el escenario más apropiado para la emergencia de una contestación pública que transita por un sendero bifurcado. Por un lado, un ya abigarrado movimiento obrero que encuentra en la recusación totalizadora del anarquismo la modalidad de diálogo más natural con las formas estatales de esa demorada *república posible*. Por otro, un partido radical que alcanza mayor envergadura en su misma acción: la abstención electoral, fuente de politización de un conjunto heterogéneo de excluidos del orden político, y los amenazantes levantamientos armados con los que intenta frustradamente un canal de acceso directo al poder. Es la existencia conjunta de estas vías lo que potencia el impacto de cada una de ellas y da fundamentos al sector reformista del régimen para impulsar la transformación política.

El resultado es conocido. En 1912 el autorreformismo oligárquico logrará plasmar la reforma electoral e iniciar con ella el proceso de ampliación del sistema político que, contradiciendo las previsiones de los diseñadores, no significará la incorporación progresiva del radicalismo como minoría opositora sino, por el contrario, la constitución de una nueva mayoría electoral que se revelará imposible de derrotar electoralmente.

El proceso nacional que se inicia con la reforma de 1912 ha merecido un rico tratamiento; los que la reforma desata en los más acotados ámbitos provinciales son menos conocidos. Es en esos espacios locales, sin embargo, donde pueden encontrarse claves significativas para releer el proceso nacional desde un lugar que no sacrifique en honor de la inteligibilidad la riqueza de matices de la compleja realidad histórica.

El largo período de interguerras, en el que la Argentina abandona las más fuertes certidumbres que signaron la producción de un sistema de dominación nacional desde la segunda mitad del siglo XIX, es un rico laboratorio donde la diversidad política encuentra en los espacios locales el campo más propicio para su desarrollo.

En ese contexto, la hipótesis macro con la que trabajamos pasa por subrayar que, con anterioridad a 1946 -cuando el peronismo inicia un fuerte proceso de intervención homogeneizadora, al que no escaparán incluso las fuerzas opositoras-, los espacios provinciales se presentan como ámbitos más diferenciados de acumulación política, en los que los mecanismos de agregación y las identidades de los sujetos políticos emergentes se forjan al ritmo de una disputa centralizada en torno al manejo y cambio de los controles sociales sobre

los que los gobiernos locales tienen una capacidad de maniobra relativamente directa¹.

La frontera de 1946 no es arbitraria, en tanto remite no sólo a un fuerte liderazgo unitario en la constitución del peronismo, sino también a transformaciones igualmente centralizadoras en las formas estatales -que habían comenzado años antes-, y en los medios de comunicación -de la mano de la radio primero y luego de la televisión pero también en la concentración informativa de la prensa escrita-. Es en la coexistencia de estos fenómenos de distinto orden, que se refuerzan a sí mismos, donde factores no ajenos a las tradiciones políticas argentinas adquieren una renovada novedad².

La reforma del 12 es un paso central en el proceso de construcción de la ciudadanía a partir de la extensión compulsiva del sufragio. Ese acto electoral, "momento clave de la relación sociedad civil-sistema político", será permanentemente acompañado y cruzado por otros "momentos" que resitúan esa relación en un espacio más amplio desde donde se dialoga con el sistema de poder³.

En los límites de este trabajo, nos conformaremos con apuntar algunas reflexiones sobre esta temática desde el análisis del caso santafecino. Nos detendremos especialmente en lo que hemos denominado la *cuestión constitucional*⁴, uno de esos "momentos" que acompañan a la cuestión electoral en el proceso de constitución de sentido de lo político, y que tiene en nuestro caso alta significación.

Dinamizado por un conflicto que se constituye en torno al reformismo constitucional, que las transformaciones impulsadas por la reforma electoral de 1912 imponen como relevante, la provincia de Santa Fe, y particularmente la ciudad capital, viven hasta bien entrado los años treinta un interesante proceso de desarrollo de la participación política.

¹ Darío MACOR: *La reforma política en la encrucijada. La experiencia demoprogresista en el Estado provincial santafecino*, Santa Fé, Universidad Nacional del Litoral, 1993; y "Elites estatales en los orígenes del peronismo. El caso santafecino". En: *Estudios Sociales*, Revista Universitaria Semestral, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 1993, N°4.

² Darío MACOR: "Elites estatales en los orígenes del peronismo.....", op. cit.

³ Hilda SABATO: *Sufragio, prácticas electorales y vida política en Buenos Aires, 1860-1880*, Buenos Aires, junio, 1993, mimeo.

⁴ Darío MACOR: "La cuestión constitucional frente al sistema político. Santa Fe, 1921-1935". En A. ASCOLANI (comp.): *Historia del sur santafecino. La sociedad transformada*, Rosario, Platino, 1993.

La coincidencia inicial de los distintos partidos políticos locales en reconocer la necesidad de reformar el Estado provincial, prioriza la cuestión constitucional y da sentido a un escenario de disputa en el que, en los momentos de mayor condensación, la tonalidad religiosa parece resumir en sí toda la conflictividad del mundo político y delimitar las fronteras de la otredad de sujetos colectivos que redefinen su identidad en lo que es vivido como una contienda.

El proceso alcanza su cenit en un período que puede precisarse entre 1921, con la convocatoria a la Asamblea Constituyente provincial, y 1935, con la intervención nacional que vuelve a imponer la anterior Constitución. Tres quinquenios. Los dos primeros, en los que la hegemonía radical se presenta como inalterable, aunque trasladando gran parte de la conflictividad propia del sistema político dentro de los límites de una identidad partidaria difusa en la que no está ausente el tradicional clivaje regional de la provincia. El tercero, más allá de la frontera de 1930, con un gobierno demoprogresista que, con su política de reorganización del Estado provincial, se destaca como alternativa en la coyuntura nacional, dialogando mejor con los imperativos que la reforma política de 1912 ha impuesto como relevantes en las dos décadas anteriores.

En la definición de la acción política en tan denso período, los tradicionales actores políticos e institucionales conviven con una miríada de actores sociales, que se transforman en políticamente relevantes a partir de modalidades diversas de intervención en el espacio público; el que se constituye así como un ámbito ampliado al que hay que atender para observar la producción de decisiones que conciernen a toda la sociedad⁵.

Elecciones nacionales y provinciales, para cargos ejecutivos y legislativos, para la Asamblea Constituyente provincial, para las Asambleas municipales encargadas de redactar las Cartas Orgánicas de Santa Fe y Rosario, etc. Años hiperactivos en los que es difícil encontrar vacancias electorales, y que cierran un período en el que la ampliación de la participación carga de una significatividad especial a la acción política como mecanismo de regulación del poder.

⁵ En este sentido es apropiada la noción de sistema político desarrollada por Juan Carlos PORTANTIERO. Por otra parte, Hilda SABATO ha planteado sugerentes hipótesis -si bien para el caso de Buenos Aires en las décadas centrales de la segunda mitad del siglo XIX- a cuya influencia no escapan los interrogantes que presiden este trabajo. Juan Carlos PORTANTIERO: *La producción de un orden*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1988; Hilda SABATO: "Participación política y espacio público en Buenos Aires, 1860-1880: algunas hipótesis" En: *El reformismo en contrapunto*, Montevideo, CLAEH/Argumentos, 1989.

En los procesos electorales las maquinarias partidarias imponen su ritmo, la sociedad es particionada según la matriz de los partidos políticos y el recurso a la movilización de masas aparece sólo para confirmar otros a los que se dedican las mejores energías. En 1921 y 1932 en cambio, la ciudad es "ganada" por un proceso de movilización política, que tiene la singularidad suficiente para ordenar los actores sin respetar esas particiones que rigen los procesos electorales con los que por momentos se superpone y confunde.

Señalemos rápidamente las notas distintivas de esta singularidad. Se trata de dos momentos de condensación política que fracturan binariamente a la sociedad a partir de la línea trazada por el reformismo constitucional. El primero, en 1921, tiempos de producción de la nueva Carta constitucional, marginada luego por el veto del gobernador Mosca; el segundo, a comienzos de los '30, cuando la Democracia Progresista hace suya la bandera reformista para sancionar la demorada Constitución luego del triunfo electoral que instaló a Luciano Molinas en la Casa Gris.

En ambos momentos la movilización masiva y la intervención de la prensa, devienen un recurso central en la jerarquización de esa esfera pública ampliada como ámbito apropiado para dirimir los conflictos. Las movilizaciones, en su conjunto e individualmente, evidencian una capacidad de convocatoria nada frecuente y no reconocen el liderazgo de fuerzas políticas partidarias sino de asociaciones civiles y religiosas que convocan a partir de una definición en torno al reformismo constitucional. Estas diversas asociaciones privilegian su accionar en el espacio público para interpelar al sistema de poder, e intentar ganar desde allí una batalla que se definirá institucionalmente en terrenos más acotados pero con mecanismos de negociación que no serán neutros a esa interpelación.

La trama que se teje en torno al reformismo sólo puede aprehenderse en toda su dimensión observando el proceso de producción de lo político en un espacio público ampliado, en el que el mundo urbano funciona como un escenario condicionante del perfil que adquieren los actores y sus modalidades de intervención⁶.

⁶ En otro contexto, hemos desarrollado la noción de *imposición de urbanidad*, para hacer referencia a un dispositivo amplio de normalización social impuesto por el proceso de modernización capitalista; que incluye a los diversos universos en los que se organiza la actividad humana en la ciudad, y en el que la dinámica urbana, a partir de las condiciones de vida y de consumo, establece rasgos comunes que tienden a homogeneizar disciplinamientos particulares heterogéneos. Darío MACOR y Susana PIAZZESI: *Santa Fe, fin de siglo. Notas sobre el mundo del trabajo urbano*, Informe Conicet 1992, mimeo. Nos interesa insistir sobre el particular, para intentar alejarnos de una mirada que sólo se detiene en la ciudad para presentar el escenario en el que los actores desarrollan un accionar en el que no se detecta el impacto de la situación urbana. En nuestra perspectiva, en cambio, el mundo urbano se presenta como una referencia ineludible a

Es propicio entonces, atender a un proceso simultáneo de construcción de la ciudadanía, la sociedad y la ciudad. Es ese mundo de la ciudad -tan permeable al proceso de modernización social-, con sus espacios públicos, como ámbitos físicos en los que se produce cotidianamente el acontecimiento de la sociabilidad, el lugar por excelencia para la construcción de una *esfera pública*, como lugar donde el proceso de socialización toma cuerpo a partir de un involucramiento con la cosa pública y de la interpelación al sistema de poder⁷.

Cómo se produce este proceso, qué actores colectivos intervienen en él y cuál es la dinámica y los mecanismos de su intervención, son los interrogantes que guiarán la última parte de este texto. Obviamente, sólo trataremos de trazar aquí algunos rasgos, que permitan diseñar un "camino de entrada" para un objeto tan vasto y complejo.

La Santa Fe de los años veinte es una pequeña capital de provincia con una humana escala urbana. Como Rosario y Buenos Aires vive, con las primeras décadas del siglo, una renovación urbana que la aleja de la ciudad aldeana, aunque a diferencia de aquellas no lo suficiente como para alterar radicalmente los rasgos de la vida cotidiana.

Este universo urbano, en el que el impacto de la modernización en sus rasgos más tecnológicos es perceptible, se transforma al ritmo de un crecimiento poblacional que, si bien resulta significativo en términos porcentuales, no alcanza los niveles de masividad que -en su concurrencia con otros factores- desatan aspectos menos fáciles de advertir del fenómeno de modernización urbana. En este sentido, si la explosión de heterogeneidad caracteriza a la ciudad moderna, diseñando intersticios que se llenan con la presencia del otro, de lo ajeno; en nuestro caso esta presencia no parece indicar una ruptura de envergadura con las fuerzas homogeneizantes de la ciudad premoderna, que desde sus retazos de permanencia -tradiciones sociales y políticas que resisten bien- encauza al proceso de modernización mediando su impacto. Beatriz Sarlo ha destacado bien la posibilidad misma de la existencia del paseante anónimo, de la mirada ajena, como un dato revelador de impactos insospechados en el descentramiento propio del proceso de modernización de la Buenos Aires cosmopolita⁸.

la hora de comprender las mutaciones en la vida cotidiana de la población, la incorporación de nuevos hábitos y comportamientos.

⁷ Hannah ARENDT: *Hombres en tiempos de oscuridad*, Barcelona, Gedisa; *La condición humana*, Barcelona, Seix Barral S.A., -en especial, su capítulo 2: "La esfera pública y privada"-; Jürgen HABERMAS: *Historia y crítica de la opinión pública*, México, Gili, 1986.

⁸ Beatriz SARLO: *Una modernidad periférica. Buenos Aires, 1920 y 1930*. Buenos Aires, Nueva Visión, 1988.

Tal vez sea más propicio entonces hablar de "modernidad aldeana", para referirnos a este mundo urbano particular, para situarnos mejor, en fin, frente a sujetos sociales y políticos que construyen las tramas de sus días rehaciéndose en una modernidad que para ser tal no parece requerir el abandono abrupto de su aldeanidad.

Como capital de una provincia que reconoce ya en Rosario el liderazgo económico, Santa Fe es una ciudad estatal en la que el peso de la burocracia provincial es impactante, apenas atenuado por la impronta comercial que impone su situación de cabecera comercial de la región centro y norte.

Este mundo urbano es "tomado" por el conflicto que se teje a partir del reformismo constitucional.

No olvidemos que precisamente esa característica de ciudad estado provincial sobredimensiona en el espacio urbano la presencia de los actores políticos institucionales. Para decirlo de otra manera, las poco más de 80.000 personas que en 1921 viven en la ciudad, tienen junto a sí -con una cotidianidad que el espacio reducido hace posible para más gente- el poder ejecutivo provincial y sus distintos ministerios, las dos cámaras legislativas y la Asamblea encargada de reformar la Constitución.

Pero no se trata solamente de un problema derivado de su condición de ciudad capital. La capacidad de la problemática constitucional para instalarse como eje de una disputa que divide en dos a la sociedad, jerarquiza el espacio público como ámbito de valor para el procesamiento de las decisiones colectivas.

Insinuado así el mundo urbano, es hora de preguntarnos cómo se constituye en ese ámbito el lugar de lo público. Y, además de los tradicionales actores políticos, quiénes y de qué manera lo delimitan y lo cargan de sentido.

Ya señalamos los dos mecanismos de intervención privilegiados: la movilización masiva y la intervención desde la prensa.

La prensa escrita, cuyo significativo tiraje y la atención que desde sus columnas se presta a la cuestión política no es ajeno a la importancia que el actor estatal tiene en el medio local, está en un proceso de transición -que ha sido destacado en otros ámbitos-, y en el medio de una notable expansión de su mercado, aunque ya se insinúa un competidor del futuro con los comienzos de las transmisiones radiales.

Un aspecto de esta transición en la prensa, está relacionado con la cuestión tecnológica, el procesamiento de la noticia, sus títulos y la utilización del material gráfico; indicadores éstos que *Crítica* y *El Mundo*, en Buenos Aires, marcaron con su estilo como parteaguas en la historia de la prensa gráfica. Otro aspecto, de mayor importancia en nuestro tema, tiene que ver con el declinio del viejo periódico político y la constitución de los diarios como actores con intereses específicos que atienden a un público que se quiere masivo y en el que se reconoce un interés más diverso desde el cual se amplía la agenda de la información.

Aunque difícilmente puedan concentrarse en uno u otro medio estas características diferenciadamente, ciertos rasgos presentes en cada uno de ellos permiten situarlos en ese proceso de transición. El diario *Santa Fe*, por ejemplo, tiene un nivel de involucramiento en el conflicto que nos ocupa que carece de las mediaciones de un diario "moderno". *El Litoral*, de presencia ininterrumpida desde el '18, es un claro ejemplo de un medio que apunta a una clientela a la que no se le pide lealtades políticas desmesuradas y en el que las opiniones -que igualmente abundan- tienden a encerrarse en espacios editoriales explícitos. El caso del diario *El Orden* es indicativo del otro registro de la transición que señalamos y al que restamos importancia ya que su mayor impacto en ese sentido será bien entrada la década del treinta: desde 1927 sus páginas comienzan a reflejar, cada vez con mayor seguridad, las nuevas modalidades en el tratamiento de la noticia con la proliferación de fotos y títulos de mayor tamaño y espectacularidad.

Los medios de prensa no sólo reciben un aluvión de comunicados de las organizaciones, muchas de ellas creadas exclusivamente para lo que se vive como una contienda, sino que difícilmente escapan a una toma de partido frente a una cuestión en la que parecen no sobrevivir espacios grises.

Una miríada de actores ocupan este espacio en la prensa. Los partidos políticos, salvo el caso del PDP que se embandera orgánicamente con la reforma, denotan una presencia fraccionada en intervenciones individuales. Legisladores y convencionales también ocupan este espacio casi siempre de manera individual. Pero los actores que más presencia alcanzan, hablan desde la sociedad civil. Asociaciones estudiantiles, gremiales, civiles -como bibliotecas públicas- y una sobredimensionada presencia de las logias masónicas que puede explicarse por la fuerte tonalidad religiosa que gana al conflicto, conviven en un variado menú de comités pro reforma. En el otro extremo la Iglesia hegemoniza el discurso opositor, con una intervención directa del clero, que es suavizada en 1931/1932 por el protagonismo que adquiere la Acción Católica. Este campo opositor, se acrecienta en los '30 con la presencia, ahora orgánica, de ambos radicalismos provinciales, lo que denota un cambio entre el

primer y segundo momento que tiene mucho que ver con la partidización que la cuestión sufre en el proceso electoral de 1931.

La movilización callejera es el otro mecanismo de intervención privilegiado. Con este recurso el ámbito de resolución de los conflictos termina de expandirse, para encontrar en la calle y a través de actos públicos masivos un lugar privilegiado para la constitución de lo político, donde diversos actores sociales encuentran el terreno más propicio para interpelar al sistema de poder.

En este terreno los actores que ya reconocimos por su intervención en la prensa compiten para movilizar a la sociedad tras sus consignas, con diferencias que aluden a las fortalezas y debilidades de cada bloque. Así, la Iglesia no lleva adelante movilizaciones en contra del reformismo desde convocatorias específicas, sino utilizando sus espacios tradicionales como la procesión a Guadalupe que en 1921 se confunde con una marcha política. El reformismo en cambio, revela una capacidad de convocatoria inusual, tanto por su masividad -en 1921 por ejemplo el acto en plaza España reúne alrededor de 7.500 personas- como por la heterogeneidad política de los participantes. Ambas características concurrentes son facilitadas por la ausencia de fuerzas partidarias definidas como tales en la convocatoria, en cuyo liderazgo sobresalen -tanto en 1921 como en 1932- la Federación Universitaria y asociaciones obreras.

En un espacio público así constituido los actores sociales que predominan en el bando reformista encuentran el mejor mecanismo para gravitar en la toma de decisiones políticas, ante su debilidad frente a actores tan poderosos en las tramas tradicionales del poder.

Para terminar con estas reflexiones, sólo quisiéramos retomar algunas marcas que hemos dejado a lo largo del texto.

En primera instancia, insistamos nuevamente en esa nota sobresaliente de la cuestión constitucional: esa capacidad de particionar a la sociedad en su nombre. En 1921 esto se presenta en toda su madurez atravesando los diversos partidos políticos, con la excepción del PDP que tiene una posición más orgánica. En 1932 los partidos políticos han tomado una posición más clara frente al tema, con las cúpulas de ambos radicalismos ocupando decididamente el bando antirreformista desde perfiles en los que fácilmente se reconoce la matriz política de competencia con el partido de gobierno. Sin embargo, el conflicto se reconstruye rápidamente en el espacio público desde la impronta fijada una década atrás diluyendo las opiniones orgánicas de los partidos. En ambos momentos el activismo de uno y otro sector, denota que ese "espacio de competencia entre iguales", es un ámbito al que los distintos

actores le asignan un rol de significación en la construcción del discurso del poder.

Por último, retomando el problema del reformismo político y de la ampliación de la ciudadanía, destaquemos que, aun cuando la reforma política de 1912 jerarquiza el acto electoral como momento de síntesis de ese proceso de construcción de la ciudadanía, existen a lo largo del mismo otras cuestiones capaces de adquirir la densidad suficiente como para transformarse en elementos nucleares. La importancia que parecen revelar estos casos, está dada por un interesante corrimiento en el escenario de la política, que es ocupado por actores no definidos a partir de cuestiones partidarias y que revelan una llamativa capacidad para competir por la constitución de sentido de la opinión pública, e incluso para recurrir a la movilización callejera como acto simbólico donde el espacio público -lo físico urbano- y la esfera pública en sentido político se aunan para cargar de significación a la acción.