



Maestría en Ciencias Humanas, Opción Estudios Latinoamericanos
Edición 2014

Tesis para defender el título de maestría en Ciencias Humanas, opción Estudios
Latinoamericanos

Título: Procesos de democratización en el temprano siglo XX rioplatense:
dimensiones y factores explicativos para las sociedades en transición

Autor: Camila Zeballos Lereté

Director de Tesis: Dr. Federico Traversa

Montevideo, agosto de 2018



Montevideo, 12 de agosto de 2018

Coordinación académica Maestría en Ciencias Humanas, opción Estudios
Latinoamericanos
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación
Universidad de la República

Presente

Se hace constar que el Dr. Federico Traversa, Instituto de Ciencia Política, avala la propuesta de tesis de maestría titulada: *Procesos de democratización en el temprano siglo XX rioplatense: dimensiones y factores explicativos para las sociedades en transición*. Dicha propuesta fue llevada a cabo por la estudiante Camila Zeballos Lereté en el marco de la Maestría en Ciencias Humanas, Opción Estudios Latinoamericanos, edición 2014.

Atentamente,

A handwritten signature in purple ink, which appears to read 'Federico Traversa', is written over a horizontal line.

Dr. Federico Traversa

Contenido

Resumen.....	4
Introducción	5
Capítulo I. Apartado metodológico	8
1. Pregunta de investigación.....	8
2. Objetivos	9
3. Metodología	9
3.1 Selección de los casos ¿Por qué esos países durante esos años?	9
3.2 Técnicas de investigación: Análisis de la Congruencia.....	14
Capítulo II. Fundamentos teóricos: Democracia y democratización	19
1. Definiendo democracia: algunas nociones previas.....	19
1.1 Definiendo <i>democracia</i> desde la perspectiva contemporánea	22
1.2 Definiendo al objeto de estudio: la democratización	27
1.3. A modo de síntesis: las teorías visitadas y las decisiones metodológicas tomadas	44
Capítulo III. El proceso democratizador en Argentina, 1870-1915.....	47
1. La República Conservadora y el despegue modernizador: ferrocarriles, mestizaje y crecimiento hacia afuera.....	49
2. La República Conservadora y los cambios sociodemográficos.....	61
3. La República Conservadora y la crisis económica de 1890: industrialización, situación obrera y tensiones inter-elites	64
4. Los pasos hacia la apertura del régimen: la Revolución de 1890, los procesos y los actores.....	70
5. Los pasos hacia la apertura del régimen: el Centenario y la configuración de un sistema político “moderno”	86
6. Recapitulando.....	92
Capítulo IV. La democratización en Uruguay, 1870-1915	94
1. La debilidad intrínseca y la modernización: alambramiento, crecimiento hacia afuera y cambios sociodemográficos	96
2. Una modernización con fisuras: la crisis de 1890 y la configuración de un sistema político “moderno”	109
3. Los pasos hacia la apertura del régimen: injerencia estatal y reformismo .	115

4. Los pasos hacia la apertura del régimen: la oposición nacionalista, el “voto libre” y la reforma política	124
5. Un repaso por el caso uruguayo.....	132
6. A modo de síntesis de los capítulos y secciones precedentes	134
Capítulo V. Análisis de la Congruencia: Teoría y técnica de investigación en juego	136
1. La democratización en el Río de la Plata: apuntes para la comprensión de un proceso político-económico complejo	136
1.1 Dimensión económica: estructuras económicas en transición, agentes novedosos y pujas redistributivas en el Río de la Plata, 1870-1915.....	139
1.2 Dimensión Política: sistema político en configuración moderna y Estado como poder autónomo en el Río de la Plata, 1870-1915	145
2. Dimensiones analíticas conjugadas y argumento teórico estilizado: resultados del Análisis de la Congruencia.....	153
Capítulo VI. Conclusiones: limitaciones y aportes	160
Bibliografía	165

Resumen

La cuestión central que atraviesa a este estudio es el análisis del proceso democratizador en Argentina y Uruguay, sociedades en pleno proceso de transición, a comienzos del siglo XX. Específicamente, persigue una respuesta a la siguiente pregunta: ¿cuáles fueron las dimensiones y factores que desencadenaron el proceso de democratización en Argentina y Uruguay entre 1870 y 1915? Para arribar a las respuestas utiliza el Análisis de la Congruencia como marco metodológico, caracterizado por proponer un fuerte vínculo entre la teoría y el análisis de los casos (Blatter y Blume 2008; Blatter 2012).

El documento sostiene, por un lado, que las democratizaciones son procesos políticos económicos cargados de significados y conflictividad que remueven estructuras económicas, políticas y sociales, que cambian las reglas del juego y modifican los incentivos de los actores políticos y económicos. Son, por lo tanto, momentos históricos escurridizos y complejos de aprehender. Por otro lado, insiste en que las democratizaciones rioplatenses, específicamente, incluyeron pugnas por la introducción de legislaciones específicas, la supremacía de los cuerpos representativos electos sobre los no electos, la abolición de sistemas de votación ponderados, la aceptación de múltiples partidos políticos, la autonomía y equidad de los votantes en el recuento de votos y la tramitación de transformaciones económicas y sociales sustantivas (Lobato 2000; Suárez 2010).

Finalmente, el documento que sigue enfatiza sobre dos aspectos. En primer lugar, asume que la democracia no emerge como un accidente histórico, sino que encuentra sus causas en factores estructurales y, en consecuencia, el diseño de investigación escogido rastrea en la historia de los casos y aborda múltiples dimensiones. En segundo lugar, rechaza los relatos deterministas o lineales sobre los procesos de democratización y en su lugar trabaja para habilitar márgenes de incertidumbre acotados por la teoría.

Introducción

Los países situados a ambos márgenes del Río de la Plata, área que había sido una colonia española empobrecida en los límites del Atlántico Sur, atravesaron importantes cambios en las últimas décadas del siglo XIX y primeras décadas del siglo XX. Una vez culminadas las guerras de independencia se enfrentaron, entre otras circunstancias, a la compleja situación de construir un sistema estable capaz de superar los pleitos y las divisiones generadas a lo largo del proceso revolucionario (Ansaldi y Giordano 2012; Botana 2012; Frega 2016; Caetano y Rilla 1994; Monestier 2017). Insertos en la Primera Globalización (1870-1915) enfrentaron graves crisis económicas y modificaciones en la estructura social, productiva y política que culminaron con la sanción de normativas electorales específicas en Argentina y Uruguay que regularon el ingreso de nuevos votantes e indicaron los respectivos caminos hacia la democracia moderna.

La cuestión central que atraviesa a este estudio es el análisis del proceso democratizador en Argentina y Uruguay a comienzos del siglo XX. Específicamente, persigue una respuesta a la siguiente pregunta: ¿cuáles fueron las dimensiones y factores que desencadenaron el proceso de democratización en Argentina y Uruguay entre 1870 y 1915? Para arribar a las respuestas utiliza el Análisis de la Congruencia como marco metodológico, caracterizado por proponer un fuerte vínculo con la teoría y el análisis de los casos (Blatter y Blume 2008; Blatter 2012).

A partir de tales consideraciones, el documento sostiene que las democratizaciones son procesos cargados de significación y conflictividad que remueven estructuras económicas, políticas y sociales que cambian las reglas del juego y modifican los incentivos de los actores políticos. Son, momentos históricos escurridizos y de compleja aprehensión ya que suponen la influencia recíproca de una compleja serie de factores (Przeworski 1995; Arocena y Sutz 2001). Asimismo, insiste que las democratizaciones rioplatenses, concretamente, incluyeron pugnas por la introducción de legislaciones específicas, la supremacía de los cuerpos representativos electos sobre los no electos, la abolición de

sistemas de votación ponderados, la aceptación de múltiples partidos políticos, la autonomía y equidad de los votantes en el recuento de votos y la tramitación de demandas económicas puntuales (Lobato 2000; Suárez 2010).

Específicamente, el documento enfatiza sobre dos aspectos. En primer lugar, asume que la democracia no emerge como un accidente histórico, sino que hunde sus causas en factores estructurales y, en consecuencia, el diseño de investigación escogido rastrea en la historia de los casos y aborda múltiples dimensiones. En segundo lugar, rechaza los relatos deterministas o lineales sobre los procesos de democratización y en su lugar habilita márgenes de incertidumbre acotados por la teoría. A partir de tales premisas, se concluye que las instancias de democratización –entendidas por este documento como procesos políticos-económicos complejos- por las cuales atravesaron Argentina y Uruguay se desarrollaron en recintos geográficos y temporales concretos que involucraron a la presencia de un sistema político relativamente institucionalizado y la paulatina transformación de la estructura económica dando lugar a la formación de coaliciones interclasistas de ascenso nacional, a la irrupción de la “cuestión obrera” y a la creciente politización de la sociedad como factores catalizadores del proceso.

En forma adicional, el documento pretende insistir en que ningún factor es por sí solo suficiente o necesario para producir la emergencia de la democracia. En segundo lugar, entiende que la emergencia de la democracia en un país y en un momento dado es la consecuencia de la combinación de un cúmulo causas más o menos complejas. En tercer término, las causas responsables de la emergencia de la democracia no son, necesariamente, las mismas que promueven la consolidación y estabilidad posterior del régimen (Shin 1994)

Las páginas que siguen están organizadas en seis capítulos. En el primero de ellos se especifica la pregunta de investigación, los objetivos y la metodología utilizada por el documento. En el segundo se desarrollan los fundamentos teóricos y se explicitan definiciones sobre democracia y democratización. Por su parte, el tercero y cuarto presentan y desarrollan los casos que son abordados, detallando los procesos recorridos por cada país de cara a su democratización. Los hechos y

los sucesos históricos descriptos para cada uno de los casos funcionan como insumos empíricos para el capítulo siguiente, quinto, donde se ponen en juego con las categorías analíticas visitadas en el segundo capítulo y se evidencia la fortaleza del método seleccionado. Finalmente, el sexto capítulo está destinado a mostrar las principales conclusiones a las que arriba esta investigación.

Capítulo I. Apartado metodológico

Son dos los fines de este capítulo. En primer lugar, busca explicitar la pregunta que desencadenó el proceso de investigación. En segundo lugar, intenta describir los métodos y procedimientos utilizados por este trabajo y fundamentar las razones de su elección. A lo largo del mismo se podrán encontrar una serie de respuestas y justificaciones que, se espera, sean útiles, claras y exhaustivas.

1. Pregunta de investigación

Los últimos años del siglo XIX fueron testigos de importantes modificaciones políticas y de relevantes cambios en materia de regímenes políticos a nivel mundial. Por ejemplo, Gran Bretaña se transformó de una oligarquía cerrada dirigida por una elite en una democracia. En Argentina y Uruguay pasó algo similar. Ambos países extendieron el sufragio, que había sido otorgado a segmentos acotados de la población en las Constituciones de 1821 y 1830 respectivamente, a importantes porciones de la sociedad, al tiempo que resguardaron, a través de distintas garantías, la posibilidad de fraude y maniobra electoral. De allí en más, la *pureza del sufragio* y la *universalidad* dominaron las escenas políticas y de acuerdo con lo establecido por la teoría, los últimos años del siglo XIX y los primeros del siglo XX fueron testigos de la democratización de estos países.

De acuerdo con lo señalado por la teoría (Dahl 1971; Moore 1966; Przeworski 1995, 2009; Acemoglu y Robinson 2000, 2006) las democratizaciones tienen como resultados la emergencia de regímenes democráticos y poseen, en sí mismas, un notable interés analítico ya que se trata de procesos potencialmente conflictivos dado que involucran, entre otras cuestiones, a las dimensiones económicas y políticas de una determinada sociedad en un momento temporal específico. A partir de tales circunstancias, la pregunta teórica que motiva a este trabajo de investigación, y que se intenta responder a lo largo del mismo, es: ¿cuáles fueron los factores y dimensiones que desencadenaron el proceso de democratización en Argentina y Uruguay entre 1870 y 1915? Por qué los países

transitan desde regímenes políticos más cerrados hacia más abiertos o por qué emerge la democracia, han sido algunas de las grandes interrogantes teórico-empíricas de los últimos sesenta años. Este documento, partiendo del análisis de casos específicos, pretende colaborar con esa línea teórica ofreciendo una serie de respuestas posibles.

2. Objetivos

La democratización es, ante todo, la cristalización de conflictos enraizados en las estructuras sociales y económicas de largo aliento. Se trata de espacios temporales turbulentos que canalizan al conflicto social entre grupos que poseen preferencias opuestas y que reflejan, en última instancia, aristas de pugnas redistributivas asociadas a la estructura de la economía -dimensión económica- y al potencial rol del sistema político como agente canalizador de conflicto -dimensión política-.

En base a tales fundamentos, el documento se propone como objetivo general elaborar una explicación relativamente estilizada sobre los factores y dimensiones que permitieron la emergencia de la democracia en Argentina y Uruguay entre 1870 y 1915. Específicamente, el documento pretende detallar ambas instancias de democratización como procesos complejos que involucran la interacción de *dimensiones* -económica y política- y *factores* -aparición de nuevos actores sociales, políticos, económicos; desarrollo de novedosas instituciones; configuración del Estado, del sistema político y del modo de producción capitalista, etc.- constituidos dentro de un contexto histórico y temporal específico como lo fue la Primera Globalización (1870-1915).

3. Metodología

3.1 Selección de los casos ¿Por qué esos países durante esos años?

Los años que van de 1870 a 1915 fueron de una gran relevancia para todos los países del mundo y por tales motivos han sido caracterizados como la Primera Globalización. Este proceso fue el resultado, de acuerdo con Bértola y Ocampo (2010) de la combinación diferencial de factores externos e internos. Los primeros estuvieron vinculados, en primer lugar, al contundente efecto de la revolución de

los transportes sobre el comercio e intercambio entre los países, que redundó en una considerable disminución de los costos del transporte -marítimo y terrestre-, y enlazó económicamente a las diferentes regiones. En segundo lugar, debe destacarse la permanente y ascendente demanda internacional de materias primas y alimentos por parte del mundo industrializado hacia las regiones productoras. Con relación a los factores internos, se enfatizan las modificaciones político-institucionales que se procesaron en la mayoría de los países que involucraron, entre otros aspectos, la sanción de marcos normativos y regulatorios destinados a institucionalizar la propiedad privada y salvaguardar el modo de producción capitalista. Así, la expansión mundial del capitalismo europeo y el desarrollo tecnológico del transporte y las comunicaciones favorecieron que grandes regiones del mundo -principalmente de las *economías templadas de nuevo asentamiento*- se incorporaran al comercio mundial¹ (Álvarez 2008).

A pesar de la divergencia que caracterizó a la mayoría de los países latinoamericanos, en el Río de la Plata se constató el impacto de ambos tipos de factores mediante el crecimiento exponencial de las relaciones comerciales con los países industrializados –estimuladas, fundamentalmente, por el auge de las exportaciones, la construcción de miles de kilómetros de vías férreas y la sanción de marcos normativos concretos como los Códigos Rural y de Comercio- que culminaron abruptamente con el estallido de la Primera Guerra Mundial en 1914. A nivel mundial la irrupción del conflicto supuso la ruptura de las rutas comerciales, que volvieron difusos los canales de comunicación entre los centros productores de abastecimiento y los mercados, y el final de la afluencia de capitales de las metrópolis a las regiones periféricas (Cantón, Moreno y Ciria 2005)

¹ La noción de “*economías templadas de nuevo asentamiento*” hace referencia a una categoría de análisis histórica utilizada por la historiografía económica para señalar las principales características del modelo de desarrollo seguido por las zonas no europeas de clima templado como Australia, Argentina, Canadá, Nueva Zelanda, Sudáfrica y Uruguay (Álvarez 2008; Bértola y Porcile 2002b; Fogarty, Gallo y Diéguez 1979). En estas zonas se accedió a altos niveles de ingresos, desbucando el siglo XX, alcanzado y en algunas circunstancias superando lo sucedido en las economías más desarrolladas.

En Argentina y Uruguay durante la Primera Globalización, el desempeño del sector agroexportador marcó el ritmo ya que se posicionó como el motor de la dinámica de crecimiento general, sustentada en el buen desempeño de los bienes agropecuarios y/o mineros y la escasa o nula intervención de otro tipo de bienes o servicios². De este modo, en el *modelo de crecimiento hacia afuera* el perfil primario de las exportaciones de las economías rioplatenses se sostuvo, fundamentalmente, en el fácil acceso a un grupo reducido de recursos naturales altamente demandados por el mercado mundial. Este se conformó en un rasgo estructural y formativo de las economías y sociedades de Argentina y Uruguay impregnado de fragilidades y dependencias (Bertoni, Tajam y Yaffé 2001; Nurkse 1961). En términos generales, ambos países se caracterizaron por poseer altos ingresos por habitante a lo largo de la primera globalización del capitalismo, pero también mostraron que éstos dependían de la explotación de recursos naturales y de la modernización de sus respectivas producciones agrarias. En ambos casos, también, la dependencia externa hizo que las economías viviesen dramáticamente expuestas a los vaivenes del mercado internacional (Álvarez 2008).

Al transitar la última década del siglo XIX, Argentina y Uruguay ya se habían insertado en la división internacional de la economía a través de la apertura de su capitalismo agroexportador y los productos rioplatenses como las carnes, cueros y granos competían intensamente³. No obstante, durante estos años se gestó un factor de importante impacto sobre estas economías dependientes y tomadoras de precios: la mutación de Inglaterra de país capitalista mercantil e

² Bertola y Ocampo, siguiendo a Gerchunoff y Llach (1998) indican que el crecimiento exportador fue muy rápido entre 1870-1874, a un ritmo del 4.2% anual a precios constantes en función de los datos de 1980. Específicamente “(...) entre 1910 y 1914 se produjo una aceleración del crecimiento que se inscribió en una muy importante expansión a nivel mundial, en el cual América Latina fue una región ganadora. En términos concretos, la expansión más espectacular de las exportaciones fue la que experimentó Argentina desde la década de los setenta del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial. Sin embargo, con el paso del tiempo todos los países se beneficiaron de la mayor integración a la economía mundial (...)” (2013: 110).

³ Para el espacio temporal analizado, ambos países muestran, por ejemplo, trayectorias salariales convergentes. Entre 1870 y 1914 se observa una estrecha relación entre los salarios reales argentinos y uruguayos y solo es posible señalar divergencias puntuales para la década de 1870 - cuando las fuentes de información son menos confiables- y para la segunda mitad de la década de 1890 (Bértola, Bertoni y Camou 2000). Para los años que marcan el comienzo y final de la Primera Globalización Bértola y Ocampo (2010) estiman que el Índice de Gini para Argentina era de 0,52 en 1870 y 0,57 en 1920 y 0,48 y 0,56 en Uruguay para dichos años respectivamente.

industrial a financiero -de productor y vendedor de productos manufacturados a país exportador de capitales-. Esta transformación incidió en el perfil de las políticas económicas-financieras argentinas y uruguayas y en la construcción de un incipiente proceso industrializador, catalizado por el amparo de regulaciones proteccionistas y los excedentes del sector agroexportador (Allub 1974; Bértola 1991; Beretta 2012; Jacob 1966; Rocchi 2000).

Estos factores fueron algunos de los que incidieron en el desarrollo, a ambas orillas del Río de la Plata, de élites propietarias relativamente fuertes. Sin embargo, su histórico poderío se basó, de forma no exclusiva, en la profunda modernización de las empresas rurales, en la institucionalización de la propiedad privada, en el auge de las gremiales sectoriales -como la Sociedad Rural Argentina y la Asociación Rural del Uruguay fundadas en 1886 y 1871 respectivamente- “*promotoras del crecimiento y el avance tecnológico*”, y sobre todo en un acceso desigual a la tierra (Álvarez 2008). Así, durante los últimos años del siglo XIX se hizo evidente la hegemonía del ferrocarril en Argentina y la masividad del alambramiento de los campos en Uruguay. La figura del *estanciero moderno* adquirió un rol protagónico que, además de desplegar un comportamiento racional a la hora de realizar sus cálculos económicos, se mantuvo interesado en el devenir político-institucional de los territorios promoviendo la instalación de repúblicas conservadoras u oligárquicas y vinculándose -o distanciándose- con el sector político tradicionalmente asentado (Monestier 2017; Halperin Donghi 1972). Así, detrás de la campaña del desierto en la Argentina y la obligación de pacificar y liberar de *vagos* a la campaña oriental estuvo la necesidad de los propietarios de aplicar los nuevos métodos y técnicas de explotación que la revolución industrial había desarrollado y el capital británico impulsaba en medio de la primera globalización (Cortés Conde 1985; Jacob 1966).

De este modo, en el último cuarto del siglo XIX rioplatense, la modificación y modernización simultánea de la estancia tradicional en estancia-empresa, la fundación de establecimientos fabriles, la generalización del ferrocarril, la unificación de pesas, medidas y sistemas monetarios, la instalación

de innovadores canales de comunicación, el surgimiento de grupos de presión, la inmigración masiva, la transición demográfica y el comienzo de la configuración del sistema de partidos marcaron una nueva época que colaboró con la delimitación del perfil que adquiriría el capitalismo⁴ (Hora 2009; Moraes 2011; Silveira 2014). Sin embargo, aún restaba pacificar y modernizar a los sistemas políticos ya que los conflictos se seguían dirimiendo en el campo de batalla. Las presidencias de Julio Argentino Roca (1880-1886) en Argentina y Lorenzo Latorre (1876-1880) en Uruguay dieron los primeros pasos al respecto. Con una fuerte impronta militar de organización nacional, marcaron el comienzo de una etapa de transición compleja. Asimismo, los primeros años del nuevo siglo, trajeron considerables movilizaciones a nivel de sociedad, protagonizadas por el gran desarrollo del movimiento obrero que se organizaba para mejorar sus condiciones laborales y para cuestionar al régimen político y económico en su conjunto. Estas grandes transformaciones culminaron con la sanción de normativas democráticas, lideradas por actores políticos profesionales, referentes de partidos modernos en ambos países, en la segunda década del siglo XX (Rilla, Brando y Quirici 2013).

A partir del breve recorrido se puede señalar que, en términos generales, se trata de casos que poseen similitudes en sus dimensiones económicas y políticas y que registran algún tipo de convergencia estructural e institucional⁵. Por tales motivos se proyectan como escenarios prolíficos para la realización de

⁴ Al respecto, es imprescindible retomar lo señalado por Álvarez (2008) quien ha insistido en el rol de la transición demográfica en los procesos de crecimiento económico moderno y su vinculación con el aumento del nivel educativo de la población, con la acumulación de capital humano y con los procesos de cambio estructural. En este sentido, el autor señala que “*la transición demográfica, como proceso característico del crecimiento económico moderno, habría contribuido positivamente al mismo a través de tres vías: reduciendo la presión del crecimiento de la población sobre el stock de capital y de tierras; incrementando la inversión en capital humano - fomentando la alfabetización-; y alterando la distribución de edades de la población, incrementando el tamaño de la población activa*” (2008: 107).

⁵ Es probable que una de las debilidades que presenta el documento se encuentre en la incompatibilidad de realizar un seguimiento de procesos de dos países que poseen una estructura administrativa diferente basada en la federalización de Argentina y la unidad centralizada de Uruguay. No obstante, es sabido que la federalización de la primera es una cuestión más formal que material, ya que en los hechos –sobre todo en materia de recursos económicos- se trata de un país altamente centralizado y dependiente de las negociaciones entre pocos actores, por lo general bonaerenses.

aproximaciones analíticas basadas en el Análisis de la Congruencia donde la selección de los casos está dirigida por la teoría.

3.2 Técnicas de investigación: Análisis de la Congruencia

El tipo de análisis propuesto busca obtener conocimientos más profundos sobre la pregunta de investigación planteada a través del uso de la evidencia empírica en diálogo con el discurso teórico elaborado. El abordaje seleccionado se centró en el análisis del despliegue temporal de los hechos y las densas interacciones entre factores teóricos causales. Por tales circunstancias, se procuró la cohesión y consistencia entre los niveles abstractos de la teoría -y los conceptos- y los casos empíricos analizados.

Puntualmente, el Análisis de la Congruencia aquí propuesto se basó en el supuesto de que el salto inferencial entre las observaciones empíricas concretas y los conceptos teóricos abstractos no pueden realizarse de forma mecánica o estandarizada. Por el contrario, se entendió que el significado de un hecho analizado deviene de la teoría construida a lo largo del proceso de investigación. En otras palabras, y de acuerdo con Blatter y Blume, un tipo de abordaje como el que aquí se propone supone *“un abordaje grueso (...) que se define por la cantidad y diversidad de observaciones que se realizan dentro de los casos abordados y también por la intensidad con la que el investigador reflexiona sobre la relación entre las observaciones empíricas y las referencias teóricas”* (2008: 329).

A partir de dichos motivos, a lo largo del documento se ha procurado construir una fuerte vinculación entre las observaciones específicas de los casos abordados y la teoría, lo que ha permitido utilizar a las observaciones empíricas como insumos para las correcciones de las proposiciones teóricas manejadas en el apartado teórico correspondiente. En otras palabras, las explicaciones brindadas en este documento fueron el resultado de observaciones concretas que partieron de las predicciones manejadas por el cúmulo de teorías revisadas que involucraron, como podrá apreciarse, más de una hipótesis o relaciones causales específicas entre un factor y un resultado. De este modo, a lo largo del documento se

reflexiona intensamente sobre la vinculación entre los conceptos abstractos y las observaciones concretas, mediante un proceso de interacción constante entre los principios de la investigación inductiva y la deductiva⁶. Así, se trató de un denso trabajo teórico de *ida y vuelta* entre la teoría y los casos, priorizando aquellas de alcance medio⁷ (Lorenzano y De Abreu 2010).

A lo largo del documento se procuró comprender a los países como unidades de observación con la finalidad de visibilizar la tensión entre los factores específicos de cada país y las relaciones universales identificadas por la teoría (Mair 2001). Dadas las semejanzas estructurales, políticas, sociodemográficas y culturales repasadas existen pocos países que resulten tan similares como Argentina y Uruguay entre el último cuarto del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX⁸. Para la construcción de los argumentos que se exponen en este documento sobre las dimensiones involucradas en los respectivos procesos de democratización, se realizó un recorrido histórico sistemático que se focalizó en aquellas variables resaltadas por las teorías recorridas previamente. En esencia se trata de un estudio de pocos casos que siguió estrategias de investigación fundamentalmente cualitativas, que permitieron realizar una caracterización exhaustiva del objeto de estudio (King, Keohane y Verba 1994)⁹. Se trató,

⁶ A partir de la deducción se generaron explicaciones y predicciones *ex ante* sobre cuáles observaciones del objeto de estudio parecían adecuarse a la teoría. Desde la inducción se consideraron qué teoría o teorías poseían mayor sentido para entender a las observaciones específicas realizadas.

⁷ Por teoría de *alcance medio* se entiende el clásico enunciado de Merton que las considera “teorías que se encuentran a mitad de camino entre esas hipótesis de trabajo menores pero necesarias que se producen durante las rutinas de la investigación y los esfuerzos sistemáticos totalizadores por desarrollar una teoría unificada que explicara todas las uniformidades observadas de la conducta, la organización y los cambios sociales” (Merton 1968: 69).

⁸ Es imposible no mencionar los esfuerzos comparativos entre alguno de los países abordados por este documento y otros más lejanos. Tal es el caso Álvarez (2008) que compara el desarrollo institucional, las determinantes sistémicas del cambio tecnológico, la distribución del ingreso y el crecimiento económico de Uruguay y Nueva Zelanda entre 1870 y 1940. En una línea similar, pero incorporando también a Argentina se encuentran los trabajos compilados por Bértola, Porcile y Álvarez (2007) donde analizan el devenir de Australia y Nueva Zelanda versus el desempeño de Argentina y Uruguay.

⁹ Lodola señala que, “mientras la noción de estudio de caso ($N=1$) refiere a interpretaciones de fenómenos donde las inferencias causales están ausentes en favor de descripciones configurativas, los estudios de algunos pocos casos producen una secuencia de estudios que establecen conexiones causales entre un número limitado de configuraciones políticas” (2009: 10). El mismo autor se detiene en una serie de limitaciones de los estudios de caso. La primera señala que los estudios de un caso carecen de un verdadero componente comparado. La crítica enfatiza que las

deliberadamente, de captar el núcleo de interés y los elementos clave de la realidad estudiada, con el objetivo de comprender los significados, los contextos de desarrollo y los procesos relevantes que tuvieron lugar a lo largo del periodo de estudio. La aproximación exhaustiva a dimensiones claves de cada uno de los casos estudiados permitió validar internamente al proceso de investigación y controlar los estímulos a la generación de explicaciones tautológicas.

Si bien el tipo de abordaje realizado se caracteriza por fomentar el diálogo entre la teoría y las observaciones de forma intensa, en el documento se constata un especial énfasis en el estudio de procesos históricos a través de dos estudios de caso que hacen hincapié en el análisis cualitativo de observaciones con la finalidad de rastrear posibles entramados de factores que expliquen el proceso democratizador en el Río de la Plata. Ahora bien, más allá de los históricos cuestionamientos con relación a la contribución de este tipo de abordaje con la acumulación de conocimiento científico, aquí se entiende que es un procedimiento que se adecúa a la pregunta de investigación realizada. En consecuencia, la estrategia metodológica priorizó la observación y seguimiento de un número relativamente importante de variables para el abordaje del pequeño número de casos mencionados (Lijphart 1971). Una de las ventajas de este método, siguiendo a (Stake 1999), es que permite el estudio de la particularidad y complejidad mediante la interacción de los distintos factores intervinientes guiado fuertemente por la teoría. Así, es la teoría la que determina las características del fenómeno a abordar.

La perspectiva adoptada permitió, entonces, analizar unidades geopolíticas, procesos, e instituciones, en un mismo marco temporal -sincronismo histórico- atendiendo a las variaciones y especificidades de ambos casos. El

comparaciones no pueden ser implícitamente incorporadas en estudios de un único caso dado que estos no constituyen instancias comparables de un fenómeno más general. Un segundo grupo de cuestionamientos indica que, los estudios de caso están expuestos a errores de tipo aleatorio y de tipo sistémico, que erosionan la validez y confiabilidad de los argumentos. Se sostiene que estos estudios “*son proclives a violar una letanía fundamental de la investigación empírica en ciencias sociales: maximizar la varianza experimental, minimizar el error de varianza y controlar la varianza extraña (...)*” (Lodola 2009: 11). La varianza experimental hace referencia a las diferencias o cambios observados en la variable dependiente como el resultado de las variables independientes seleccionadas.

análisis no estuvo motivado por el descubrimiento de relaciones y mecanismos causales regulares o universales entre variables sino por el hallazgo de algún tipo de explicación sobre cómo un grupo específico de factores, determinados por la teoría, operó en cada uno de los casos considerados (Collier, Mahoney y Seawright 2004). La tabla que sigue, grafica las principales características de la técnica utilizada.

Tabla 1. Características del Análisis de la Congruencia adoptado*

Etapas e hitos del proceso de investigación	Características principales
Pregunta y objetivos de la investigación	Para responder a la pregunta y acercarse al objetivo propuesto, se analizan los méritos descriptivos y explicativos de distintas teorías
Centro de la investigación	El análisis de teorías de alcance medio que evidencien complementariedad y rivalidad
Selección de casos	Guiadas por el cúmulo de teorías abordadas**
Producción de datos	Son deducidas a partir de la teoría y en diálogo con el análisis de los casos mediante información secundaria.
Datos resultantes	Un conjunto de confirmaciones y/o contradicciones para cada conjunto de teorías analizadas
Información generada a partir del análisis	Diferencias o congruencias constadas entre las expectativas teóricas y las observaciones. Hallazgo de novedosas observaciones en los casos que colaboren con la validez (cuestionamiento) empírica de la teoría. Señalamiento de teorías destacadas para la explicación de los casos.

* El cuadro es una adaptación del manejo por Blatter (2012: 5).

** Para los casos abordados por este documento, países en donde se constata una modernización temprana con relación al resto de América Latina, resultó particularmente interesante analizar y contraponer distintos tipos de teorías de alcance medio -principalmente vinculadas a la modernización, al estructuralismo, a los conflictos distributivos, así como a otras centradas en la evolución de variables políticas- que permitieran argumentar que si bien existe complementariedad entre los abordajes, también se constata la presencia de márgenes de rivalidad e incongruencia.

Para la revisión de los casos abordados se consultó, principalmente, bibliografía de ambos países –libros y artículos científicos, principalmente del campo de la historia, la economía, la sociología y la ciencia política-, procurando evidencia que permitiera elaborar una explicación sobre la emergencia de la

democracia en Argentina y Uruguay a comienzos del siglo XX hasta constatar la saturación de los argumentos. Esta estrategia fue complementada con la exploración de información secundaria y una revisión documental específica de diversas fuentes de información. En síntesis, la recolección de datos y la elaboración de argumentos teóricos, y su permanente *ida y vuelta*, procuraron esquivar el “diálogo de sordos” mencionado por Braudel¹⁰ (1958).

¹⁰ A propósito Burke argumenta que, para el caso de los historiadores y teóricos sociales, el diálogo ha sido accidentado en la medida que *“los teóricos sociales han visto tradicionalmente a los historiadores como recolectores aficionados y miopes de hechos sin ningún sistema, método o teoría, y estiman que la impresión de su ‘base de datos’ solo se compara con su incapacidad para analizarla (...) para los historiadores los teóricos sociales son personas que enuncian lo obvio en una jerga bárbara y abstracta, carecen de todo sentido de lugar y de tiempo. En suma, pese a la existencia de una cantidad creciente de personas bilingües, teóricos e historiadores no hablan todavía el mismo idioma. Su conversación, según dijo una vez el historiador francés Fernand Braudel (1958), ha sido con frecuencia un diálogo de sordos”* (2007: 17). Es prudente señalar que existen razones evidentes que muestran que la vinculación entre la historia y la teoría se ha vuelto más amigable e incluso se constata cierta funcionalidad (McCloskey 1976).

Capítulo II. Fundamentos teóricos: Democracia y democratización

A lo largo de este capítulo se realiza un recorrido por las principales teorías elaboradas para explicar la democracia y la democratización. Partiendo de diferentes niveles de abstracción –paradigmas, ideas, teorías generales y sustantivas- se busca dar un marco de conceptos razonable para comprender al objeto de estudio y cumplir con el objetivo de esta investigación (Sautu 2005). Lo que aquí se presenta no busca dar cuenta de todo el conocimiento existente en materia de democracia y procesos de democratización, tarea por demás compleja en caso de que fuera posible, sino de realizar un sutil zurcido entre conceptos y apreciaciones de distintos niveles de abstracción con la finalidad de realizar una estructura teórica homogénea y funcional a la pregunta de investigación que guía al documento (Batthyány y Cabrera 2011).

Este capítulo se encuentra organizado en dos secciones. En la primera se realiza un recorrido teórico que permite acceder a una definición operativa de democracia. En la segunda se problematiza la noción de democratización a la luz de las teorías desarrolladas para su explicación. La adopción del Análisis de la Congruencia como marco metodológico implicó una especial atención a las explicaciones teóricas sobre los procesos de democratización en general, y aquellos que se aproximan a los casos de forma particular. De este modo, en este capítulo, el intenso recorrido por las teorías adquirió especial relevancia y centralidad.

1. Definiendo democracia: algunas nociones previas

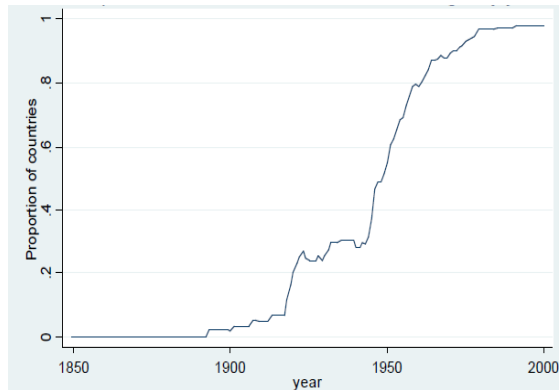
Uno de los propósitos indirectos de este documento es colaborar con la teoría de la democracia sustentada en hechos específicos, con la finalidad de ampliar sus márgenes conceptuales, capacidad explicativa y compresiva sobre los fenómenos y procesos históricos sobre los cuales se asienta (Bulcourn 1996). En tal sentido, se realizarán dos aclaraciones. La primera: la democracia moderna es capitalista, eso vale tanto para las interpretaciones mínimas y procedimentales como para las

más ambiciosas en términos normativos. La segunda: los primeros gobiernos representativos de Inglaterra, Estados Unidos, Francia, España y Latinoamérica no podrían haber sido catalogados de democráticos si se les aplicara la actual definición, pero tampoco fueron vistos así por quienes los idearon. A pesar de sus pronunciamientos igualitaristas, los fundadores buscaron construir un gobierno representativo para determinado grupo poblacional -en general, los propietarios- que fuera salvaguardado, principalmente, de los vicios de los pobres. Marcados por la contradicción existente entre la posible igualdad política que traería consigo la democracia y la desigualdad económica propia del capitalismo del siglo XIX, los fundadores de la democracia idearon que *“los derechos políticos fueran restringidos a los hombres, ricos o propietarios”* (Przeworski 2009: 291).

El devenir histórico ha expuesto que en todas esas sociedades el sufragio fue secuencialmente extendido de los hombres blancos y ricos, a los hombres blancos y pobres y luego a los hombres negros y a las mujeres¹¹. De esta simple enumeración se puede apreciar que el recorrido desde la forma de gobierno representativo a la democracia de masas, tal cual hoy es identificada a lo largo y ancho del mundo Occidental, fue tortuoso y en algunos lugares más que en otros. A partir de los datos suministrados por Przeworski (2009) en el Gráfico 1, se constata que en 1900 una porción muy pequeña de países contaba con el sufragio universal absoluto mientras que, conforme avanzaba el nuevo siglo, el número de países que comenzaron a otorgar el sufragio universal a los hombres aumentó considerablemente.

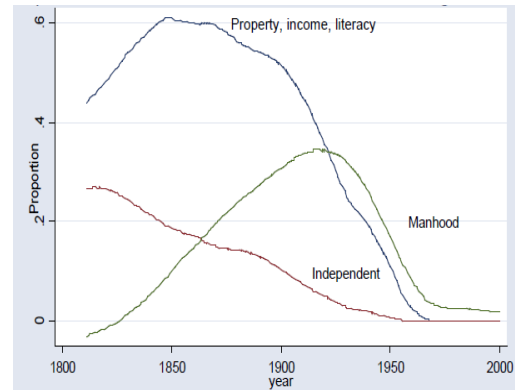
¹¹ Esta situación no es extrapolable a aquellos países emergentes de conflictos bélicos, por ejemplo, que inmediatamente garantizaron los derechos a gran parte de su población.

Gráfico 1. Proporción de países con voto universal masculino por año



Fuente: Przeworski 2009: 1

Gráfico 2. Proporción de países con diferentes restricciones al sufragio 1810-2000: propiedad, sexo y autonomía



Fuente: Przeworski 2009: 2

Como se aprecia en el Gráfico 2, durante la segunda mitad del siglo XX, el sufragio universal absoluto se convirtió en una norma incuestionable en los países capitalistas, ya que las distintas restricciones fueron eliminadas. Tal como argumenta Therborn (1979) la introducción del sufragio igualitario requirió, principalmente, el desmantelamiento de una serie de restricciones basadas en el criterio de pago de impuestos y en la capacidad de ingresos. No obstante, también eran importantes las prohibiciones vinculadas a los niveles de analfabetismo – como en Italia durante la nueva ley electoral de 1911 y en los estados del Sur de Estados Unidos hasta bien entrado el siglo XX-, la pertenencia a un sexo – invariablemente el femenino- a una raza o a los integrantes de determinada clase – principalmente la trabajadora como en el caso de Inglaterra y Dinamarca-.

Si bien es históricamente evidente que el siglo XIX occidental se caracterizó por reglamentos y normas electorales muy restrictivas cristalizadas en sistemas electorales censitarios, es posible que tal generalización no solo oculte a la multiplicidad de criterios que se utilizaron para definir los niveles de inclusión y exclusión del derecho electoral -tanto de los electores como de los elegibles- sino también sus variaciones en el tiempo y en el espacio. Como bien argumentan Sabato y Ternavasio “no se trata de una secuencia lineal y progresiva sino una temporalidad cargada de marchas y contramarchas y de espacios que no pueden

identificarse con la idea de Estado-Nación, sino a partir de territorios con fronteras muy difusas” (2011: 24). Por ejemplo, en los territorios rioplatenses las leyes electorales otorgaron el derecho de voto a amplísimos sectores de la población masculina desde el inicio de la revolución independentista sin embargo fueron permanentemente ignorados por las prácticas políticas informales concretas. En otras palabras, la formalidad de la ley no evitaba la ausencia de implementación del derecho.

Si se vuelve a la información que se desprende de las gráficas 1 y 2 se aprecia que los últimos años del siglo XIX y primeros del siglo XX, fueron testigos de importantes modificaciones políticas y de relevantes cambios en materia de regímenes políticos a nivel mundial: la mayoría de los países analizados por Przeworski (2009) se transformaron de no democracias en democracias. En Argentina y Uruguay pasó algo similar. Pero ¿qué es un régimen democrático? ¿Qué dimensiones están en juego? ¿Qué diferencia a un régimen democrático de otro no democrático? Las preguntas son complejas y han requerido de atención analítica a lo largo de años. Esta sección, tal y como lo adelanta el título, está destinada a alcanzar una definición operativa de democracia capaz de guiar el proceso analítico posterior.

1.1 Definiendo *democracia* desde la perspectiva contemporánea

Dado que este documento no pretende proponer una nueva definición de democracia, asume una interpretación medianamente aceptada sobre lo que es ese régimen político. Para todos los significados de democracia presentados a lo largo del tiempo, existe cierto acuerdo académico en que la aproximación más adecuada fue suministrada por Dahl en *La Poliarquía. Participación y oposición* (1971). Esta concepción, restrictiva y formal, resulta práctica ya que pone de manifiesto algunas sustantivas diferencias entre los regímenes de gobierno contemporáneos (Traversa 2011). En función de lo considerado por Dahl (1971), es posible catalogar a un régimen político como democrático si cumple con los requisitos indicados en la Tabla 2.

Tabla 2. Algunos requisitos para que se dé la democracia entre un gran número de habitantes

Para tener oportunidad de	Se requieren las siguientes garantías
I. Formular preferencias	1. Libertad de asociación 2. Libertad de expresión 3. Libertad de voto 4. Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo 5. Diversidad de fuentes de información
II. Manifestar preferencias	1. Libertad de asociación 2. Libertad de expresión 3. Libertad de voto 4. Elegibilidad para la cosa pública 5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo 6. Diversidad de fuentes de información 7. Elecciones libres e imparciales
III. Recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias	1. Libertad de asociación 2. Libertad de expresión 3. Libertad de voto 4. Elegibilidad para el servicio público 5. Derecho de los líderes políticos para competir en busca de apoyo. Derecho de los líderes políticos a luchar por los votos 6. Diversidad de fuentes de información 7. Elecciones libres e imparciales 8. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias

Fuente: Dahl 1971:15

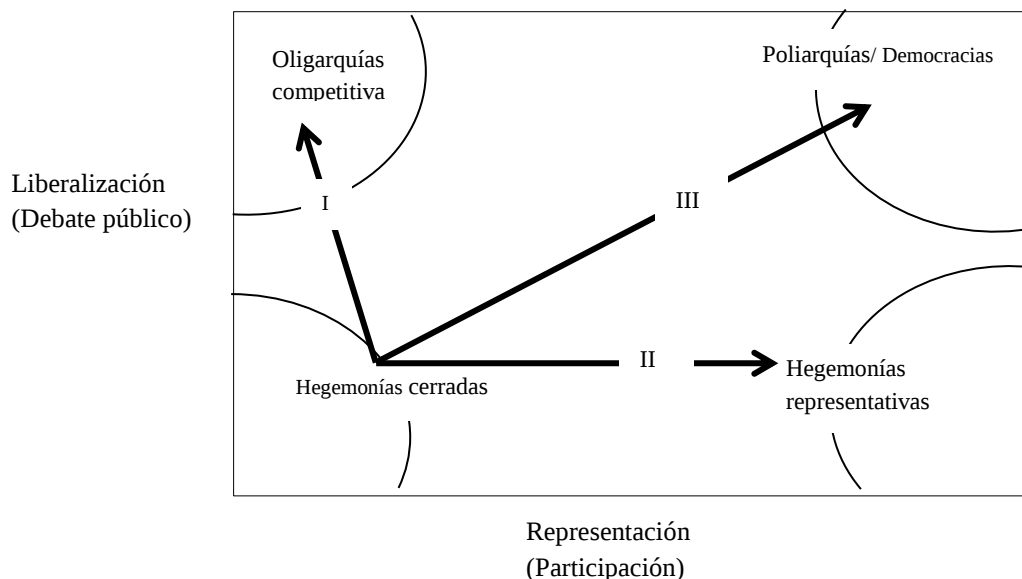
El autor de *La Poliarquía...* reconoce que la democracia ha adquirido significados divergentes a lo largo de la historia y que los criterios por él propuestos resultan aplicables y poseen validez solamente al momento de considerar los regímenes democráticos que se despliegan en los Estados contemporáneos. Asumiendo dicha premisa como verdadera considera la posibilidad de agregar las ocho características en dos dimensiones teóricas de

mayor nivel de abstracción: *amplitud del debate público y derecho a participar en el gobierno y en elecciones*¹².

Esta agregación abre la posibilidad de clasificar a los regímenes políticos a través de dos dimensiones que varían independientemente una de la otra y dan origen a cuatro tipos de regímenes políticos diferentes, ilustrados en la figura 1. Como ejemplo de variaciones independientes, Dahl (1971) mencionó que hacia finales del siglo XVIII el debate público tenía un importante grado de desarrollo en Inglaterra, pero solo una pequeña porción de la población participaba del mismo, hasta las sucesivas ampliaciones del sufragio en 1867 y 1884. Pero también manejó ejemplos para los casos opuestos, donde sí se garantizaba el sufragio universal en contextos de gobiernos represivos donde el debate público fue fuertemente controlado, como la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

¹² La noción de debate público no es de fácil comprensión si no se la vincula con la idea de competencia pacífica. En el contexto argentino y uruguayo de finales del siglo XIX y comienzos del XX la “contestación pública” adquirió distintos perfiles: “*desde la eclosión en el discurso y las conductas revolucionarias del ciudadano en armas hasta la acción incansable de la prensa como factor legitimador de los que defendían el orden establecido y de aquellos que lo impugnaban. Sobraban los debates, los conflictos y las oposiciones. Lo que no sobraba, en cambio, era la puesta en vigencia de las instituciones que debían mediar en la praxis de la libertad política. Ya sea por el recurso a la violencia o al fraude en sus diversas modalidades, fuertes y benignas, o por la reducción del ámbito de lo público mediante el ejercicio habitual de negociaciones secretas, siempre surgían impedimentos para que las expresiones de la polémica pudiesen encontrar el cauce capaz de reconocer al oponente como un sujeto legítimo*” (Botana 2012: 324).

Figura 1. Los cuatro tipos de regímenes de Dahl (1971)
Liberalización, representación y democratización



Fuente: Dahl 1971:18

Nota: Es importante retomar lo señalado por Dahl en la explicación de esta figura sobre la ausencia de denominación y divisiones del espacio en blanco que ocupa el centro de la figura. A propósito, señala que “este vacío nominal refleja en parte la tendencia histórica a clasificar los regímenes con las denominaciones más extremas, pero también expresa mi propio deseo de evitar una terminología redundante. La falta de nomenclatura no equivale, empero, a una ausencia de regímenes; lo cierto es que quizás la gran mayoría de los sistemas actuales quedan dentro de esta zona central. Muchos cambios importantes en los regímenes implican entrar o salir de esta zona central (...) Al referirme a los sistemas que quedan dentro de este espacio central utilizaré a veces los términos ‘próximo’ o ‘casi’ (...)” (Dahl 1971: 19).

En la figura precedente, en el primero de los casos se constata la ausencia de debate público y el derecho a participar se encuentra cabalmente restringido. Dahl denominó a este tipo como “*hegemonía cerrada*” (1971: 17). Ahora bien, si un régimen comienza a transitar por el camino de la liberalización del debate público y decide no ampliar los márgenes del derecho a participar, se cristalizará una forma denominada “*oligarquía competitiva*” (Dahl 1971: 17). Sin embargo, también puede ocurrir que una hegemonía cerrada ensanche los márgenes del demos, pero no liberalice el debate público, institucionalizando una “*hegemonía representativa*” (Dahl 1971: 18). Por último, un cuarto tipo de régimen, la *poliarquía* (democracia) se encuentra “*sustancialmente liberalizado y popularizado, es decir muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público*” (Dahl 1971: 18). Bajo tales supuestos es posible afirmar que

cuando los regímenes hegemónicos y las oligarquías competitivas caminan hacia la democracia, aumentan las probabilidades de enfrentarse a altos niveles de participación y debate, y *“por consiguiente se procesa una extensión del número de individuos, grupos e intereses cuyas preferencias hay que considerar al ejercer el poder político”* (Dahl 1971: 23).

De esta forma puede resultar justificable afirmar que una democracia es un régimen en el que grupos ideológicamente y socialmente diferentes tienen derecho a competir por el poder político y en el que los titulares del poder institucional son elegidos por el pueblo y responsables ante el mismo, al tiempo que se garantiza permanente la libertad de asociación; libertad de expresión; libertad de voto; elegibilidad para el servicio público; derecho de los líderes políticos para competir en busca de apoyo y derecho de los líderes políticos a luchar por los votos; diversidad de fuentes de información; elecciones libres e imparciales e instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias (Dahl 1971; Vanhanen 2004).

Ahora bien, analizado desde la perspectiva de aquellos que detentan el poder en el régimen no democrático, Dahl argumenta que *“una transformación hacia un régimen democrático implica nuevas posibilidades de conflicto, ya que sus portavoces pueden ser sustituidos por nuevos individuos, grupos e intereses”* (1971: 23). De este modo el tránsito o la transformación de un régimen no democrático a otro si democrático, adquiere relevancia teórica porque se presenta como un espacio temporal y estructural cargado de significado para el futuro del régimen democrático. Estos tránsitos han sido señalados por la literatura como “procesos de democratización”. Ahora bien ¿por qué quienes poseen los derechos políticos deciden extenderlos a quienes no lo tienen? ¿Cuáles son los factores que motivan el pasaje de un tipo de régimen a otro? En otras palabras ¿por qué ocurren los impulsos democratizadores? ¿Por qué emergen las democracias?

Antes de dar paso a la siguiente sección, es importante mencionar que no se pretende establecer un relato determinista o lineal sobre los procesos de democratización sino habilitar, en la medida de lo posible, márgenes de incertidumbre acotados por la teoría. Así, las aproximaciones y afirmaciones

realizadas a lo largo de este documento se vinculan con aquellos estudios sobre la democracia y la democratización que, además de centrarse en los aspectos institucionales y procedimentales señalados hasta el momento, se preocupan por la potencialidad conflictiva que reviste ya que la democracia y la democratización son, ante todo, reflejos de pugnas por el poder (Bulcourn 1996; Rueschemeyer, Stephens y Stephens 1992).

1.2 Definiendo al objeto de estudio: la democratización

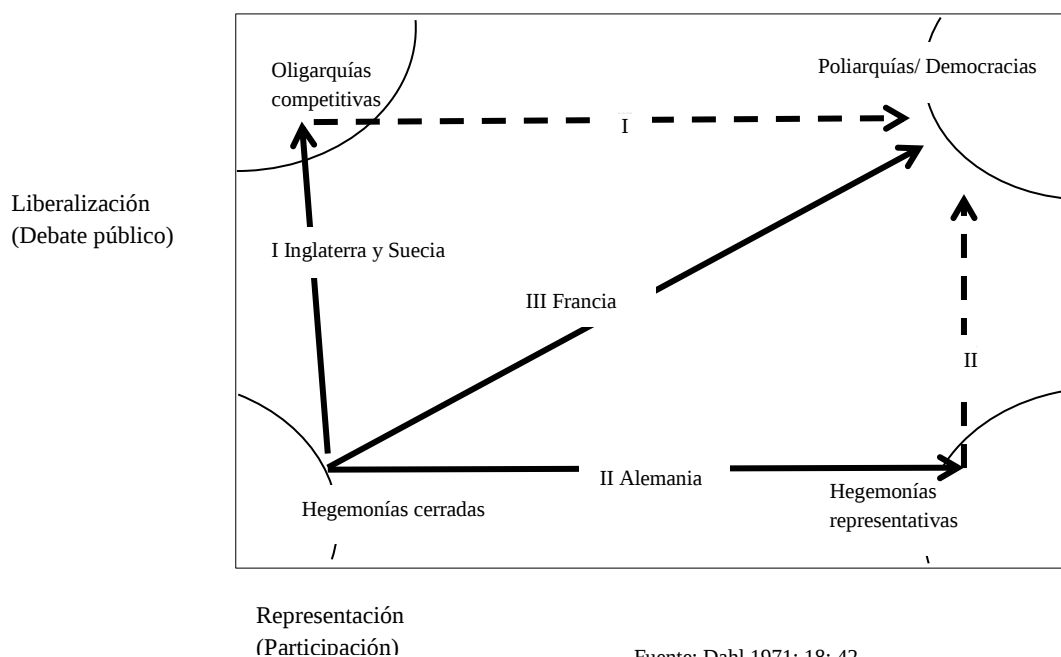
El *surgimiento, nacimiento o emergencia* de la democracia, ha sido denominado por la literatura como democratización. Y en pocas palabras, la democratización es un paso de la no democracia a la democracia que supone la extensión del derecho a sufragar y la instalación de una serie de garantías institucionales destinadas a su protección. En el curso de las democratizaciones, la mayoría de la población adquiere derechos vinculantes, protegidos y relativamente iguales sobre los agentes, las actividades y los recursos del gobierno (McAdam, Tarrow y Tilly 2005). Por tales motivos, se trata de instancias complejas que, además de poner en juego consideraciones en torno a qué tipo de requisitos formales son los preferidos por la sociedad para resolver sus problemas de acción colectiva, pueden cristalizar conflictos más hondos vinculados a la estructura productiva y a aspectos redistributivos. El tránsito por un proceso de democratización revela la transformación de estructuras y formas hegemónicas, previamente legítimas, en formas y estructuras aptas para la competencia política, dando origen a la democracia en los términos indicados en la sección precedente. De este modo, la *conflictividad* es una característica constante de estos procesos.

El trabajo seminal de Lipset (1959) abrió paso a un cúmulo de interpretaciones y problematizaciones sobre el nacimiento y estabilidad de la democracia. Mientras argumentaba que la democracia tendría lugar en aquellas sociedades que atravesaban por un proceso de modernizador -caracterizado por una creciente urbanización, una mayor importancia de la industria y un mayor nivel educativo- Moore (1966) lo cuestionó. Sus interrogantes hicieron hincapié en los efectos inexorables de la modernización y su argumento, en cambio,

enfaticó sobre la posibilidad del surgimiento de tres caminos hacia el mundo moderno de los cuales la democracia era tan solo uno de ellos, junto con el fascismo y el comunismo. La democracia, bajo la lupa de Moore (1966), tendía a aparecer cuando la burguesía, asentada sobre una agricultura que comenzaba a nacionalizarse, lograba posicionarse como fuerza promotora del sufragio, en parte con la esperanza de cambiar la relación de poder en el futuro. Así, más allá de las diferencias en torno a las inferencias causales, tanto Lipset (1959) como Moore (1966) coincidieron en la importancia de los factores socioeconómicos para el surgimiento de la democracia.

En la misma línea, y tomando en cuenta que los procesos de democratización se caracterizan, entre otros factores, por transformaciones en las estructuras arraigadas de una sociedad, Dahl se esforzó por ilustrar “*los tres caminos posibles hacia la democracia*” (1971: 41). Mediante la combinación de sus dos dimensiones de análisis (liberalización y participación) construyó la figura 2 y trazó posibles trayectorias de democratización donde el conflicto es una variable que puede aparecer con mayor o menor intensidad, pero nunca estar ausente.

Figura 2. Trayectorias hacia la democracia



En el caso de la trayectoria I la liberalización del debate público, antecede a la representación. En ese caso, la hegemonía cerrada abre las posibilidades del debate público y da lugar a una oligarquía competitiva. El siguiente paso será la transformación de la oligarquía competitiva hacia una democracia, mediante el aumento de la representación del régimen. Dahl, consideró que se trata de una *“aproximación bastante exacta de la trayectoria emprendida por Suecia e Inglaterra”* (1971: 42). Para el recorrido realizado por la Trayectoria II, Dahl previó que la representación se adelanta a la liberalización. En ese caso, la hegemonía cerrada *“se abre haciéndose representativa y seguidamente en una democracia al aumentar las oportunidades de debate público (...) es el camino tomado por Alemania desde el Imperio hasta Weimar”* (1971: 42-43). Sin embargo, también consideró posible la existencia de una *“vía rápida”* –trayectoria III- a través de la cual una hegemonía cerrada se torna en una democracia ya que otorga, al mismo momento y rápidamente, *“el derecho al sufragio universal y al debate público (...) semejante al seguido por Francia desde 1789-1792”* (Dahl 1971: 42). Moore (1966), Rokkan (1970), Lipset y Rokkan (1967) y Dahl (1971) acuerdan que la secuencia más reiterada ha estado próxima a la primera de las trayectorias, donde los procedimientos políticos competitivos fueron consagrados con anterioridad a la apertura de la participación ciudadana. En los casos vinculados a ésta, las prácticas, la cultura y la acción política se desarrollaron e impulsaron desde el interior de una hegemonía cerrada donde solo la élite poseía derechos políticos, entre otra serie de beneficios.

Generalmente hay dos rasgos que configuran a las decisiones políticas-económicas a las que se enfrentan las elites en los casos que corresponden a la no democracia -hegemonías cerradas, oligarquías competitivas, hegemonías representativas-: las preferencias agregadas en su interior y las presiones desde afuera. Si todas las demás variables fueran constantes, es posible afirmar que la élite en el poder tiende a elegir políticas que maximizan sus utilidades y beneficios tanto presentes como futuros, en términos económicos, políticos, sociales, culturales, etc. Por tales motivos, el pasaje de un tipo de régimen a otro

“pocas veces fue fácil y el conflicto con harta frecuencia se presentó áspero y enconado” (Dahl 1971: 43).

Pero a decir verdad las democratizaciones no siempre son tan evidentes. La literatura especializada ha destinado gran parte de su producción a determinar las causas y efectos de las democratizaciones, así como también sus características distintivas. En la literatura pueden distinguirse dos enfoques básicos sobre el cambio de régimen y las transiciones hacia la democracia (Colomer 2000; Shin 1994). Un primer grupo aglutina a los estudios que priorizan el análisis de los aspectos estructurales, socioeconómicos y culturales de la democracia. Se hace eco de una larga tradición vinculada al marxismo y la sociología histórica que se focaliza en la presión generada por los excluidos, de modo que el análisis de las clases sociales es un factor crucial. En el otro, dado que entiende que los regímenes políticos son el producto de procesos estratégicos de cambio, su principal área de interés recae en las interacciones, negociaciones y opciones estratégicas tomadas por los actores sociales y políticos racionales en momentos de alta tensión.

En el mismo sentido de Colomer (2000) y Shin (1994), Collier (1999) argumenta que estas dos grandes perspectivas encontraron su auge explicativo en momentos histórico-analíticos distintos. Mientras que la democratización en el período histórico fue analizada, principalmente, en términos de clases, como procesos graduales iniciados en el seno de un régimen no democrático que incorporaron incrementalmente modificaciones hasta la introducción del derecho al sufragio de la masa, en los análisis de las transiciones a la democracia concretadas entre las décadas de 1970 y 1980 las categorías de clase alta y clase baja, o burguesía y clase obrera, tendieron a ser reemplazadas por las nociones de agentes titulares y oposición, líneas duras y blandas, maximalistas y moderados. Las denominadas teorías de la transición democrática emprendieron abordajes que priorizaron el peso de la coyuntura, cercenando la incidencia de los factores estructurales (Bulcourn 1996).

A continuación, se realiza un recorrido, no exhaustivo, por los exponentes teóricos más reconocidos de ambas perspectivas con la finalidad de alimentar el

entramado conceptual-teórico que es propuesto por este documento, una vez presentados los casos. Este denso derrotero se justifica en el perfil del análisis empírico propuesto por el documento ya que intentará verificar el mérito y la capacidad de las distintas teorías para explicar los procesos de democratización en el Río de la Plata durante el temprano siglo XX.

1.2.1 La democratización: un recorrido por teorías y aproximaciones contemporáneas

Si se asume que en los casos que corresponden a la no democracia se siguen los lineamientos de un grupo poco numeroso y relativamente más influyente que la mayoría, podría señalarse prudentemente, que la no democracia no solo es la regla de un grupo relativamente pequeño sino también relativamente rico¹³. En su análisis sobre la ampliación del sufragio para el mundo Occidental, Acemoglu y Robinson mostraron que la democratización fue seguida por un aumento de la redistribución y en algunos casos por una “*desaceleración en la curva de Kuznets*”¹⁴ (2000: 1168). Ahora bien, si la democratización es seguida por un aumento de la redistribución ¿por qué las élites se aventuran a instalar una democracia? ¿por qué se arriesgan a perder los beneficios que ostentaban con el antiguo régimen? Porque como adelantan los autores, las elites suelen vivir con miedo de ser reemplazadas por distintos grupos sociales o por otros sectores de la élite. Por ello otorgan beneficios.

En el mismo sentido, Dahl entendió que la probabilidad de que una elite tolere a la oposición a su régimen aumenta “*en la medida que disminuyen los recursos con los que dicho gobierno cuenta para suprimir a sus adversarios, en*

¹³ Acemoglu y Robinson (2006) señalan que para el caso de muchas circunstancias históricas éste se trata de un postulado sensato: “*Por ejemplo, las restricciones formales al sufragio han estado típicamente en los pobres: aquellos sin activos, que poseen bajos ingresos o que son analfabetos. Por supuesto, también existieron restricciones raciales en la votación –por ejemplo, en Estados Unidos antes de la Guerra Civil y en Sudáfrica antes del colapso del sistema del apartheid- pero una vez más, los grupos raciales privados de su derecho a votar eran, en su inmensa mayoría, pobres*” (2006: 119).

¹⁴ La curva de Kuznets (1955) representa la hipótesis manejada por Simon Kuznets y sostiene que los países pobres serían, en un principio, igualitarios; sin embargo, a medida que atraviesan por un proceso de desarrollo el ingreso se concentra y la distribución del ingreso empeora. Para Acemoglu y Robinson (2000) el aumento de la desigualdad, a menudo asociado con la industrialización, promovió la agitación social e indujo a la democratización. Esta, a su vez abrió camino para la redistribución y el acceso a la educación masiva y un descenso de la desigualdad.

relación con las fuerzas de la oposición” (1971: 55). Los principales recursos de los que se valen las elites en el poder para suprimir a sus antagonistas son i) la coacción, persuasión e instigación violenta a cargo, normalmente de la policía y del ejército; ii) las sanciones socioeconómicas, que se aplican cuando se tiene el control de los recursos económicos, de los medios de comunicación, de los procesos de educación y de la socialización política. No obstante, el autor también indicó que es posible considerar que *“la probabilidad de que una elite tolere a la oposición aumenta al reducirse su capacidad para utilizar la violencia y las sanciones económicas encaminadas a suprimir dicha oposición”* (1971: 55). En este caso dos factores pueden limitar la capacidad de la elite en el gobierno para aplicar sanciones i) puede ocurrir que la policía y el ejército sean fuerzas escasas o despolitizadas; ii) los recursos políticos pueden estar tan desperdigados que ningún grupo unificado, gobierno inclusive tenga su monopolio. Como consecuencia, el gobierno no democrático ha de considerar los riesgos asociados a la supresión de la oposición, porque si la tolerancia puede ser cara, la supresión puede serlo mucho más. Así, en la medida en que el precio de la supresión exceda al precio de la tolerancia, mayores serán las oportunidades de que se origine un régimen competitivo.

Esta última explicación se asocia a la clásica expresión sobre la extensión de los derechos políticos: *“reformer para preservar”*. Esta definición ha sido reiterada por Bendix y Rokkan, quienes observaron que una vez finalizada la Revolución Francesa, algunos países que procesaron instancias de movilización popular, exigiendo la extensión de derechos, se enfrentaron a algún tipo de resistencia por parte de las elites y accedieron a un *“eventual arreglo mediante una nueva definición de derecho”* (1962: 30). El novedoso *arreglo*, por lo general, se asoció a la instalación de normativas más participativas y modificaciones en los términos de representación que descomprimieron el conflicto.

Los enfoques precedentes sustentados en una perspectiva estructuralista fueron fuertemente cuestionados a partir de la década de 1970. Conforme las interpretaciones de la Ciencia Política se asentaban en el mundo académico,

algunos de los mayores exponentes de la época (Linz 1978; Rustow 1970) comenzaron a tildar al enfoque de “determinista”. Si bien sus perspectivas se centraron en los factores intervinientes del “colapso de la democracia” y no tanto en su emergencia, incidieron en el cambio de paradigma explicativo dando lugar a perspectivas que intentaron integrar explicaciones estructurales con aquellas centradas en la elección de los agentes¹⁵ (Acemoglu y Robinson 2006).

En este marco es posible resaltar los aportes de Collier (1999) quien sostuvo que la emergencia de la democracia de masas, tal y como fuera conocida en el siglo XX, coincidió históricamente con la organización de partidos políticos, la aparición del proletariado y la correspondiente estructuración de sus demandas en sindicatos de ascendencia nacional. De este modo, la democracia aparece como el resultado de un conflicto entre sectores dominantes y subordinados, y por lo tanto como el efecto “*del balance de poder entre clases*” (Collier 1999: 10). Así, la autora concluye que la democracia de masas irrumpe definitivamente cuando los sectores demandantes -principalmente los sectores obreros- son más fuertes que las clases que las resisten¹⁶.

Dentro de la línea argumentativa que prioriza el rol de la clase trabajadora en los procesos de emergencia de la democracia se hallan las explicaciones elaboradas por Rueschemeyer, Stephens y Stephens (1992) y Therborn (1979). Los primeros autores se preocupan, en términos generales, por la relación existente entre el capitalismo y la democracia. En términos concretos examinan la vinculación entre las transformaciones sociales acarreadas por el desarrollo

¹⁵ Este es el caso de Huntington (1991) quien propuso una compleja red de factores que influirían en la democratización en función *olas*. Para las democracias nacidas antes de la I Guerra Mundial, subrayó el rol de la urbanización, la creación de la clase media y el descenso de la desigualdad. Sin embargo, tal como señalan Acemoglu y Robinson, “*en lugar de proporcionar una teoría, utiliza la discusión existente para producir una taxonomía de diferentes casos, centrándose en tres posibles caminos*” (2006: 78).

¹⁶ Adicionalmente, propuso que la emergencia de la democracia también puede estar asociada en algunos casos, a un “proyecto de élite”. Bajo estas circunstancias, las elites impulsan la democratización por razones que se hunden en su convencimiento y en el cambio de valores, motivos diferentes a las presiones y/o amenazas provenientes de los sectores subalternos. Sin embargo, para Acemoglu y Robinson esta concepción se trata de un “*evento tan raro que no puede ser la base de generalizaciones*” (2006: 84). En tal sentido consideran que, si bien las elites pueden estar divididas y poseer una importante heterogeneidad interior, el desafío que producen los subalternos al sistema refuerza el perfil prodemocrático de alguna de las fracciones internas. De modo que el incentivo democratizador sigue procediendo del exterior.

económico capitalista y por las posibilidades de sobrevivencia de la democracia en el largo plazo. Al tiempo que Moore (1966) señalaba que la ocurrencia de la democracia estaba vinculada con la fortaleza de la burguesía capitalista, Rueschemeyer, Stephens y Stephens (1992) consideraron que la aparición del régimen democrático se asoció a la presencia y generalización de clases trabajadoras empoderadas. Los autores concluyen que la democratización representa *“un aumento de la igualdad política y por tanto es la relación de poder la variable más importante para determinar si la democracia puede emerger, estabilizarse y mantenerse ante condiciones adversas”* (1992: 5)¹⁷. De su análisis emerge que la clase obrera urbana fue la defensora más frecuente de la plena extensión de los derechos democráticos, *“porque les permitió ingresar al sistema político donde podría perseguir sus intereses y además porque la clase obrera posee capacidad para organizarse”* (Rueschemeyer, Stephens y Stephens 1992: 6). Adicionalmente, argumentaron que la clase media desarrollaría comportamientos ambivalentes *“sobre la base de posibles alianzas más o menos redituables de acuerdo con sus intereses”* (1992: 6).

Therborn, por su parte, insistió sobre *“la influencia determinante de la clase trabajadora en los procesos de democratización”* (1979: 80) y cuestionó a los autores que habían marcado la segunda mitad del siglo XX¹⁸ (Moore, Rokkan y Dahl). Bajo su perspectiva la democracia es alcanzada a través de rutas tan diversas y tortuosas que *“cualquier intento de explicación general resulta*

¹⁷ Las relaciones de poder están condicionadas por tres conjuntos de fuerzas: equilibrio de poder entre las distintas clases y coaliciones de clases; estructura, fuerza y autonomía del aparato estatal y el poder de las relaciones transnacionales.

¹⁸ En análisis que realiza Therborn también hay espacio para la especulación histórica con relación a la vinculación problemática y contradictoria que ha cruzado la historia de Occidente: la relación entre democracia y capitalismo. Si bien para los habitantes del siglo XXI parece una relación sin fisuras y relativamente sólida, no lo fue para quienes habitaron el siglo XIX y el temprano siglo XX. Al respecto el autor señala: *“En el siglo XIX y comienzos del siglo XX, la opinión dominante era que la democracia y el capitalismo -la propiedad privada- eran incompatibles. Incluso un liberal de espíritu tan amplio como John Stuart Mill se oponía considerablemente a la democracia por esta misma razón. El abogaba por la introducción del voto plural a los empresarios, comerciantes y banqueros. En el siglo XX los ideólogos burgueses han mantenido que sólo el capitalismo es compatible con la democracia ¿Qué ha ocurrido? ¿Es esto una racionalización post?”* (Therborn 1979:16)

imposible, o en el mejor de los casos equívoca” (Therborn 1979:52). No obstante, realizó algunas importantes puntualizaciones.

La primera es que la democracia siempre aparece tras luchas que involucran diversos grados de violencia y duración. Puntualmente, la emancipación legal de la mano de obra y la creación de un mercado libre de trabajo, la industrialización y la concentración del capital fueron fuerzas intrínsecas que sentaron las bases de un movimiento obrero con suficiente poder. La segunda es que en general, la clase trabajadora no obtuvo la participación en el proceso político en el “calor de la batalla”. Por el contrario, fueron más frecuentes las concesiones realizadas por la burguesía tras un tiempo de resistir las presiones de reforma. En tercer lugar, la existencia de tendencias internas del capitalismo que, bajo ciertas condiciones, pueden generar fuerzas democratizadoras distintas a la lucha proveniente de la clase obrera. Una tendencia es la originada de las relaciones de producción del capitalismo que tienden a crear una clase dominante *“internamente competitiva y pacíficamente desunida”* (Therborn 1979: 40). En su desarrollo, el capitalismo se va fraccionando (mercantil, financiero, industrial, agrícola) contribuyendo con la creación de una democracia que incluye al resto de la población a través de distintos mecanismos, con el fin de fomentar la competencia y legitimar un mercado libre, sin trabas para las distintas transacciones.

Desde este punto de vista la democracia no emerge de un accidente histórico, sino de las contradicciones del capitalismo que le otorgan mayor elasticidad y capacidad de expansión que otros modos de producción. Ahora bien, tanto Therborn (1979) como Rueschemeyer, Stephens y Stephens (1992) indican que, en América Latina, el protagonismo de la clase trabajadora ha sido menor o indirecto si se lo compara con el proceso de democratización europeo¹⁹.

¹⁹ “(...) comparado con Europa, las clases trabajadoras urbanas latinoamericanas no jugaron un papel principal como fuerza prodemocrática (...) la fuerza motriz detrás del establecimiento inicial de la democracia era la clase media. En una generalización algo cruda podríamos decir que en Europa la clase obrera, en la mayoría de los casos necesitaba a las clases medias como aliados para tener éxito en su empuje por la democracia, mientras que en América Latina era al revés (Rueschemeyer, Stephens y Stephens 1992: 182-185). Para Therborn, “el empuje

Otra de las aproximaciones clásicas, vinculada a las concepciones que suelen priorizar el enfoque en los sectores populares durante los períodos de aparición de los problemas de índole social tras los avances de los procesos de urbanización e industrialización y la activación política de las clases medias y los trabajadores, es la de *coyuntura crítica* manejada por Collier y Collier (1991) y retomada por Mahoney (2001) y Pierson y Skocpol (2008)²⁰. Hija del institucionalismo histórico, la coyuntura crítica aparece como un momento en el cual se procesan modificaciones radicales en el equilibrio institucional previamente existente. Esta forma de problematizar la realidad se asocia a la noción teórica de cambio discontinuado que asume que los largos períodos de estabilidad en los cuales se desarrollan y refuerzan las instituciones, solo son interrumpidos por momentos de cambio radical donde los actores con capacidad de agencia política intervienen en la remodelación de las arquitecturas institucionales. Collier y Collier (1991) entienden que la aparición de la democracia de masas estuvo condicionada por el procesamiento de un tipo de coyuntura crítica vinculada a la incorporación del movimiento obrero a la contienda política. La incorporación ocurrió de maneras distintas en los casos estudiados -Brasil y Chile, México y Venezuela, Uruguay y Colombia, Argentina y Perú- y jugó un rol central en la conformación de las arenas políticas nacionales durante las siguientes décadas. A través de la comparación encuentran que existen dos tipos de incorporación -partidaria y estatal- que fueron reforzándose en el

democrático de la clase trabajadora en América Latina fue bastante más indirecto que en Europa” (1979:85).

²⁰ La literatura ha definido a las coyunturas críticas como un período de tiempo donde tiene lugar un cambio significativo a partir del cual pueden sucederse distintas trayectorias o legados institucionales. En palabras de Pierson “(...) *las coyunturas son críticas porque generan arreglos institucionales en trayectorias que son muy difíciles de cambiar a lo largo del tiempo*” (2004:135). Para Mahoney y Schensul (2006) durante ese período de tiempo se opta por una opción particular dentro de un número de alternativas posibles, de modo que se estrecha el rango de posibles resultados futuros y se marca el fin de un ciclo histórico institucional. Mahoney (2001) enfatiza en la conexión existente entre coyuntura crítica y los procesos asociados a la dependencia de la trayectoria, al tiempo que señala la centralidad que adquiere el poder de decisión de los agentes dentro de la coyuntura crítica. De este modo, los resultados que se desprenden abren espacio a la aparición de mecanismos que interactúan y se refuerzan mutuamente condicionando la existencia de patrones de comportamiento futuros a través del legado histórico. En otras palabras, una vez que los actores políticos han comenzado a transitar un camino específico, es probable que les sea difícil revertir ese curso producto del peso, o condicionamiento, que ejerce la inercia de la trayectoria institucional (Capoccia y Kelemen 2007).

largo plazo a través de la dependencia de la trayectoria (Mahoney 2001; Pierson y Skocpol 2008). El primer tipo estimuló la generación de políticas sociales progresistas y la movilización de la clase obrera, promoviendo la construcción de regímenes más democráticos y competitivos. El segundo tipo se caracterizó por ser un proyecto en el cual el Estado controló el movimiento obrero, sentando las bases para el despliegue de regímenes autoritarios.

Si bien estas aproximaciones varían sus percepciones sobre el papel de la clase media, clases trabajadoras y las herramientas analíticas de aproximación, el motor principal de la democratización se halla en la capacidad de catalizar el conflicto que presenta el capitalismo. Afín a esta perspectiva se encuentra, también, el trabajo de Haggard y Kaufman (1995) quienes problematizaron la incidencia de las crisis económicas en la precipitación del cambio de régimen. En términos generales a lo largo de su argumento se señala que el descontento social contra la economía se transforma, posteriormente, en malestar deliberado contra el régimen político existente. Los autores analizan, en primer lugar, la relación entre la crisis económica y el retiro de los gobiernos autoritarios y posteriormente exploran cómo los legados económicos e institucionales del régimen autoritario afectan la capacidad de los nuevos gobiernos democráticos de iniciar y sostener su legitimidad.

Entre las alternativas sociológicas sobre los procesos de democratización, es posible encontrar las aproximaciones elaboradas por Tilly (1990) que evidencian en los procesos de formación del Estado los indicios de la democracia. Bajo este razonamiento, los reyes necesitaban recursos económicos, particularmente provenientes de impuestos, para hacer frente a la guerra. Para lograr que las élites nobles pagaran, debieron hacer concesiones de poder: una de ellas fue la creación de instituciones representativas, como los parlamentos. Así, la democracia surgió, primero, como un *quid pro quo* entre reyes y élites nobles en el que se concedió representación a las élites a cambio del pago de impuestos. Posteriormente tuvieron lugar otros intercambios, por ejemplo, entre burgueses y trabajadores que coadyuvaron a la ampliación de la participación (Acemoglu y Robinson 2006).

En una línea argumentativa similar se encuentran McAdam, Tarrow y Tilly (2005). Éstos señalan que, si bien existen itinerarios “*sorprendentemente distintos*” hacia la democracia, en función de que cada recorrido estampa características importantes en las formas de política pública que prevalecerán en el futuro, “*es posible identificar dos factores recurrentes: la contienda y la movilización política*” (2005: 293). De acuerdo con los autores, a lo largo de los procesos de democratización, pueden tener lugar algunos de los siguientes hechos: algunos grupos desean que se produzca un cambio y están dispuestos a realizar grandes esfuerzos para hacerlos efectivos; estos grupos pueden ser élites gubernamentales, contra-élites, grupos que reivindican por interés propio o por otros; es probable que algunos sectores de la sociedad vean amenazados sus derechos y privilegios y, por tanto, se opongan deliberadamente al cambio. A partir de tales puntualizaciones señalan que la democratización es un proceso conflictivo y contencioso (McAdam, Tarrow y Tilly 2005).

Para otros autores, en cambio, la forma más adecuada para comprender a los procesos de democratización es a través del análisis del comportamiento político de la élite, como el resultado de la combinación de incentivos estructurales y elecciones estratégicas. En este tipo de abordaje, cuyo ejemplo más paradigmático es la fecunda producción de O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1986) el análisis del comportamiento de la clase trabajadora y movimientos sociales es relegado a un segundo plano y los protagonistas son los arreglos y negociaciones que tienen lugar a la interna de la élite titular y fracciones de las elites no titulares pero legítimas para negociar. En esta perspectiva, las transiciones desde un régimen a otro son períodos caracterizados por una alta incertidumbre donde las elecciones racionales y el talento de los líderes negociadores aparecen como factores sustantivos y determinantes. Desde este punto de vista “*las disposiciones de las élites, los cálculos y los pactos determinarán si la apertura del régimen tendrá lugar*”²¹ (O'Donnell, Schmitter y

²¹ Los autores realizan una importante distinción entre la *liberalización* y la *democratización*. La primera, se caracteriza por ser un proceso destinado a efectivizar determinados derechos que protegen a los individuos y grupos de aquellos actos ilegales cometidos por terceros o por el Estado. Estas garantías incluyen elementos clásicos (habeas corpus, santidad del domicilio

Whitehead 1986: 3). Burton, Gunther y Higley sintetizan la naturaleza de estas aproximaciones señalando que *“en definitiva, una conclusión central de estos estudios es la gran responsabilidad de las élites nacionales de lograr el grado de consenso y unidad necesario para el establecimiento y consolidación de la democracia”* (1992: 342). Cuando las elites no alcanzan el poder a través del consenso entre facciones, tienden a perderlo a través de procesos democratizadores acelerados. Dado que las elites en una “sociedad modernizada” suelen estar relativamente fragmentadas, en el sentido de que poseen poca comunicación acerca de los valores compartidos, un régimen político se volverá estable cuando las elites titulares logran la unidad o consenso sobre valores concretos²².

Otros análisis han incorporado el efecto de las guerras y su posible vinculación con los procesos de democratización. Según Ticchi y Vindigni (2003), la ampliación de los márgenes del sufragio se volvió un aspecto necesario para inducir a los hombres a luchar -y, condicionalmente, a las mujeres para reemplazarlos en la producción y acelerar el mercado de trabajo-. Los autores evidencian su argumentación señalando que las *“reformas políticas implementadas en varios países europeos tuvieron lugar durante y después de las dos guerras mundiales”* (2003: 3). Ahora bien, si la extensión tiene lugar una vez finalizada la guerra, es posible considerar la existencia de otro tipo de razones como el agradecimiento por los servicios brindados en el campo de batalla. Sin

particular y de la correspondencia, derecho a ser defendido en un juicio justo de acuerdo con leyes preestablecidas, libertad de movimiento, habla, etc.) muy caras a la ciudadanía y son concesiones que fueron otorgadas a lo largo de la historia. Sin embargo, no se trata de medidas que involucren principios relativos a la democratización ya que carecen de mecanismos destinados a salvaguardar la rendición de cuentas hacia la ciudadanía. Sin estas herramientas de contralor, la liberalización puede resultar fácilmente manipulable y utilizada solo en conveniencia de los gobiernos (O'Donnell, Schmitter y Whitehead 1986).

²² Sin embargo, esta unidad no siempre se logra, y aun cuando tiene lugar es muy frágil porque no siempre es un buen momento para reorganizar los acuerdos. La teoría ha señalado dos. En primer lugar, se distingue la posibilidad de que un sector de la élite entre en conflictos de especial envergadura -como una guerra-. En dicho momento están ávidos de reorganizar sus acuerdos con los demás sectores de élite, negociado compromisos sustantivos. En segundo lugar, se constata una convergencia más gradual por la cual las elites titulares y de oposición llagan a adaptarse como competidoras validas dentro de las reglas democráticas. Es por tales motivos que Dogan y Higley indican que *“la mayoría de los regímenes nacen de crisis y enfrentamientos de la elite, es decir de luchas de poder cargadas con el factor catalizador de la violencia”* (1998: 4).

embargo, Przeworski advierte que es más *“plausible que las casusas de la extensión se encuentren en que los soldados que regresan de las guerras son peligrosos para sus gobernantes: creen que merecen los derechos y saben cómo luchar”* (2009: 20). En otras palabras, la democratización ocurre cuando se constata la presencia de agentes peligrosos para el statu quo del régimen restringido.

En tal sentido, las élites estarán dispuestas a extender el sufragio a modo de respuesta ante irrupciones puntuales de movilización política. Ahora bien, es válido preguntarse por qué las élites esperan hasta una irrupción realmente amenazante y peligrosa para extender el derecho y las garantías a sufragar. Y la respuesta es relativamente sencilla: porque las ampliaciones de derechos políticos neutralizan las amenazas en forma real porque son mucho más “costosas” que las concesiones económicas ya que suponen la pérdida constante de una porción del poder presente, pero también futuro (Przeworski 2009). Este autor, partiendo de la estilización de datos, encuentra que la democratización de un sistema puede ser o bien producto de la conquista de los grupos hasta el momento excluidos de la toma de decisiones –mediante una revolución- o una garantía voluntaria de los titulares en el poder, las élites, a modo de reconocimiento. Esta línea de aproximaciones también puede encontrarse en Cortés y Przeworski (1971) y Freeman y Snidal (1982) quienes analizaron los casos en que las elites extendieron el derecho a voto como respuesta a la disminución de la viabilidad o legitimidad del sistema político que ellas sustentaban.

En un sentido relativamente similar, Acemoglu y Robinson (2006) entienden que una democratización tiene lugar cuando la elite, titular del régimen no democrático, confronta con un grupo revolucionario fuerte que hace uso de su “poder político de facto” –aquel que se deriva de la fuerza violenta y de la distribución de recursos-. En este caso, calcula si le conviene realizar concesiones económicas futuras o soportar una revolución que dañaría, potencialmente, la propiedad y la fuente de sus ingresos. Partiendo de que los actores intervinientes de la secuencia son racionales, y teniendo en cuenta que a la masa revolucionaria no solo le preocupan las asignaciones distributivas que tienen lugar en el presente

sino también las asignaciones futuras, los autores argumentan que las elites estarán dispuestas a realizar concesiones asociadas a derechos y a la implementación de políticas públicas de corte redistributivo²³. En un escenario de alta tensión, las elites deben hacer concesiones y promesas de concesiones futuras que sean *creíbles*. Para Acemoglu y Robinson (2006) la única respuesta creíble es cambiar la identidad del *decisor fundamental* mediante la ampliación del derecho al sufragio modificando la asignación futura de poder político²⁴. En otras palabras, la credibilidad viene dada por la renuncia de las élites a parte del poder institucional, garantizado mediante la aplicación del derecho. Esto es, precisamente, lo que sucede durante la transición de una no democracia a una democracia: se modifica la concesión futura de poder político, desde la élite a los ciudadanos y se genera un compromiso asociado a las políticas futuras de la mayoría.

Si bien la credibilidad de la promesa resulta un argumento potente aún resta responder una pregunta ¿por qué si la revolución es una opción atractiva, la democratización logra socavarla? Porque la revolución es una herramienta altamente costosa, destruye gran parte de la riqueza de una sociedad y adquiere un alto precio para la élite y la mayoría (Acemoglu y Robinson 2000; 2006). En su lugar la extensión del sufragio es presentada como un compromiso creíble de redistribución futura que permite a las mayorías no solo ser más poderosos en la actualidad, sino también en el futuro. Bajo esta perspectiva, la democratización

²³A lo largo de todo el modelo explicativo de Acemoglu y Robinson se asume que las interacciones estratégicas entre individuos y grupos se encuentran basados en motivaciones e incentivos –tanto individuales como grupales– que son sustantivas para el proceso de formación de la democracia. En tal sentido, es que consideran que los individuos y grupos, “*se desenvuelven dentro de sistemas sociales y económicos que limitan sus acciones y condicionan sus incentivos*” (Acemoglu y Robinson 2006: 86). En el análisis, los grupos evalúan opciones distintas, incluyendo a decisiones que giran en torno a la democracia y no-democracia. Por ejemplo, si el grupo de las elites aglutina a un sector poblacional que puede ser denominado como rico, estos se opondrán a un sistema tributario más redistributivo, ya que perderán poder económico. En cambio, la masa de ciudadanos, bastante más pobres, bregará por un sistema redistributivo más justo y que los incluya. Así, las decisiones de los grupos incorporan aspectos económicos y sociales y por tal motivo sus decisiones son estratégicas.

²⁴ La figura del *decisor fundamental* se asocia a la noción del *votante mediano*. Ésta adquiere relevancia en circunstancias caracterizadas por lógicas de competencia entre dos fuerzas. El teorema predice que la estrategia dominante es ubicarse en el centro. En los modelos espaciales de competencia los electores eligen la opción que les resulta más cercana, de ahí que el votante mediano sea un jugador imprescindible.

aparece como *“una forma de transferir poder a los individuos que no forman parte de la élite, asumiendo que, mientras la democracia sobreviva tendrán más influencia en la determinación de las políticas económicas y sociales”* (Acemoglu y Robinson 2006: 174).

Ahora bien, la composición interna de las elites depende del contexto y de la complejidad con que se definen a lo largo del tiempo las identidades estructurales y políticas de cada grupo de la sociedad. Para muchas de las sociedades contemporáneas es factible pensar a la élite como la porción relativamente más rica -sin embargo, este ejercicio no siempre funciona ya que la concepción de élite puede estar dada por otro tipo de variables, no solo la riqueza²⁵-. Asumida la vinculación y solapamiento entre las élites y los ricos de una sociedad, se sostendrá que no se trata de una coincidencia histórica, sino que es una relación que se refuerza a lo largo del tiempo. En tal sentido, Acemoglu y Robinson señalan que *“inicialmente quienes son ricos pueden utilizar sus recursos económicos para redirigir las políticas redistributivas y, así, acrecentar su riqueza”* (2006: 16). Podría asumirse, partiendo de lo señalado hasta el momento por la teoría, que esta coherencia tiene más probabilidades de desplegarse dentro de hegemonías cerradas y representativas siguiendo las consideraciones ofrecidas por Dahl (1971). En este tipo de regímenes, carentes de representación y participación, las elites apoyan y promueven –sin mayores dificultades- iniciativas de políticas que vigorizan su riqueza, su estatus social y concentran el ingreso.

²⁵ Como en el caso de Sudáfrica, donde las elites políticas y económicas de la sociedad eran personas blancas, o como en el de la Rusia postrevolucionaria, donde la clase política dirigente se convirtió en una elite sumamente influyente y poderosa. Si bien para el caso de Argentina y Uruguay de finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX las elites pueden asociarse a la porción de la sociedad que se benefició de los excedentes del sistema agroexportador (Figueroa 2014; Figueroa y Leiras 2014) -en términos generales, los empresarios agrarios suelen constituirse en las elites de las economías agrarias- también aglutinaron a aquellos individuos que ejercieron el poder político, incluyendo a miembros del gobierno y de la administración central, jefes militares y familias consagradas (Bottomore 1995). De tal modo, es imprescindible tener en cuenta que el reconocimiento de la existencia de elites nacionales no debería confundirse con un carácter homogéneo, habitualmente atribuido. Por el contrario, actualmente la literatura coincide en que estas agrupaciones estuvieron cruzadas por divergencias en términos de intereses (Botana y Gallo 1997; Botana 2012).

Sin embargo, si bien el conflicto es inherente a las sociedades capitalistas y puede aumentar el poder de los más pobres, siempre y cuando logren organizarse para desafiar una no-democracia, no conduce *per se* a la democracia. En base a este punto Acemoglu y Robinson sostienen que “*la acumulación de capital puede no ser suficiente para producir democracia, sino que son los cambios en los activos de una sociedad los que pueden ser cruciales para cambiar los costos y beneficios de la democracia hacia la elite*” (2006: 85). En el modelo de democratización propuesto por los autores, la represión de la masa subalterna organizada posee un costo. Éste, a su vez, se ve afectado por la estructura de la economía. Es más alto en aquellas sociedades que lograron una transición económica hacia la inversión intensiva en capital y es menos costoso en las sociedades de base agraria, con una alta preponderancia del factor tierra. Los beneficios de la represión en estos casos radican en que los terratenientes esperan que con democracia sus activos sean gravados fuertemente. De este modo asumen que la estructura de la economía influye en los costos de la represión y que ésta crea costos diferenciales para las élites dependiendo de las fuentes de sus ingresos. A partir de tales supuestos, Acemoglu y Robinson (2006) argumentan que la represión permanente de una revolución y un levantamiento por parte de la masa es más costosa para los sectores industriales, los dueños de instalaciones fabriles y de negocios vinculados al comercio que para los terratenientes²⁶.

Lo dicho hasta el momento puede ser resumido de la siguiente manera. La estructura de la economía influye en los costos de la represión de la revolución. Esto se fundamenta en el hecho de que el costo de la represión depende la naturaleza de los activos de una sociedad y además supone la modificación de las relaciones asentadas entre actores sociales ya que altera sus acuerdos básicos. Así, es importante no perder de vista que la explicación en términos de amenazas revolucionarias y el énfasis en la movilización de los excluidos, tiene sentido si se

²⁶ Como corolario, argumentan Acemoglu y Robinson (2006) cuando la tierra es el único bien de las élites, están más dispuestas a soportar el costo de la represión con tal de evitar la democratización. En cambio, en una sociedad en la que los ingresos del capital son más influyentes, es probable que los posibles costos de la represión superen los de la democracia. En esos casos, las élites pueden preferir la democracia en lugar de usar la represión y la fuerza constantemente.

asocia al proceso de democratización con la estructura de la economía y la organización de las sociedades en clases sociales (Przeworski 2009).

1.3. A modo de síntesis: las teorías visitadas y las decisiones metodológicas tomadas

Hasta el momento fueron visitadas una serie de teorías de grande y mediano alcance para definir al objeto de estudio, la democratización. Se recorrieron desde las problematizaciones más clásicas e influyentes, hasta las novedosas y cuestionadas. Si bien este documento se nutre de la serie de teorías desarrolladas, se vincula fundamentalmente con aquellas que consideran a las transiciones de régimen dentro de un contexto de conflicto redistributivo entre distintos sectores de la sociedad que, en determinados escenarios pueden alcanzar ribetes violentos más fuertes, mientras que en otros son tramitados con mayor calma. Asimismo, considerando el hecho de que la democratización es un proceso histórico complejo, que consiste en varias etapas analíticamente distintas, pero empíricamente superpuestas, se asume que la democratización no es un proceso lineal, como lo había sido en la investigación basada en las teorías de la modernización, pero tampoco es hija de un procedimiento racional estratégico de la elite titular no democrática (Shin 1994).

De este modo, el documento partirá, en primer lugar, de la consideración de que ningún factor es por sí solo suficiente o necesario para producir la emergencia de la democracia. En segundo lugar, entenderá que la emergencia de la democracia en un país y en un momento dado es la consecuencia de la combinación de causas más o menos complejas. En tercer término, las causas responsables de la emergencia de la democracia no son, necesariamente, las mismas que promueven la consolidación y estabilidad posterior del régimen (Shin 1994).

Tomando en cuenta las consideraciones realizadas hasta el momento se entenderá que la democratización es un proceso potencialmente conflictivo que involucra dimensiones económicas y políticas de una determinada sociedad en un momento temporal específico. La democratización tiene como resultado la

emergencia de un régimen democrático, en el que grupos ideológicamente y socialmente diferentes adquieren el derecho a competir por el poder político y en el que los titulares del poder institucional son elegidos por el pueblo y responsables ante el mismo, al tiempo que se garantiza permanentemente la libertad de asociación; libertad de expresión; libertad de voto; elegibilidad para el servicio público; derecho de los líderes políticos para competir en busca de apoyo y derecho de los líderes políticos a luchar por los votos; diversidad de fuentes de información; elecciones libres e imparciales e instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias (Dahl 1971; Vanhanen 2004).

Considerando tales aportes como válidos y haciendo referencia permanente a las herramientas que brinda la teoría, al tratar a la emergencia de la democracia como un proceso complejo que comprende la interacción de múltiples factores, aquí se pretende explicar los componentes que dieron paso al proceso de democratización rioplatense a comienzo del temprano siglo XX. Ahora bien, la dificultad es grande ya que identificar procesos de democratización y extensiones del derecho a sufragar ha sido, tradicionalmente *“sorprendentemente complejo”* (Przeworski 2009: 50-52). Definir qué es una democratización, qué tipo de factores están en juego y cuáles son sus implicancias en diferentes arenas, no es un cometido sencillo y exclusivo de una disciplina de conocimiento en particular o a una corriente explicativa puntual. Por tal motivo, la propuesta de análisis que será presentada una vez explicitados los casos, se ha construido sobre un marco heterogéneo de literatura que proviene de la Ciencia Política, la Sociología, la Historia Política y la Economía Política evadiendo las fronteras disciplinares -bajo la forma de compartimientos estancos- y procurando abordar la amplia complejidad del objeto de estudio²⁷.

²⁷ La mirada amplia hacia los objetos de estudios se deriva de los aportes manejados por Wallerstein (1979). El autor señala que los distintos fenómenos por los cuales ha atravesado el mundo han sido estudiados desde *“compartimientos estancos a los que hemos dado nombres especiales -política, economía, estructura social, cultura- sin advertir que dichos compartimientos eran construcciones de nuestra imaginación más que de la realidad. Los fenómenos de los que nos ocupábamos en dichos compartimientos estancos estaban tan estrechamente entrelazados que*

A lo largo de los dos capítulos siguientes (capítulos III y IV) se persiguen dos grandes objetivos. A través del primero se busca recorrer las instancias de democratización en Argentina y Uruguay entre 1870 y 1915, desarrollando los procesos, explicitando las posibles causas, actores intervinientes y retomando las principales dimensiones y variables explicitadas a lo largo de este capítulo. El segundo de los objetivos no es tan evidente, ya que intenta posicionar a los mencionados capítulos como argamasas comunicantes entre la teoría y los casos específicos abordados. De este modo, los hechos y los sucesos descriptos para cada uno de los casos serán insumos empíricos para el quinto capítulo, donde se ponen en juego las categorías analíticas y conceptos visitados por el presente capítulo y la fuerza empírica de los hechos y casos relatados.

Antes de dar paso al recorrido por los casos seleccionados, es pertinente señalar que lo que sigue no se trata de un análisis histórico minucioso. Es un relato que toma insumos de la historia y busca articularlos con los argumentos teóricos y categorías analíticas en el capítulo siguiente. Por lo tanto, existe una serie de micro hechos históricos que no son retomados en su especificidad sino en tanto participantes de un entramado fáctico más general. No obstante, al finalizar los capítulos III y IV se espera contar con un panorama más detallado de los procesos de democratización de Argentina y Uruguay.

cada uno presuponía al otro, cada uno afectaba al otro y cada uno era incomprensible sin tener en consideración a los demás compartimientos (...)" (1979: 3).

Capítulo III. El proceso democratizador en Argentina, 1870-1915

El período independentista en el Río de la Plata definió, entre otros grandes asuntos, grupos de perdedores y ganadores (Halperin Donghi 2005; Monestier 2017). Entre los primeros se aglutinaron las autoridades virreinales y la serie de individuos que dependían de dicha estructura jerárquica en el territorio latinoamericano. En filas de los ganadores se agruparon quienes se beneficiaron del declive del orden colonial, accediendo a cargos de máxima relevancia política. Durante 1810 y 1820 se produjo el ascenso de elites militares y caudillos que construyeron una carrera política a raíz de su desempeño en las luchas revolucionarias. Este hecho tuvo varias consecuencias relevantes. En primer lugar, contribuyó a configurar los territorios de las provincias más allá de los espacios urbanos; en segundo lugar, posicionó a los caudillos como agentes “politizadores” de la ciudadanía y, por último, favoreció la instalación de una temprana competencia política a nivel territorial (Botana 2012; Halperin Donghi 2005; Losada 2012; Monestier 2017).

Si bien las luchas independentistas marcaron el final de las relaciones de dependencia hacia la Corona Española, las características y efectos del proceso de colonización marcaron a fuego algunas trayectorias posteriores. Por ejemplo, promovieron la construcción de una sociedad identificada con la presencia de distintas elites económicas, insertas en contextos geográficos diferentes y con pocos vasos comunicantes. Esta heterogeneidad dio paso a una multiplicidad de conflictos entre espacios, contextos y grupos sociales poderosos con intereses contrapuestos, impactando en la definición estructural de federales y unitarios²⁸ (Monestier 2017). También por esos años, precisamente en 1821, tuvo lugar la primera ley electoral que otorgó el sufragio universal, masculino y voluntario para todos los hombres libres de la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, su

²⁸ Estas identidades no fueron la expresión política de un clivaje entre Buenos Aires y el resto de las ciudades del territorio. De hecho, los procesos políticos del siglo XIX registran una fuerte presencia de contingentes “unitarios” en varias ciudades del interior, así como una importante presencia “federal” en Buenos Aires (Monestier 2017).

implementación recayó, únicamente, sobre selectos grupos (Ternavasio 2015a; 2015b).

Grosso modo, el período de tiempo extendido entre 1810 y 1860 estuvo caracterizado por continuos enfrentamientos que evidenciaban la necesidad de imponer una fórmula política que dejara atrás los turbulentos años y abriera paso a la pacificación y organización. Sin embargo, la carencia de mecanismos institucionales consensuados para establecer la integración y organización del gobierno condujo, nuevamente, a permanentes enfrentamientos y crisis de legitimidad. En síntesis, si bien el período independentista desarticuló el orden político y económico del período colonial generó nuevos escenarios, potencialmente conflictivos que condicionaron la trayectoria de la vida política argentina (Halperin Donghi 2005; Losada 2012; Monestier 2017).

Durante 1862 y 1880 se desplegaron las presidencias de Bartolomé Mitre (1862-1868), Domingo Faustino Sarmiento (1868-1874) y Nicolás Avellaneda (1874-1880) y se cristalizaron tres problemas de cuya solución dependía la conservación de la unidad política en ciernes²⁹. En primer lugar, existían dificultades asociadas a la integridad territorial, como espacio desde donde debía ejercerse el poder político. En segundo lugar, se vislumbran problemas vinculados a la identidad nacional de aquellos pueblos desperdigados por el territorio y su voluntad de integración a una comunidad más amplia. Finalmente, existían problemas derivados de la necesidad de organizar un régimen político capaz de establecer un modo de elección estable de las autoridades, quienes deberían ser capaces de tomar decisiones vinculantes (Botana 2012).

Esas administraciones presidenciales sentaron las bases para la consolidación definitiva del Estado Nacional que tuvo lugar hacia 1880 con la

²⁹ Sábato y Ternavasio argumentan que si bien a partir de la Revolución de Mayo de 1810 el voto era *“el vehículo fundamental a través del cual se designaron las nuevas autoridades y se legitimaron los gobiernos sucedidos durante todo el siglo XIX”* convivía con *“asonadas, revueltas y revoluciones”* (2011: 28). La violencia por aquellos estaba instalada en la sociedad. Era *el* modo más eficiente para traspasar el poder y para reclamarlo. Sarmiento, por ejemplo, terminó su administración luchando contra levantamientos en 1874 y Avellaneda se vio obligado a trasladar la residencia del gobierno a Belgrano, cuando se desarrollaba la rebelión del gobernador de Buenos Aires Carlos Tejedor. Si bien el resultado de batallas favoreció al poder central, el desgase era absoluto (Botana 2012).

presidencia de Julio Argentino Roca y la consolidación de la *República Conservadora*³⁰ (Gallo y Cortés Conde 1984). Antes de aquel año, el Estado Nacional era en exceso débil, principalmente en materia de recursos. Un 80% de sus fondos provenían de cobros de aduana, los cuales no se transformaron en fondos federales hasta 1862 ya que antes de ese año habían enriquecido las arcas de la provincia de Buenos Aires, exclusivamente (Cortés Conde 1985). Así, el drama en el que Roca representaría un rol protagónico era histórico para el conjunto de pueblos dispersos que llevaban siete décadas de vida independiente. Todo este tiempo no había alcanzado para constituir una unidad política ni mucho menos para legitimar un centro de poder que hiciera efectiva su capacidad de control a lo ancho y a lo largo del territorio nacional (Botana 2012). Esto es, lo que en definitiva se planteaba en 1880: la imperiosa necesidad de encontrar soluciones. Al decir de Botana, éstas *“habrían de alcanzarse por la fuerza, consiguiendo los cambios políticos más significativos”* (2102: 27).

1. La República Conservadora y el despegue modernizador: ferrocarriles, mestizaje y crecimiento hacia afuera

La forma de elección de los presidentes durante el apogeo de la República Conservadora era heredera de las ideas de los constituyentes de 1853. Juan Bautista Alberdi y los constituyentes de aquel año fueron fieles a la fórmula norteamericana de elección del presidente y así la consagraron en la Carta Magna:

“(…) la Capital y cada una de las provincias nombrarán por votación directa una junta de electores igual al duplo del total de diputados y senadores que envían al Congreso, con las mismas calidades y con las

³⁰ Julio Argentino Roca fue “la” figura del último cuarto del siglo XIX argentino. En 1859 se incorporó como voluntario al Ejército de la Confederación que luchó contra el Estado de Buenos Aires, hasta que se anunció la retirada del ejército bonaerense. Formó parte del Ejército Nacional hasta que Domingo Sarmiento lo ascendió a coronel en 1874. Sin embargo, al decir de Luna *“su gran oportunidad se presentó en 1877 al morir el ministro de Guerra Adolfo Alsina, a quien reemplazó (...) ese cargo le permitió hacer realidad su proyecto de derrotar definitivamente a los indígenas, en la conquista del desierto”* (2015: 7). Para Botana, Roca fue *“una pieza sobresaliente que representaba el papel de un negociador incansable en el marco de un partido hegemónico, el PAN (...) Mientras el Roca del breve lapso que media entre 1878 y 1880 es el conquistador del desierto y de la ciudad de Buenos Aires, el Roca en ejercicio de la presidencia, y el de después, pasa a ser uno de los protagonistas en un partido donde ‘Negociar, negociar, negociar’ fue el dictum de la política de esos años”* (2012: 317).

mismas formas prescriptas para la elección de diputados. No pueden ser electores de diputados, los senadores, ni los empleados a sueldo del Gobierno nacional. Reunidos los electores en la Capital de la Nación y en las provincias respectivas cuatro meses antes de que concluya el término del presidente cesante, procederán a elegir presidente y vicepresidente de la Nación por cédulas firmadas, expresando en una la persona por quien votan para presidente y en otra distinta, la que eligen para vicepresidente” (Constitución de la Confederación de Argentina. Capítulo II. Artículo 81)

Los artículos 82 y 83, por su parte, definieron las reglas del proceso electoral. Señalaban que los dos candidatos que reunieran la mayoría absoluta de los votos serían proclamados, inmediatamente, presidente y vicepresidente y en caso de votaciones muy divididas, donde ningún candidato accediera a la mayoría, el Congreso elegiría entre *“las dos personas que hubiesen obtenido mayor número de sufragios”* (Constitución de la Confederación de Argentina. Capítulo II). De acuerdo con Botana (2012) la instalación de las Juntas de Electores tenía dos objetivos. En primer lugar, mediaba el ejercicio de la soberanía popular ya que transfería a un conjunto específico de ciudadanos el derecho de elegir al presidente de la Nación. En segundo lugar, mantenía un frágil equilibrio entre la Nación y provincias, ya que, si bien los electores eran elegidos del mismo modo que los diputados, estaban obligados a elegir aisladamente, en pequeñas juntas instaladas en la Capital Federal y en cada una de las provincias.

Este tipo de ingeniería institucional se asemeja a regímenes similares a las oligarquías competitivas, donde pocos forman parte de la vida política ya que prevalece un esquema censitario, tal como fuera indicado en el capítulo teórico precedente (Dahl 1971). En este tipo de regímenes adquieren relevancia las negociaciones, las recompensas y las sanciones que pueden instalar *“un pequeño grupo de notables, habilitados para ejercer la libertad política”* (Botana 2012: 75). Entre 1880 y 1910 las Juntas Electorales desempeñaron ese importante papel. En cada distrito, es decir en las provincias y en la capital, los ciudadanos habilitados para sufragar tenían la posibilidad de optar por una lista de electores y aquella que consiguiera más votos, era beneficiada con la totalidad de electores correspondientes al distrito. Ese tipo de regulación estableció un sistema de

competencia entre coaliciones que provocó una fragmentación territorial del poder (Alonso 2010).

En 1880 Julio Argentino Roca obtuvo el 69% de los electores y asumió la presidencia cuando las consecuencias de una crisis económica de la segunda mitad de la década del 70 parecían haberse mitigado producto de la formidable expansión económica liderada por la actividad agropecuaria, los medios de transportes, el comercio exterior y las inversiones en capital extranjero³¹ (Gallo 1984). La excéntrica personalidad de Roca se vio acompañada por una circunstancia inusual que condicionó su desempeño como líder político indiscutible: ocupó por dos períodos completos la Presidencia de la Nación. Este hecho, por sí solo, permitiría su destaque en la historia, pero sus gobiernos fueron mucho más que una mera repetición. La fundación de la ciudad de La Plata, la federalización de la provincia de Buenos Aires, la conquista del Chaco, la organización política y poblacional de la Patagonia, la creación del Banco Hipotecario Nacional, la sanción de los códigos de Procedimiento en lo Civil y Penal, así como el de minería, la promulgación de las leyes orgánicas para las municipalidades del distrito federal y la Ley 1.130 de unificación monetaria fueron el punta pie inicial de las tendencias que marcaron durante años la inserción de la Argentina en los circuitos mundiales de la producción y el consumo. También lo fueron la inmigración masiva, las soluciones a los conflictos limítrofes con los países vecinos y las polémicas religiosas y educativas

³¹ A partir de 1873 comenzaron a visibilizarse los incipientes síntomas de la crisis económica que afectó a la producción nacional. Sus efectos se evidenciaron, principalmente, en el comercio urbano y los bancos fueron los más severamente castigados. Las causas de las crisis hunden sus raíces en la década del 60. En 1867 el Banco de la Provincia de Buenos Aires creó la Oficina de Cambios por medio de la cual la Argentina entro en el régimen de convertibilidad de la moneda que establecía una relación de 25 pesos papel por uno de oro. El auge de las importaciones, por su incidencia en la balanza comercial, desempeñó un papel preponderante en la disminución de los contratiempos de las crisis. Mientras el país siguió recibiendo capitales del exterior, la situación no se reflejó en la balanza de pagos, pero cuando aquellos cesaron (consecuencia de la crisis europea) la situación empeoró porque mermó la existencia de metálico y las exportaciones. La crisis en la balanza comercial comenzó a reflejarse de inmediato en una contracción de la actividad crediticia de los bancos, que a su vez impuso serias restricciones al comercio urbano. Entre 1875 y 1876 los efectos de la crisis se propagaron rápidamente y la falta de circulante golpeó a la producción rural. Si bien las exportaciones se mantuvieron al mismo nivel, afectadas por la depresión de los precios para los productos agropecuarios, el rápido descenso de las importaciones provocó la inversión de la balanza comercial que a partir de 1876 comenzó a arrojar saldos positivos (Gallo 1984).

de la época sustentadas en una fuerte penetración del positivismo (Luna 2011; 2015). Asimismo, la trayectoria militar de Roca le permitió mantener contactos permanentes con las clases gobernantes emergentes de las provincias que, paulatinamente, iban desplazando a los gobernadores vinculados con el antiguo régimen. Así, los gobernadores organizados bajo el nombre de “Liga de Gobernadores”, con núcleo en la provincia de Córdoba, tejieron una red electoral que lo llevó al poder y lo sostuvo a través de la maquinaria del Partido Autonomista Nacional³² (PAN).

En ese contexto, el PAN ascendió y se empoderó. Surgió en 1874, tras la alianza entre el Partido Nacional de Nicolás Avellaneda y el Partido Autonomista de Adolfo Alsina, con el objetivo de apoyar la candidatura presidencial del primero y en contra del Partido Liberal de Bartolomé Mitre. Ocupó la presidencia entre 1880 y 1916 y se trató de una manifestación del dominio político de la elite terrateniente pampeana, principal beneficiaria del auge agroexportador de la Primera Globalización³³. El hecho de que el PAN ocupara el centro de la escena

³² El epicentro de la Liga de Gobernadores fue la provincia de Córdoba con el gobernador Antonio del Viso y su ministro de Gobierno Miguel Juárez Celman. Los acompañaban Simón de Irondo en Santa Fe, José Francisco Antelo en Entre Ríos, Domingo Martínez Muñecas en Tucumán, Moisés Oliva en Salta, Vicente A. Almonacid en La Rioja, Absalón Rojas en Santiago del Estero y Plácido Sánchez de Bustamante en Jujuy (Botana 2012, Luna 2015). Dado el poder de los gobernadores para garantizar los resultados electorales en sus provincias, el candidato que cosechaba mayores voluntades del número de gobernadores necesarios para obtener la mayoría en el Colegio Electoral era quien resultaba electo presidente. Tal como argumenta Alonso “*los aspirantes no comenzaban su campaña presidencial con la organización formal de un partido político y una campaña pública donde se incitaba al pueblo a votar por ellos, sino con la construcción sigilosa y secreta en la que se formaban pactos de adhesión mutua*” (2000: 95). El juego de alianzas se mantenía en permanente alerta dada la intensidad del calendario electoral: las elecciones presidenciales eran cada seis años, la de senadores y diputados cada tres y dos años respectivamente, además de las elecciones provinciales y municipales. Cada uno de estos momentos significaba el armado de alianzas (Alonso 2000; Botana 2012; Botana y Gallo 1997).

³³ Los estudios destinados al análisis de los vínculos entre elites económicas y políticas muestran que en Buenos Aires existía una división del trabajo muy marcada entre elites económicas y políticas. “*La existencia de un cuerpo político profesional y relativamente autónomo, que basaba su poder en la capacidad de movilización electoral gracias al control de los recursos del Estado, ambientó choques con la elite terrateniente y dio origen a organizaciones corporativas que buscaban aumentar la incidencia política de este grupo*” (Hora 2009: 94). La situación era distinta en otras provincias como en el caso de Tucumán, donde las elites económicas y políticas mostraron unidad. “*La clave de este fenómeno estuvo en la estructura productiva que facilitó la creación de redes clientelares sobre peones y cañeros que permitieron la manipulación electoral de amplios sectores de la población (...) en este contexto no existió división del trabajo entre elites económicas y políticas. A lo sumo una división de roles entre integrantes de una misma familia que controlaban grandes ingenios azucareros (...)*” (Monestier 2017: 105).

política de dichos años se justifica en que la mayoría de los conflictos entre los distintos grupos que competían por el poder ocurrían y se dirimían en su interior (Alonso 2010; Malamud 1996). Así, los gobiernos del PAN adquirieron sustento a partir de su capacidad para construir alianzas con distintos segmentos de las elites provinciales -principalmente con los integrantes de la Liga de los Gobernadores- y por el uso de las fuerzas de seguridad del Estado, que por primera vez en su historia se encontraban en condiciones de superioridad frente a las fuerzas provinciales (Alonso 2010). Su supervivencia a lo largo de los años supuso algo más que el buen relacionamiento de líderes nacionales, implicó la coordinación de los partidos de las elites provinciales, encargadas de seleccionar a los gobernadores, quienes a su vez poseían una gran injerencia en la selección del candidato a presidente. Por estas razones el PAN es considerado por la literatura el primer gran partido nacional y su hegemonía significó el absoluto control del Poder Ejecutivo y la efectiva supremacía sobre los caudillos y partidos provinciales, aspectos cristalizados en la primera presidencia de Roca (Malamud 1996). No obstante, Botana (2012) señala que si bien es cierto que el PAN dominó la escena política entre 1880 y 1916 es erróneo considerar la presencia de un tipo de paz intra-oligárquica: existieron conflictos violentos entre sus miembros que la atravesaron profundamente y pusieron a prueba la capacidad negociadora de los líderes.

Si bien la política trazada por Roca tuvo aristas censurables, como la masacre a los pueblos originarios en la Conquista del Desierto (1878-1885) y el desprecio hacia los inmigrantes, colaboró con la modificación de la imagen del país y con el lineamiento de principios políticos y económicos a largo plazo. En términos concretos, la primera presidencia de Roca se caracterizó por la finalización de todos los conflictos intrarregionales, a través del uso de la capacidad interventora del Poder Ejecutivo, consagrado en la Constitución (Botana 2012; Luna 2015). En relación al mundo político, el régimen del 80 reivindicó la posibilidad de controlar todo el territorio nacional, bajo una autoridad común, haciendo partícipes a los gobernantes locales en un entramado de instituciones estables y prestigiosas como el Senado de la Nación. Así, la

nacionalización de los grupos dirigentes y el control absoluto del espacio nacional fueron los dos ejes por donde transitó el poder de Roca. De la misma forma, la intensa actividad desplegada para adaptar los marcos institucionales a las necesidades de la política económica del país fue evidente a lo largo de los años de la primera presidencia de Roca (1880-1886). Hubo “*paz y administración*” en un marco oligárquico y naturalmente estrecho en términos de representación, participación y debate³⁴.

En términos económicos, las consecuencias del Conquista del Desierto en el ulterior desarrollo de la economía argentina fueron de considerable trascendencia ya que como fuera señalado por la historiografía, el proceso de expansión económica descansó, principalmente, en la “*disponibilidad de 15.000 leguas de tierras vírgenes y el sometimiento de 14.000 indios*” (Gallo 1984: 42). La integración de las nuevas tierras también fomentó la consolidación de la gran propiedad territorial ganadera. Son muchas las razones señaladas para explicar este suceso, pero las más generalizadas y aceptadas por la literatura hacen referencia al peso político y económico de la clase terrateniente y su concomitante influencia en las decisiones del gobierno (Sanz 2007).

Durante aquellos años, las modificaciones realizadas en el sector agrícola fueron de tal impacto que provocaron un enorme cambio: en 1874 Argentina importaba trigo y harinas y hacia 1880 las colonias agrícolas abastecían totalmente al mercado nacional. Para Gallo (1984) esta transformación fue deudora de la combinación de tres factores. En primer lugar, cambios en la distribución regional de la producción cerealera asociados al aumento de las hectáreas plantadas de las provincias del Litoral, Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos (Cuadro 1). En segundo lugar, a las modificaciones constatadas en las formas de colonización agrícola. Si bien la colonización oficial se encontraba en decadencia

³⁴ “*Necesitamos paz duradera, orden estable y libertad permanente; y a este respecto lo declaro bien alto desde este elevado asiento para que me oiga la República entera: emplearé todos los resortes y facultades que la Constitución ha puesto en manos del Poder Ejecutivo para evitar, sofocar y reprimir cualquier tentativa contra la paz pública. 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*” (Citado por Botana 2012: 34).

desde los años 70 el Estado comenzó a otorgar facilidades a quienes emprendieron el negocio colonizador -por ejemplo, eximiendo del pago de impuesto de contribución directa a la colonia recién fundada-. Por último, se observa un crecimiento constante del área sembrada, específicamente de trigo, entre 1875 y 1885 (Cuadro 2). Como consecuencia, la década de 1880 fue testigo del desarrollo agrícola y del impulso en la capacidad exportadora del país a raíz del mejoramiento del transporte ferroviario. Al finalizar el siglo XIX, el 80% de la producción triguera y el 50% de la maicera se trasladaban por ferrocarril (Bil 2009; Gallo 1984; Luna 2015).

Cuadro 1. Fundación de colonias agrícolas: Santa Fe, Entre Ríos y Córdoba, 1871-1890

Quinquenios	Provincias		
	Santa Fe*	Entre Ríos	Córdoba
1871-1875	25	1	0
1876-1880	13	15	1
1881-1885	64	26	6
1886-1890	99	93	47

Fuente: Gallo (1984: 23) en base a datos del II Censo Nacional, Tomo I. Buenos Aires 1895.

* La provincia de Santa Fe fue la que mayores beneficios tuvo del proceso de colonización. En gran parte el proceso estuvo estimulado por la presencia de empresarios privados que, a lo largo de la década de 1880, acrecentaron su actividad productiva y demandaron mano de obra inmigrante (Bil 2009).

Cuadro 2. Hectáreas sembradas con trigo, 1885-1888

Provincias	Años			
	1875	1880	1884	1888
Buenos Aires	19.898	SD	111.395	246.788
Santa Fe	35.857	130.012	257.936	401.652
Entre Ríos	16.562	31.979	SD	60.901
Córdoba	5.737	SD	SD	55.777
Otras provincias	49.917	SD	SD	43.902
Total general	114.522	SD	SD	815.438

Fuente: Gallo (1984: 22)

SD: Sin datos

Los datos precedentes concuerdan con la apreciación de Cortés Conde (1984) sobre la creciente importancia del Litoral en el extraordinario desempeño de la Argentina en el último cuarto del siglo XIX en materia de exportaciones agropecuarias. Dichos años fueron especialmente favorables para la expansión del mundo agrícola en su totalidad y principalmente para los *cultivadores* del litoral. Su creciente peso en la economía es posible aproximarla mediante la observación de la importación de maquinaria e implementos necesarios para la producción agrícola (Cuadro 3). Si bien desde el comienzo de la producción cerealera, el país incorporó esporádicamente maquinaria e implementos -desde fines de 1850 y comienzos de 1860 ya existen registros del ingreso de este tipo de productos-, la importación de equipos se concretó en la década de 1890, a medida que se incorporaban a la explotación nuevas áreas y regiones.

Cuadro 3. Importación de maquinaria agrícola por año y tipo de implemento, 1890-1897 (en unidades)

Años	Arados	Desgranadoras	Segadoras	Sembradoras	Trilladoras
1890	26.790	2599	1045	258	43
1891	12.102	236	1382	29	47
1892	38.677	139	4908	89	328
1893	16.809	396	9034	200	338
1894	21.850	3659	9633	1216	1569
1895	10.660	2639	2723	719	299
1896	18.842	2269	3054	345	93
1897	11.026	1007	1985	761	31

Fuente: Bil (2009:16)

A pesar de que la ganadería argentina durante el período 1870-1890 estuvo lejos de alcanzar el nivel cualitativo y cuantitativo que evidenciará en las primeras décadas del siglo XX, tuvo un peso considerable en la estructura productiva. El cuadro que sigue (4) muestra la evolución de la producción pecuaria entre 1875 y 1895 y las semejanzas con la producción agrícola, ya que la producción de ganado se concentró, también, en el Litoral pampeano. Acordando con Halperín Donghi (1972) es posible señalar que la extensión de la frontera y la eficiencia en la

producción ganadera tanto en Buenos Aires como en otras provincias del Litoral fue uno de los factores más incidentes en el crecimiento evidenciado entre 1870 y 1916 y en la formación de una elite dirigente en la Argentina criolla.

Cuadro 4. Evolución del stock ganadero 1875-1895 (en miles de cabezas de ganado)

Años	Buenos Aires		Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos y La Pampa		Total del país	
	Vacunos	Ovinos	Vacunos	Ovinos	Vacunos	Ovinos
1875	5116	45511	4252	10.576	13.338	57.501
1888	8.680	51.558	9.029	11.903	21.964	66.701
1895	7.746	52.630	9.515	16.089	21.702	74.380

Fuente: Gallo (1984: 29).

A partir de los datos suministrados hasta el momento puede apreciarse que la modernización de la estructura productiva argentina a lo largo del último cuarto del siglo XIX se caracterizó por la continuidad de la explotación de los artículos que tradicionalmente se habían vendido al exterior, cuando la tecnología no era sustantiva, y por la paulatina incorporación de productos agrícolas. En otras palabras, la aparición de nuevos productos exportables no supuso el reemplazo automático de todos los bienes pecuarios. De hecho, las lanas fueron el principal bien exportado en los inicios de la *gran expansión* entre 1875 y 1902, excepto en 1893 por la irrupción del trigo (Gerchunoff y Llach 2011). Las primeras exportaciones de lana datan de 1850, probablemente provocadas por la demanda insatisfecha por la caída de la producción rusa a causa de la Guerra de Crimea. A comienzos de 1860 la lana argentina comenzó a ingresar en los mercados europeos de forma permanente y de acuerdo con los registros de Sábato (1987) su exportación fue la principal fuente de riquezas del país a partir de la segunda mitad del siglo XIX, dada su capacidad para generar excedentes en el sistema productivo y atraerlos en forma de renta a través del mercado internacional. En la explotación del lanar intervinieron factores vinculados al acceso a nuevas tierras, la presencia y generalización de ferrocarriles y el estímulo proveniente de la acción gubernamental vinculada al alza de precios y a la liberalización del crédito

bancario. Todos estos elementos permitieron una apreciable inversión en reproductores –para optimizar la calidad de los rebaños- y en la mejora de las instalaciones³⁵ (Gallo 1984).

Sin embargo, un factor fue imprescindible para el despegue de la productividad: el ferrocarril. Su importancia ha sido referida en infinidad de trabajos, pero no por repetición deja de ser impactante. Dado que hacia finales de 1880 Argentina ya había diseñado sus principales arterias ferroviarias, en 1900 la red de ferrocarriles llegaba a más de 16.000 kilómetros y era la décima del mundo: solo la superaban las redes de Estados Unidos, las principales potencias de Europa, Canadá, Australia e India. En 1892, cuando el país aún padecía los efectos de la crisis que había irrumpido dos años antes se tendieron 24.000 kilómetros de vías (Luna 2015). Si bien la llamada “manía ferroviaria” fue uno de los rasgos más significativos de la historia universal durante el transcurso del siglo XIX, en muy pocos lugares del mundo se constató la intensidad que adquirió en Argentina entre 1885-1892.

Como ilustra el cuadro 5 la extensión de la red ferroviaria entre 1874 y 1890, y su correspondiente centralización hacia el puerto de Buenos Aires, fue exponencial. Como consecuencia de tal crecimiento, hacia 1890 el ferrocarril ya había llegado a todas las capitales de las provincias, con especial ahínco en la región agrícola con centro en Santa Fe y Córdoba. La extensión, se vio beneficiada por la creciente importancia que adquirió el capital extranjero -principalmente británico- en el tendido y en la administración de las vías férreas (cuadro 6). Hasta 1880 el Estado nacional y algunos gobiernos provinciales,

³⁵ La modificación más sustantiva fue la “desmerinización” que consistió la incorporación de la raza Lincoln, que poseía carne de mejor calidad y lana acorde a las exigencias del mercado europeo. Las lanas enviadas a los mercados internacionales hasta la década de 1840 fueron ordinarias como consecuencias de las variedades ovinas que se criaban a orillas del Plata. Sin embargo, el aumento de los valores alentó mejoras en las razas y la incorporación de novedades tecnológicas vinculadas al manejo del agua, la construcción de viviendas para el personal, galpones para la esquila en verano y graserías para aprovechar el sebo (Rayes, 2014). Para Gallo (1984) la introducción de nuevas técnicas de explotación del ovino fue consecuencia, en parte, de la crisis que azotó a la producción lanar durante 1860. Ésta instaló la preocupación de los productores por la incorporación de técnicas de producción novedosas que permitieran un mayor aprovechamiento del animal y estimuló la ampliación de las unidades de producción, racionalizando el uso de los distintos factores. Sin embargo, la consolidación y generalización de este tipo de prácticas fue posible gracias a la expansión económica que caracterizó a los años 80.

administraban el 50% de los ferrocarriles bajo explotación, pero vieron disminuido su porcentaje a un 20% al final del siglo XIX³⁶.

Cuadro 5. Extensión de la red ferroviaria, 1874-1890 (en kilómetros)

Períodos	Kilómetros construidos en cada período	Total al final de cada período
Antes de 1874	1331	1331
1874-1879	1185	2516
1880-1885	3320	5836
1886-1892	7846	13.682

Fuente: Gallo (1984: 29)

Cuadro 6. Inversiones británicas en Argentina en ferrocarriles y préstamos al gobierno 1880-1890-1913 (en millones de libras)

	1880	1890	1913
Total	20,3	156,0	357,7
Gobierno	11,2	72,0	81,5
Ferrocarriles	7,6	64,6	215,0

Fuente: Cortés Conde (1984: 140).

Las modificaciones constatadas en la estructura económica de Argentina también se reflejaron en la velocidad e integración del comercio exterior. El intercambio comercial se incrementó de forma desigual: permaneció relativamente estancado hasta 1880 y luego creció, alcanzando sus mejores registros entre 1886-1887. Concretamente, mientras las importaciones tendieron a crecer durante la década del 80, generando un impacto negativo en la balanza comercial, las exportaciones comenzaron a verse fuertemente beneficiadas por la irrupción de los cereales, que de haber significado un 2% del total de los bienes exportados entre 1875-1879, pasaron a constituir cerca del 16% en 1890. Sin embargo, a partir de 1880 se constató un creciente peso de las exportaciones de ganado en pie y las primeras partidas de carne ovina enfriada (Gallo 1984). A lo

³⁶ Según Gallo, “durante la primera época, el Estado había encarado la construcción de aquellas líneas que, por su baja rentabilidad, no resultaban atractivas para la inversión privada. Esta situación comenzó a cambiar radicalmente con la presidencia de Juárez Celman. Las nuevas líneas adjudicadas por el Congreso Nacional fueron construidas y administradas por compañías extranjeras y capitales privados (...)” (1984: 35).

largo de dicho período no solo se observaron tendencias de crecimiento en términos de volumen sino también de valor agregado. Obviando las fluctuaciones en el corto plazo, la expansión de las exportaciones de materias primas y alimentos se debió, principalmente, al crecimiento de la demanda internacional, principalmente de las economías europeas industrializadas y de Estados Unidos (Rayes 2015). Los excedentes de dicha prosperidad recayeron sobre los sectores mercantiles y terratenientes, pero su magnitud también permitió el lento surgimiento de estratos medios urbanos (Halperin Donghi 1972).

Sin embargo, en el interior del país los resultados del cambio no evidenciaban prosperidad: al tiempo que el ferrocarril lo incorporaba como consumidor al mercado mundial, resaltaba sus falencias como productor (Halperin Donghi 2005). Puntualmente, la generalización del ferrocarril provocó la desaparición de las industrias artesanales basadas, principalmente, en productores individuales que subsistieron mientras los altos costos del transporte terrestre los protegieron de la competencia extranjera. El tendido del ferrocarril modificó dramáticamente la situación porque permitió el arribo de textiles europeos, de costos más bajos, cercenando la subsistencia de los manufactureros nativos. Esta apreciación se constata en el descenso de los tejedores relevados por los censos de 1869 y 1895: de los 94.032 que figuraban en 1869 se registraron, únicamente, 39.380 en 1895 (Gallo 1984).

En términos generales, los gruesos saldos exportables que la década del 80 le dejaron a la Argentina, permitieron acumular los capitales necesarios para pagar su deuda externa y enriquecer no solo a los terratenientes sino también a los incipientes sectores medios insertos en las actividades comerciales, industriales y de servicios. La manifestación más notable del aumento del intercambio comercial fue la exportación de ganado vacuno en pie. En 1887 este tipo de relación comercial con el exterior había redituado casi 5 millones de pesos oro y diez años más tarde alcanzaba casi 12 millones de la misma moneda. Los vacunos argentinos se imponían en el mercado mundial por su bajo precio y calidad creciente (Luna 2015). Durante esos años, Gran Bretaña se posicionó como el

mejor cliente y en un socio que, al igual que en Uruguay, vigilaría atentamente a las alternativas políticas.

2. La República Conservadora y los cambios sociodemográficos

La década del 80 también se corresponde con el período de tiempo de mayor afluencia de extranjeros a la Argentina (cuadro 7). La inmigración masiva y sus respectivos impactos en la estructura social fueron sobresalientes desde la segunda mitad del siglo XIX ya que entre los años 1869 y 1895 la población nacional aumentó de 1.737.076 a 3.954.911 habitantes. Durante dicho lapso temporal, el gobierno puso a disposición de estancieros, industriales y otros productores aproximadamente 50.000 pasajes gratuitos. Sin embargo, y como los acontecimientos políticos influían en la radicación del extranjero, en 1890, año de movilizaciones sociales, la cifra bajó a casi la mitad de lo registrado el año anterior y se constató un aumento del flujo emigratorio (Gallo 1984, Luna 2015). Entre 1875 y 1914 la Argentina figuró en el segundo y tercer lugar, respectivamente, de los países que recibían mayores volúmenes de inmigrantes provenientes, principalmente, del Sur de Europa. Los italianos ocuparon un lugar considerable sobre el total de personas entradas y en segundo lugar los españoles. Más relegados se encontraban los franceses, alemanes, ingleses y suizos (Beyhaut, Cortés, Gorostegui y Torrado 1965).

Si bien el número de inmigrantes que se trasladaron de Europa a noveles países como Estados Unidos fueron mayores que en Argentina, la proporción de inmigrantes sobre la población original era más alta en este último. En 1895 alcanzó al 25,5% y en 1914 al 30%. En Estados Unidos, incluso en momentos de mayor flujo inmigratorio, la proporción de la población extranjera sobre el total nunca llegó al 15% (Cortés Conde 1984; Germani 1968). La inmensa mayoría de los recién llegados a la Argentina distribuyeron su asentamiento en la región pampeana, por lo que el aumento del número de habitantes en Santa Fe, por ejemplo, fue del 346%, en la Capital Federal fue de 255% y en la provincia de Buenos Aires de 199% (Gallo 1983 y 1984). La instalación de inmigrantes en ésta última fue provocada, en parte, por la construcción de las grandes obras públicas

de la década del 80 vinculadas al tendido de vías, alcantarillas, viviendas y edificios de gran magnitud (Luna 2015).

Cuadro 7. Inmigración y emigración, 1874-1891 (en miles)

Años	Inmigrantes	Emigrantes	Años	Inmigrantes	Emigrantes
1874	68.227	21.340	1883	63.243	9510
1875	42.036	25.578	1884	77.805	14.444
1876	30.965	13.487	1885	108.722	14.585
1877	36.325	18.350	1886	93.116	13.907
1878	42.958	14.860	1887	120.842	13.630
1879	55.155	23.696	1888	155.632	16.842
1880	47.284	22.374	1889	260.909	40.649
1881	41.651	20.377	1890	110.594	80.219
1882	51.503	8720	1891	52.097	81.932

Fuente: Gallo (1984: 52).

Subrayados propios. Ilustran el descenso del número de inmigrantes ante la crisis económica de 1890.

El ingreso masivo de hombres, mujeres y niños provenientes del exterior, así como el desarrollo de la agricultura cerealera y la racionalización de las explotaciones pecuarias del ovino modificaron la estructura social del país. Asimismo, el crecimiento exponencial de las exportaciones y la concomitante ampliación de la red ferroviaria aceleraron el proceso de urbanización y la concentración de habitantes en los grandes centros urbanos como Buenos Aires, Rosario y Santa Fe. Entre 1895 y 1914 se constató una intensa urbanización e incremento de las zonas con más de 2000 habitantes, que crecieron a un ritmo de 5,55% según las estimaciones de Cortés Conde (1984).

La conjunción de estos factores favoreció a la diversificación de la sociedad argentina, cuya evidencia más concreta fue el rápido crecimiento de los sectores medios y de los obreros industriales. En función de los históricos relevamientos de Germani (1963) las clases medias que en 1869 representaban un 10,6% del total en la población, en 1895 habían ascendido a 25,2%. Este crecimiento fue estimado por el autor en una tasa anual de 0,56% entre el período 1869-1914. También fueron considerables las modificaciones atravesadas por el

sector educacional, donde la proporción de personas analfabetas se redujo considerablemente. En 1869 el porcentaje de analfabetos era de 78,2%, mientras que en 1895 descendía a 54,4%. En este contexto, los efectos del crecimiento económico fueron evidentes, pero también lo fue la acción gubernamental para combatir el analfabetismo. Al respecto se observan importantes diferencias regionales: las provincias del litoral, para 1895 habían accedido a soluciones más efectivas para combatir el analfabetismo que sus pares del interior. Según datos brindados por Gallo (1984) en la Capital Federal los analfabetos alcanzaban el 28,1%, en Buenos Aires el 46,3%, en Santa Fe el 73,9%, en Catamarca el 76,5% y el 78,5% en Jujuy.

Paralelamente, la economía procesó una transformación en sus sectores³⁷ (cuadro 8). A partir de 1869 se constata una disminución del sector primario y un incremento del terciario expresada por la distribución de la población económicamente activa (PEA), es decir de aquella porción de la población dedicada a la producción de bienes y servicios de una sociedad. Ahora bien, la PEA se trata de un concepto relativamente nuevo que no existía como tal en los censos realizados en Argentina desde la segunda mitad del siglo XIX. Si bien los conceptos utilizados y la manera de captar la información han variado sustantivamente desde los primeros relevamientos, que indagaban sobre “oficios o medios de vida” de las personas consultadas, es posible realizar una aproximación al movimiento general de las fuerzas productivas presentes en la sociedad argentina del último cuarto del siglo XIX y primeros años del siglo XX (Lattes y Recchini de Lattes 1974).

³⁷ Según el clásico agrupamiento son tres: el sector primario, que involucra a las actividades agropecuarias; el sector secundario, que aglutina a las actividades industriales; y sector terciario, que encierra a las actividades vinculadas a los servicios.

Cuadro 8. Distribución de la población económicamente activa, 1869-1904 (en porcentaje)

Año	Población económicamente activa		
	Primaria	Secundaria	Terciaria
1869	41%	31%	28%
1895	39%	25%	36%
1900-04	39%	25%	36%

Fuente: Germani (1970: 175)

A partir de los datos precedentes también se constata, la caída del sector secundario -producto, en parte, de la desaparición de una importante porción de la población destinada al artesanado en el noreste del país, aspecto mencionado en páginas anteriores-. En términos generales algunos de los procesos referidos hasta el momento se vinculan con la noción de *modernización social* manejada por Germani (1969) que abarca un aumento de la movilidad social de una proporción cada vez más elevada de habitantes; una importancia creciente de la concentración demográfica en áreas urbanas; una disminución de las tasas de mortalidad y de nacimientos; cambios en la estructura de la familia y en las relaciones internas del núcleo familiar y modificaciones en los sistemas de estratificación social (Germani 1969).

3. La República Conservadora y la crisis económica de 1890: industrialización, situación obrera y tensiones inter-elites

Hacia fines de la década de 1880, la caída de los precios de las exportaciones provocó el aumento del déficit comercial y la retracción de la oferta crediticia. Las interpretaciones más aceptadas sobre las causas de la crisis de 1890 coinciden en señalar a la corrupción administrativa y al emisionismo desmedido del gobierno del presidente Miguel Juárez Celman (Gallo 1984). Sin la capacidad de hacer frente a las demandas, el país entró en cesación de pagos y atravesó una crisis fiscal y financiera de la que pudo recuperarse una década después³⁸ (Hora 2010; 2015).

³⁸ De acuerdo con lo explicitado por Cortés Conde (1985), la crisis de 1890 se desarrolló de la siguiente forma. En primer lugar, fue imposible mantener los pagos al extranjero, producto de la

La tensión generada por la crisis económica no se reflejó, únicamente, en la Bolsa de Comercio y centros financieros. La depreciación de la moneda, si bien favoreció a determinados sectores perjudicaba a otros, principalmente a aquellos que dependían de ingresos fijos, como los sectores obreros industriales. La contracción de los salarios obreros -el salario era de 1,50 pesos oro en 1885 y bajó a 0,81 en 1891- y la suba vigorosa de los precios de los artículos de consumo diario y de los alquileres fue evidente. A esta precaria situación debió sumarse la inexistencia de protección social y legal para los trabajadores que atravesaban jornadas de trabajo que se extendían a doce horas en invierno y nueve en verano. La situación de los sectores bajos y medios urbanos era precaria y en tales circunstancias comenzaron a sucederse las huelgas y movilizaciones urbanas³⁹. Sin embargo, la situación de los trabajadores rurales era francamente peor debido a la vigencia del Código de Policía Rural de 1884 que impedía, por ejemplo, el abandono del lugar de trabajo antes de terminar su trato con el patrón.

Las dificultades provocadas por la crisis financiera también afectaron las relaciones entre la élite terrateniente pampeana y el gobierno nacional. El descontento con el manejo de la crisis se manifestó en la creación de la Liga Agraria (1892) una organización formada por integrantes de la Sociedad Rural Argentina (SRA) que buscaba “*establecer un nuevo tipo de lazo entre el Estado y la clase terrateniente*” (Hora 2009: 38). Los liguistas denunciaron que el triunfo de Roca y del PAN había logrado instaurar un nuevo tipo de sector político

falta de equilibrio entre las obligaciones del país y su habilidad para pagar. En segundo lugar, y como consecuencia del primer factor, las reservas en oro bajaron al tiempo que el precio de este subió considerablemente. Finalmente, los bancos no pudieron satisfacer las demandas de sus clientes, quienes retiraron sus depósitos al notar la fuerte depreciación del papel moneda y su inconvertibilidad. A raíz de la crisis financiera, los títulos de la deuda pública argentina cayeron estrepitosamente. La desvalorización afectó a las propiedades inmobiliarias, se paralizó la construcción, aumentó el desempleo y el acceso al crédito se restringió drásticamente. La agudización de la crisis llegó a un punto culminante en los primeros meses de 1890 impactando en el elenco político y dañando severamente la imagen de Juárez Celman (Gerchunoff, Rocchi y Rossi 2008).

³⁹ Luna relata de la siguiente manera la sucesión de movilizaciones: “*en enero de 1888, los camareros de hoteles, los cocheros y los panaderos; en octubre del mismo año, los trabajadores del Ferrocarril del Sud; al mes siguiente los obreros fundidores de la casa Bash. En enero de 1889 hicieron huelga los obreros del Riachuelo y del ferrocarril Rosario; en junio, los de las fábricas de cigarros (...) en 1890 estalló la huelga de albañiles que abarcó a más de 6000 trabajadores*” (2015: 24).

compuesto de *“parásitos y arribistas que vivían a costa del esfuerzo de los productores rurales”* (Hora 2009: 56). Los sucesivos conflictos fueron motivados por el manejo de las finanzas públicas, la política proteccionista y los impuestos. Tal como indica Monestier (2017) si bien la Liga Agraria obtuvo respuestas modestas a sus reivindicaciones, la iniciativa se mantuvo activa hasta la primera década del siglo XX, tratando de reconvertirse en un partido terrateniente que terminó siendo absorbido por sectores del PAN en repetidas oportunidades⁴⁰.

En este contexto, la respuesta del gobierno a la crisis fue la instalación de una política cambiaria más proteccionista que la de décadas pasadas. Dado que era necesario pagar en oro los productos importados y para comprar dinero metálico se requerían muchos billetes en papel, convenía comprar mercadería nacional. Producto de tales circunstancias se fueron sumando nuevos establecimientos industriales a los ya existentes. Luna (2015) señala que antes de 1890 ya se elaboraban artículos de alimentación, vestidos, materiales de construcción, cigarrillos, muebles, carruajes, licores, fósforos y cerveza, pero una vez atravesada la crisis, se agregó la producción de lácteos y otros derivados de la agricultura y la ganadería, entre ellos, los de la industria frigorífica.

La vinculación de la industria con el sector agroexportador ha sido ampliamente estudiada (Allub 1974; Gerchunoff y Llach 2011; Rocchi 2000). El incipiente proceso industrializador se visualizó en la caída de las importaciones de bienes de consumo que indicó que la demanda de la creciente población estaba siendo satisfecha por las industrias locales. El descenso fue muy evidente en las importaciones de alimentos básicos que cayeron de un 22,5% del total de las importaciones en 1880 a 8,6% en 1914. Por ejemplo, las importaciones de vino y azúcar fueron las que más disminuyeron, ya que ambos productos estaban siendo cultivados en Tucumán. De este modo, al tiempo que las industrias de comida,

⁴⁰ Hora (2009) argumenta que los estancieros que conformaron la Liga Agraria carecían de capital político propio por lo que debieron recurrir a intermediarios de la SRA que terminaban absorbiendo su incipiente poderío y desplazando a los liguistas del juego. Justamente, la SRA surgió en 1866 durante la presidencia de Mitre con un fin de política económica muy clara: exigir la depreciación monetaria y un régimen de convertibilidad con el oro que mantuviera la moneda devaluada. A partir de allí, la presión de los sectores agroexportadores por la instalación de una moneda depreciada sería un reclamo constante en la historia de la economía argentina (Gerchunoff, Rocchi y Rossi 2008).

bebidas, textiles y de la construcción crecieron, las importaciones de materias primas, bienes de capital y combustible se mantuvieron altas y hasta aumentaron (Cortés Conde 1895).

Así, la expansión de la economía agropecuaria produjo, en primer lugar, impactos sobre el desarrollo industrial ya que favoreció la instalación de industrias que procesaban las materias primas destinadas a la exportación, como los molinos harineros y los frigoríficos que adquirieron gran protagonismo durante el último cuarto del siglo XX. En segundo lugar, el desarrollo de la economía agropecuaria benefició a la instalación de industrias destinadas a producir bienes consumidos por el sector agropecuario y de transporte. En tercer término, la expansión de la frontera productiva agroexportadora supuso incrementos considerables en los ingresos de la población, que se tradujeron en aumentos de la demanda de los sectores medios. En cuarto lugar, la incidencia de medios de transporte más baratos, así como el ingreso de trabajadores inmigrantes se vieron favorecidos por la promulgación de la Ley de Aduanas de 1876, y sus posteriores reglamentaciones en 1883 y 1887. La normativa establecía un derecho uniforme del 25% para gran parte de las mercaderías importadas y benefició con mayores gravámenes a las industrias de alimentación, confecciones, destilerías y bodegas (Gallo 1984).

El censo industrial de 1895 arrojó que en Argentina había 23.000 establecimientos fabriles que empleaban a más de 165.000 obreros y movilizaban un capital superior a los 475 millones de pesos centrados en los de la alimentación, vestimenta y tocador. En términos generales, la industria desplegada se vinculó a la producción de una serie de artículos de consumo y se vio beneficiada por un doble movimiento: protección arancelaria y aumento de la demanda agregada. Con relación a los propietarios se destacó una fuerte presencia de obreros y empleados de origen extranjero. Ahora bien, si en los años 80 se podía crear una industria con una inversión pequeña, en el 90 resultaba imposible repetir esas hazañas sin un capital importante. Por tales motivos, comenzaron a aparecer los *“capitalistas, más que industriales en su sentido específico”* (Luna 2015: 77). Como consecuencia, el sector industrial estuvo constituido por

personas que derivaban sus ganancias de la actividad agrícola-ganadera y que se conectaban con los circuitos comerciales y financieros, al tiempo que procuraban mantener buenas relaciones en los círculos del Estado⁴¹. En paralelo, y atravesando un camino repleto de dificultades, se fue conformando un incipiente sector medio integrado por pequeños comerciantes, artesanos, empleados públicos y miembros de la oligarquía venidos a menos (Germani 1963; Luna 2015).

A pesar del mal trago de la crisis del 90, los años de apogeo del orden conservador estuvieron marcados por un crecimiento extraordinario de la economía motorizado por su inserción en el mercado internacional de carnes, lanas y cereales⁴². Concomitantemente, la inversión pública de transportes, saneamiento, servicios de salud y educación básica fueron de importantes magnitudes. Si bien el mundo rural había perdido su hegemonía en relación al cosmopolitismo que ofrecía la gran ciudad, la producción agropecuaria fue el origen de las grandes fortunas, logrando que hacia fines de las décadas del 80 muchos miembros de la clase dirigente comenzaran a aparecer en los directorios de los bancos y sociedades financieras (Luna 2015, Hora 2009, Sábato 1987).

La modernización económica y la inmigración masiva habían modificado a la sociedad argentina. El “desierto” empezaba a convertirse en “pampa pródiga” y las ciudades mostraban facetas y problemas propios de las metrópolis modernas (Gallo 1983; Luna 2014; Sábato 1981). En las incipientes urbes irrumpió un nuevo mundo: el del trabajo asalariado, y con éste una serie de demandas y, en muchos casos, conflictos. El mundo de los trabajadores presentaba dos características fundamentales. Por un lado, la diversidad, ya que en su mayoría se trataba de extranjeros, que hablaban distintas lenguas, poseían tradiciones

⁴¹ Uno de los ejemplos más paradigmáticos de esta serie de actores en red fue Carlos Pellegrini, quien era “miembro del directorio de la Cervecería Bieckert, de Luis Zuberbuhler, presidente casi perpetuo de la Bolsa de Comercio, propietario de extensos campos, que hacia fines de siglo estableció una fábrica de artículos de algodón y lana” (Luna 2015: 78).

⁴² La noción de *orden conservador* es hija de Botana (1971). Con *orden* el autor buscaba hacer referencia a la consecución del monopolio de la violencia legítima dentro del territorio nacional y legitimado a través de la norma. Al tiempo que el control de la sucesión tenía el objetivo de minimizar la competencia, fomentó una tradición “unanismista hegemónica” de larga continuidad (Sabato y Ternavasio 2011). A través del adjetivo *conservador*, se calificaba a la específica configuración del rol hegemónico del régimen, en donde se constata un profundo control de los actores políticos sobre la sucesión política (Botana 2012).

diferenciales y se ocupaban en sectores diversos. Por otro, la precariedad. Las condiciones laborales eran profundamente inestables y paupérrimas. El desamparo, desempleo e inseguridad se asentaban sobre la ausencia de un marco regulatorio específico, capaz de contemplar al conjunto de las relaciones laborales⁴³. De acuerdo con lo relatado por Luna (2014) si bien el desempleo fue una de las circunstancias que comenzó a unir a los trabajadores, también existieron otros factores vinculados a la convivencia geográfica, el hacinamiento y la falta de acceso a servicios de salud y educación.

A esta altura del relato, no caben dudas que las estructuras social y económica se habían transformado enormemente, pero la escena política parecía estática. A pesar de que el gobierno conservador había sabido conducir con aciertos el crecimiento económico, “la política” se encontraba encapsulada, restringida y alejada de la gran mayoría de la población. Por ejemplo, en la elección de diputados nacionales de 1876 el porcentaje de votantes sobre la población en condiciones legales de votar fue muy bajo: en Corrientes sufragó el 20,6% de la población, en Córdoba el 15,5%, en Entre Ríos el 9,4%, en Buenos Aires el 12,6% y en Mendoza el 3% (Gallo 1984). El bajo número de votantes estaba fuertemente condicionado por prácticas electorales viciadas, violentas y fraudulentas. El fraude estaba tan generalizado que incluso los opositores lo consideraban tolerable dentro de ciertos límites⁴⁴. Sin embargo, la última década del siglo XIX sorprendería al régimen: la economía había cambiado, los actores sociales se habían transformado, pero también lo habían hecho los políticos. Nuevos actores emergían, pero se encontraban con un escenario que les bloqueaba el ingreso y la participación.

Durante los años de apogeo de la República Conservadora, la actividad política se había desplegado dentro de estrechos marcos sociales, protagonizados

⁴³ Hasta el momento, el mundo laboral era regido por las normas generales del derecho comercial y del derecho civil.

⁴⁴ Tal es el ejemplo brindado por Melo de Delfín Gallo, un integrante de la Cámara de Diputados Nacionales que argumentaba “(...) no me alarma el fraude cuando lo veo esgrimido por los partidos políticos... Sería necesario un pueblo de ángeles para que tuviéramos un régimen electoral completamente puro. Pero el fraude no tendría todos los peligros siempre que existieran las autoridades necesarias para contenerlo en ciertos límites” (1946: 61-62).

por agrupaciones políticas extremadamente personalistas. Ahora bien, en una sociedad donde la acción política se encontraba restringida a un pequeño sector de la sociedad, las cualidades individuales de los líderes políticos se convirtieron en variables cruciales para el desarrollo institucional. Así, la figura del *caudillo* eclipsó al escenario político caracterizado por el desfase entre la consagración formal de derechos y garantías y la materialización periódica del fraude⁴⁵ (Botana 2012; Monestier 2017). Es a partir de este cúmulo de factores que se originaron los movimientos que tendrán lugar a partir de la Revolución de 1890, explicada en la siguiente sección.

4. Los pasos hacia la apertura del régimen: la Revolución de 1890, los procesos y los actores

En 1886, Juárez Celman fue electo presidente en comicios que no fueron mejores ni peores que los habituales⁴⁶. Su administración se diferenció de la de su antecesor inmediato, Roca, por la dilapidación de los dineros públicos y el afán de lujo de que hizo gala. Juárez Celman fue “el Único”, el jefe a quien debía otorgarse apoyo “incondicional”. Hasta mediados de 1889 logró implementar una administración sin demasiados tropiezos, obteniendo grandes ingresos provenientes del intercambio comercial y un crecimiento inmigratorio elevado: 260.000 personas solo en ese año. Reafirmó el rol de la obra pública y la construcción de lujosos edificios, pero la exuberancia duraría poco. El oro subió estrepitosamente, el costo de vida se acrecentó, el papel moneda se depreció y las

⁴⁵ “Algunos evocaban al caudillo como un arquetipo de lealtad hacia su protector, otros como un hombre de lealtades cambiantes que combinaba, según la circunstancia el apoyo con la amenaza. Los que habitualmente criticaban el estado de cosas lo miraban con desprecio (...) La presencia del caudillo fue un hecho innegable, y todos los gobernantes dependieron, en cierta medida de esos mediadores” (Botana 2012: 151). En el escenario político porteño de comienzos del siglo XIX, algunos personajes inmigrantes adecuaban su conducta para poder participar de los estrechos márgenes que habilitaba el escenario electoral como Cayetano Ganghi caudillo de origen italiano.

⁴⁶ La pugna por la sucesión presidencial se inició prematuramente. Los tres principales candidatos ocupaban puestos centrales en la administración pública: Bernardo de Irigoyen como ministro del Interior, Dardo Rocha como gobernador de la Ciudad de Buenos Aires y Miguel Juárez Celman como ex gobernador de la provincia de Córdoba e influyente senador nacional. La puja se decidió en favor del candidato que mejor expresaba las aspiraciones de la coalición que en 1880 había llevado a Roca al poder, además de contar con el beneplácito del presidente: Juárez Celman resulto electo (Gallo 1984).

cotizaciones de la Bolsa se derrumbaron, marcando el inicio de la crisis financiera de 1890, desarrollada en la sección anterior (Luna 2015).

El mes de julio de 1889 es señalado como el comienzo de la debacle de un gobierno que duraría, solamente un año más. El estallido de la revolución cívico-militar en el Parque de Artillería de Buenos Aires en 1890 fue un hito en la historia: fue de carácter urbano, se localizó dentro de los límites de la Capital y los combates dejaron un saldo de más de 250 muertos y 1000 heridos (Botana 2012). En lo inmediato provocó la aceleración del proceso de renuncia de Juárez Celman que se concretó el 6 de agosto de 1890 cuando la Asamblea Legislativa aceptó su retiro y lo reemplazó por Carlos Pellegrini quien impulsó una política de ajuste que incluyó la rebaja de los sueldos, los despidos masivos de la administración pública, la paralización de la obra pública y el aumento impositivo (Gerchunoff, Rocchi y Rossi 2008). A más largo plazo, generó la vertebración de la Unión Cívica, una agrupación destinada a ser el núcleo fundante de corrientes políticas con larga vida en el escenario político argentino y en el reagrupamiento del mitrismo y roquismo en un entendimiento que duró hasta 1912⁴⁷.

La revolución de 1890 argumenta Cortés Condé, “*fue una de las expresiones de una crisis del sistema político que era en realidad un fenómeno de más largo plazo*” (1984: 187). Los inconvenientes vinculados al sufragio, las denuncias de corrupción y opulencia desmedidas endilgadas al gobierno fueron síntomas de problemáticas y conflictos más profundos que atravesaban a la sociedad argentina. El proceso político que se abrió después de la Revolución del Parque no puede ser entendido si no se lo contextualiza en una sociedad que se encontraba caminando por una profunda transición, en la cual las fórmulas

⁴⁷ El Parque de Artillería vio nacer a una generación de líderes políticos como Leandro N. Alem, Hipólito Yrigoyen, Juan B. Justo, Lisandro de la Torre y Marcelo T. de Alvear (Luna 2015). El 13 de abril de 1889 se efectuó en el Frontón de Buenos Aires un acto cívico de proporciones nunca vistas hasta entonces. En esa ocasión habló Leandro N. Alem como presidente de la Unión Cívica e indicó “*Se me ha nombrado presidente de la Unión Cívica, podéis estar seguro de que no he de omitir fatigas ni esfuerzos ni responsabilidades de ningún género para responder a la patriótica misión que se me ha confiado...Una vibración profunda me conmueve todas mis fibras patrióticas al contemplar la resurrección del espíritu cívico en la heroica Ciudad de Buenos Aires (...) ¡Esto no tiene vuelta! No hay, no puede haber buenas finanzas, donde no hay buena política. Buena política quiere decir respeto a los derechos; buena política quiere decir aplicación recta y correcta de las rentas públicas; buena política quiere decir protección a las industrias útiles y no especulación aventurera para que ganen los parásitos al poder*” (Luna 2015: 59-60).

políticas, válidas y compartidas hasta hace poco tiempo atrás, habían dejado de poseer legitimidad. Esta pérdida de vigencia sucedió, en parte, por el desacople existente entre los nuevos mecanismos de socialización, comunicación y articulación de intereses y los marcos normativos y de valores restrictivos vigentes. En otras palabras, mientras las estructuras sociales se habían modificado velozmente, sus instituciones se mantenían intactas, reflejando pactos sociales, políticos y económicos arcaicos. No obstante, es pertinente considerar que una porción de las instituciones estatales sí se habían transformado radicalmente. El Estado había aumentado su poder central, en desmedro de los poderes provinciales, a través de la consagración de un ejército fuerte, de sistemas de comunicaciones más eficientes y la generalización de un sistema aduanero y monetario único. Si bien la ampliación de las funciones del Estado provocó la aparición de nuevas posiciones en la estructura gubernamental, éstas no fueron otorgadas con criterio racional-burocrático. Tal como escribe Cortés Conde “*la distribución de estas posiciones privilegiadas quedó a cargo de una estructura informal y selectiva (...) por el hecho de pertenencia al reducido grupo selector y gobernante*” (1984: 188-189).

De este modo, el 90 introdujo un cambio en el modo de comprender y hacer la política. Siguiendo las consideraciones de Botana los revolucionarios del Parque no centraban su discusión en la necesidad de establecer un orden nacional, sino que estaban dispuestos a modificar las bases específicas de la dominación, “*el modo como se habían enlazado la relación de mando y de obediencia y las reglas de sucesión*” (2012: 140). En otras palabras, el ciclo revolucionario del noventa juzgaba las características del sufragio, denunciaba el fraude, la manipulación electoral constante y la noción de *gobierno elector* que mantenía y reproducía formas de socialización, reclutamiento e incorporación política restrictiva⁴⁸. A partir de allí, la impugnación persistente, puso en movimiento una

⁴⁸ La idea de gobierno elector fue manejada por los contemporáneos. Por ejemplo, Indalecio Gómez, ministro del Interior de Roque Sáenz Peña y responsable de defender ante el Congreso el Proyecto de Ley de reforma electoral de 1912 señalaba: “*lo odioso no es que se cometan banalidades, que se cometan maniobras fraudulentas por los ciudadanos, sino que sea el gobierno mismo el que provoque esos delitos*” (Discurso en la Cámara de Senadores, sesión del 2 de febrero de 1912). Según Losada (2005) en Argentina los tradicionales “peligros de la democracia” no se

fórmula política que contradecía las expectativas de los referentes de la República Conservadora: la Unión Cívica. Esta organización confió en su propósito y abrió paso a un tipo de entramado organizacional que se cristalizó en la instalación de una red de diarios y comités de alcance nacional, que pondrían en marcha nuevas formas de comunicación, socialización, reclutamiento y participación que atrajeron a aquellos grupos sociales que tenían menos posibilidades de ascenso dentro de los canales informales que establecía la lógica del gobierno elector impuesta por el PAN⁴⁹.

La arquitectura del gobierno elector era compleja. Comenzaba con la conformación de las comisiones empadronadoras, continuaba con el armado del registro, el voto colectivo, los comicios dobles, la repetición del voto y la compra de sufragios. Estos aspectos se combinaban con el carácter voluntario del voto, su perfil público y la aplicación de una lista completa de candidatos. Entonces *“votaban quienes querían, mediante procedimientos que bloqueaban la competencia entre listas cerradas de candidatos (...)”* (Botana 2012: 144). Específicamente, el entramado del gobierno elector suponía una escala de gobiernos electores que controlaban el sufragio mediante la celebración de elecciones, en apariencia competitiva, que aseguraban el triunfo de la lista de candidatos previamente acordada. Este sistema suponía una *“red de control electoral descendente que arrancaba de los cargos de presidente y gobernador hasta llegar, más abajo, a los intendentes y comisionados municipales, concejales, los jueces de paz, los comisarios de policías, los jefes de registro civil y receptores de rentas”* (Botana 2012: 149). El principal elector era el presidente de la nación cuya restricción constitucional de ser reelecto por períodos

afrontaron acotando los derechos a la participación, sino controlando la producción del sufragio y las elecciones. En ese marco es que surgen los gobiernos electores a lo largo del siglo XIX que fueron aumentando su eficacia a medida que las instituciones estatales se afirmaron.

⁴⁹ No obstante, durante largos períodos, los principales cargos del radicalismo que referían al Comité y la Convención Nacional, fueron ocupados por individuos que pertenecían a los mismos sectores sociales que los dirigentes del PAN. Esta configuración dio origen a la noción de *elite radical* elaborada por Gallo y Sigal (1963). Algo similar ocurría en el PAN, en términos generales, su identidad nacional era creada por el vocero oficial a cargo del periódico la Tribuna Nacional. Detrás se escondía *“un enjambre de fluctuantes alianzas entre líderes provinciales y nacionales, al ser la única coalición política cuyos vínculos se extendían por las catorce provincias, la dinámica de dichas transacciones comprendía la principal poción de la vida política argentina”* (Alonso 2000: 93).

consecutivos era mitigada por los permanentes intentos de imponer a su sucesor, mediante el fraude electoral, las intervenciones provinciales y el patronazgo estatal. De este modo, la totalidad del proceso era controlado por miembros del PAN quienes utilizaban el aparato institucional para su propio beneficio (Alonso 2000).

Este sistema les permitió, a los líderes del PAN, controlar el poder, impidiendo la alternancia de distintos partidos políticos en el gobierno por un largo período. El entramado de cargos públicos involucrados se relacionaba con las posteriores recompensas burocráticas que otorgaba el sistema y por tal motivo sería iluso considerar que los integrantes de todos los niveles de gobierno elector actuaban solos, por el contrario⁵⁰. Entre el incierto pueblo elector y los cargos institucionales que producían los votos se encontraba un actor político imprescindible: el caudillo electoral (Alonso 2010; Monestier 2017). Éste, como fuera mencionado, se desempeñaba en todos los distritos -urbanos y rurales- y envolvía a los nativos e inmigrantes. Así, la presencia de lealtades locales fue un elemento decisivo para el mantenimiento de alianzas políticas que atravesaran al territorio nacional. Entrado el siglo XX, estos procedimientos fueron reemplazados por la compra directa de votos que, para algunos, significaba un notorio progreso. Carlos Pellegrini, por ejemplo, en la Cámara de Diputados en 1906, exclamó que no había “*voto más libre que aquel que se vende*” (Botana 2012: 127). Para la compra de votos se implementaron estrategias sofisticadas que se vieron beneficiadas por los avances tecnológicos vinculados a las comunicaciones y a la generalización de los comités electorales.

Luego de la Revolución del Parque, la Unión Cívica persistió con su actitud de hostigamiento hacia el gobierno y en enero de 1891 proclamaron la fórmula presidencial para los comicios que debían realizarse un año más tarde. La elección recayó en las figuras de Bartolomé Mitre y Bernardo de Irigoyen. Parecía

⁵⁰ Este sistema se repetía a nivel provincial donde el gran elector era el Gobernador de cada provincia, quien al final de su período se aseguraba dejar en su puesto a un sucesor amigo, mientras él pasaba a ocupar una banca en el Senado de la Nación, “*desde donde pretendía seguir manejado los destinos políticos de su provincia y eventualmente ser reelecto al terminar su turno de delfín*” (Alonso 2000: 95).

difícil que el roquismo, en crisis después de la caída de Juárez, a cargo de un gobierno tan difícil como el de Pellegrini y haciendo frente a pujas con la Liga Agraria y las demandas sociales, pudiera triunfar sobre nombres tan encumbrados y acreedores de apoyo popular. Según Luna, la fórmula propuesta por la Unión Cívica era *“un binomio que reunía al hombre más prestigioso del país con un dirigente muy respetado, y ambos representaban la tradición liberal y federal”* (2015: 80). En marzo de 1891 se celebraron elecciones en la Capital Federal y triunfó la fórmula propuesta por la Unión Cívica que proclamaba a las figuras de Leandro N. Alem y Aristóbulo del Valle. Ambos resultaron senadores. Por aquellos días retornaba al país Bartolomé Mitre y la recepción con la que fue bienvenido le permitió hipotetizar sobre un rotundo triunfo nacional de la Unión Cívica en los comicios nacionales del año entrante, pero Roca, tenía una jugada política entre manos: mantuvo un encuentro con el candidato cívico y le propuso un acuerdo que erradicaba la competencia electoral.

El pacto alcanzado anunciaba una fórmula presidencial única, encabezada por Bartolomé Mitre y Luis Sáenz Peña, amigo personal de Roca. Al tiempo que *la política del acuerdo* se abría paso, los seguidores de Leandro N. Alem entendieron a la decisión de Mitre como una traición que sostenía una estructura de poder que los cívicos no estaban dispuestos a considerar. Para éstos, la Argentina de la última década del siglo XIX necesitaba una competencia electoral sin presiones y por tales motivos manifestaron que la Unión Cívica no se *“proponía elevar a un hombre al poder, sino modificar el régimen imperante”* (Luna 2014: 81). Entre marzo y julio de 1891 se produjeron una serie de declaraciones cruzadas que evidenciaban la división de los cívicos. Finalmente, ésta tuvo lugar con la fundación de la Unión Cívica Nacional (UCN), que apoyó el acuerdo realizado por Mitre y proclamó una fórmula en la que éste iba acompañado por José Evaristo Urriburu, roquista de la provincia de Salta. Leandro N. Alem, por su parte, reconstruyó su apoyo y los órganos partidarios y resolvió distinguir a su fracción con el adjetivo *radical*. En agosto de 1891 la convención

de la Unión Cívica Radical (UCR) propuso la fórmula Bernardo de Irigoyen-Juan M. Garro⁵¹.

La política del acuerdo duró poco. El PAN, liderado por Roca y que había adherido a la fórmula presidencial Mitre-Uriburu no lograba una convivencia pacífica con sus aliados. Los desencuentros fueron profundos y provocaron que en octubre de 1891 Mitre renunciara a su postulación como candidato presidencial y Roca al liderazgo del PAN. El débil oficialismo, además de lamentarse por la salida de Roca, se vio movilizado por el surgimiento de una candidatura extraña en el seno del PAN y que fue bien recibida por los distintos gobiernos provinciales, entre ellos el de Buenos Aires: Roque Sáenz Peña. Se trataba de una figura joven que mostraba cierta renovación dentro de las filas del roquismo (Luna 2015). Su candidatura fue apoyada por el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, por un grupo considerable de católicos y algunos participantes de la Unión Cívica. “Roque” había cultivado una romántica historia personal e internacional a raíz de su intervención en la Guerra del Pacífico y con ella arrastrado simpatías de diversa naturaleza (Cortés Conde 1984; Sáenz Quesada 2014).

Frente a este advenimiento Roca propuso como candidato a Luis Sáenz Peña, padre del joven Roque. Como era de esperarse, el joven Sáenz Peña declinó su postulación inmediatamente. Al decir de Botana (2012) el respeto filiar, no solo retrasaba la renovación política de la Argentina sino también la instalación de dinámicas políticas más competitivas. Posteriormente, la decisión de eliminar la

⁵¹ Acordando con Monestier (2017) parte de la historiografía ha tendido a presentar a la UCR como el primer partido de masas de la política argentina arraigado en la movilización política electoral de las clases medias urbanas excluidas por el orden conservador. De este modo ha sido considerado por Collier y Collier (1991), Rueschemeyer, Stephens, y Stephens (1992) y Luna (2014-2015). Sin embargo, esa noción de la UCR ilustra de mejor manera lo sucedido después de 1916, ya que en los años precedentes se caracterizó por el acoso permanente hacia el oficialismo, mediante insurrecciones y levantamientos armados. Para otras interpretaciones, en cambio, la singularidad de los inicios de la UCR se asentaba en el hecho de que *“era moderno donde la elite de 1880 era tradicional, es decir, en la apelación a la vigencia de la Constitución, en la oposición a la práctica del acuerdo y en la forma que asumió su organización interna”* (Gallo y Sigal 1963: 90). Asimismo, otras cosideraciones argumentan que el radicalismo *“canalizó las aspiraciones de participación de sectores recientemente movilizados, producto del proceso de modernización”* y era visto como una innovación al momento de su creación *“no porque pusiera en peligro el orden establecido, sino porque sus características organizativas y su estilo político estaban en agudo contraste con lo se conocía hasta entonces”* (Rock 1977: 80).

lucha electoral, anunciada por Mitre y Roca fue ejecutada por el presidente de la Nación, Carlos Pellegrini en abril de 1892. Luis Sáenz Peña y José Evaristo Uriburu fueron proclamados por la casi unanimidad de los electores, asumiendo sus cargos en octubre de 1892 (Luna 2015; Botana 2012). A pesar de ello, Luis Sáenz Peña era un presidente débil en términos de apoyos y carente de experiencia en materia de política. Su gestión estuvo marcada por desavenencias con sus ministros, estallidos revolucionarios de ascendencia radical en algunas provincias e intervenciones federales⁵². Finalmente, en enero de 1895 Roca forjó la renuncia de Luis Sáenz Peña, quien fue sucedido por la breve presidencia Aristóbulo del Valle, hombre radical.

Por aquellos años el partido de Leandro N. Alem (UCR) había adquirido tal fuerza que condenaba a la política de acuerdos como una “*falsificación de la democracia*” (Luna 2015: 84) y reclamaba la fundación de comicios libres de presiones. Los efectos del radicalismo comenzaron a hacerse eco por todo el territorio nacional y absorbieron a una camada de nuevos dirigentes políticos que sustentaban sus banderas. En Rosario, Lisandro de la Torre; en Mendoza, José Néstor Lencinas; en Córdoba, Pedro Molina y en La Rioja, Pelagio Luna. Sin embargo, una figura eclipsaría a todo el sistema, Hipólito Yrigoyen sobrino de Alem (Luna 2015; Fleitas 2014). La crisis de la política del acuerdo y del modelo oligárquico tuvo su correlato en la pérdida de peso específico de un conjunto de regiones que habían sido largamente beneficiadas por el orden conservador, en el que las negociaciones de las elites del litoral predominaban sobre las demandas del resto de la sociedad (Balán 1978).

Mientras tanto “la política” había abrumado tanto a la población que se resignaba a la segunda presidencia de Roca (1898-1904). El “Zorro”, como lo apodaban, era una garantía de orden y de buenos negocios en un contexto donde las preocupaciones de la sociedad se destinaban a un nuevo pico de tensión con

⁵² 1893 fue un año marcado por los levantamientos radicales alrededor del país. Estos episodios le brindaron al radicalismo, además de mártires y símbolos -como en la Revolución del Parque- el triunfo en las elecciones a diputados nacionales en la provincia de Buenos Aires en 1894. Estos triunfos, evidenciaban la necesidad de que la UCR encontrara el camino adecuado para tramitar sus demandas políticas y que, además, se adecuara con el “*anhelo generalizado de paz y orden*” (Luna 2015: 89).

Chile y las inquietudes, crecientes, de la clase trabajadora, encontraban su cauce en la prédica de anarquismo y socialismo. Las necesidades comunes que enfrentaban los trabajadores estimularon la formación de sociedades de socorros mutuos y, finalmente, de las primeras asociaciones gremiales que combinaban demandas por los bajos salarios y por la ausencia de seguridad social (Cortés Condé 1984). En 1878 se formó la Unión de Tipógrafos –que encabezó una huelga- y progresivamente siguieron los carpinteros, panaderos, albañiles, sombrereos.

El socialismo y el anarquismo eran las corrientes ideológicas que predominaban en los trabajadores, aunque entre 1901 y 1910 es posible identificar cierta hegemonía anarquista. 1901 fue un año especialmente conflictivo ya que se inició una huelga general que movilizó a los obreros durante los siguientes dos años. En 1902, ante la sucesión de huelgas y de hechos de violencia el gobierno nacional reaccionó implementando decisiones tradicionales como el estado de sitio y robusteció su aparato de control con la sanción de la Ley de Residencia o Ley Cané (Nº. 4.144) que fuera descripta por Roca como “*de seguridad y defensa de la sociedad argentina que no está obligada a aceptar en su seno elementos de desorden –inmigrantes- que repudian las demás naciones*” (Botana 2012: 188)⁵³.

⁵³ El cuerpo de la ley indicaba lo siguiente: *Artículo 1º: El Poder Ejecutivo podrá ordenar la salida del territorio de la Nación a todo extranjero que haya sido condenado o sea perseguido por los tribunales extranjeros por crímenes o delitos comunes. Artículo 2º: El Poder Ejecutivo podrá ordenar la salida de todo extranjero cuya conducta comprometa la seguridad nacional o perturbe el orden público. Artículo 3º: El Poder Ejecutivo podrá impedir la entrada al territorio de la república a todo extranjero cuyos antecedentes autoricen a incluirlo entre aquellos a que se refieren los artículos anteriores. Artículo 4º: El extranjero contra quien se haya decretado la expulsión, tendrá tres días para salir del país, pudiendo el Poder Ejecutivo, como medida de seguridad pública, ordenar su detención hasta el momento del embarque* (Fuente: Congreso de la Nación Argentina). En oportunidad de la discusión del proyecto de ley en la Cámara de Diputados, Joaquín V. González señaló: “*La atmósfera bajo la cual viene a la consideración de la Cámara este asunto ha sido un tanto abultada (...). Este proyecto de ley se propone directa y únicamente curar el mal de las huelgas. Ellas, como muy bien se ha dicho, obedecen a causas múltiples. Hay huelgas que tienen una explicación racional en el orden de los fenómenos económicos y sociales; hay otras que son agresivas y que empiezan por atacar el orden social y constitucional establecido (...)*”. Por su parte, Emilio Gauchin -legislador participante de la Revolución del Parque de 1890 y opositor a la Ley de Residencia- señaló que “*(...) las huelgas han sido la defensa legítima que ha tenido el hombre de trabajo contra el capital, y es debido a las huelgas, ejercitadas dentro de los límites legítimos que la clase obrera ha mejorado su condición en todas partes del mundo (...) las huelgas no son un mal, son un medio de defensa que tiene el trabajador*

A lo largo de 1904 y 1906 existió un período de estabilidad que fue interrumpida por las movilizaciones que se iniciaron en 1907 y que culminaron en 1910. Infinidad de huelgas parciales -entre ellas, una singular de inquilinos, en 1907- acompañaron los grandes paros generales de 1907 y 1909. Estos culminaron con la *Semana Roja* de 1909, cuando la policía atacó a los asistentes del encuentro anarquista de Federación Obrera Regional Argentina (FORA) lo que llevó a una huelga general y enfrentamientos, duramente reprimidos (Botana y Gallo 1997; Poy 2014). La violencia culminó al año siguiente, cuando una huelga general estuvo a punto de hacer fracasar los festejos del Centenario. A la huelga le siguió, otra vez, la represión, muy violenta. Así, la “‘*cuestión social*’ *llegaba a su climax*” (Luna 2014: 11).

Como se aprecia, a comienzos del siglo XX los conflictos eran frecuentes e intensos y a esta altura de la historia se habían convertido en un motivo de alarma para amplios sectores de las élites. Como argumenta Gallo (1993) mientras que, para los sectores opositores al gobierno, la ilegitimidad del régimen explicaba su incapacidad para gestionar este tipo de conflictos, para las élites tradicionales, las huelgas y movilizaciones obreras representaban una amenaza al orden social y otro factor de inestabilidad política que, sumado a las insurrecciones del radicalismo, podrían retrotraer al país a una dinámica política que habían creído erradicada. Las respuestas del régimen combinaron el uso intensivo del aparato represivo del Estado y el inicio de algunos avances en la legislación social, pero en ningún caso pusieron freno a la conflictividad. Entre 1907 y 1916 se produjeron en Buenos Aires 1290 huelgas, 5 de ellas fueron huelgas generales (Gallo 1993). Al tiempo que los contingentes de inmigrantes seguían arribando al país -a lo largo de 1910 se radicaron 108.870 personas- un tipo de proceso social novedoso estaba teniendo lugar: importantes grupos de hijos de extranjeros comenzaban a tomar protagonismo reivindicativo. La

contra el capital, que a su vez cuenta con otros medios para contrarrestar la acción del obrero (...) Sancionada esta ley, los extranjeros establecidos en el país desde largos años, que han contribuido con su trabajo fecundo a la obra de nuestro progreso quedarán expuestos a ser juzgados, a ser expulsados del país, a ser condenados sin juicio previo” (Fuente: Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación Argentina, 22 de noviembre de 1902).

conjunción de estos factores incidió en un nuevo brote movilizador que se expresó en la revolución radical de 1905 y los movimientos huelguísticos de 1907 y 1909 (Luna 2015).

Cuadro 9. Número de huelgas y obreros afectados por ellas, 1907-1916
(cifras absolutas)

Año	Número de huelgas	Obreros afectados	Huelga con mayor número de obreros
1907	231	169.017	87.500
1908	118	11.561	5.900
1909	138	4.762	548
1910	298	18.806	2.585
1911	102	27.992	10.000
1912	99	8.992	2.800
1913	95	23.698	SD
1914	64	SD	14.000
1915	65	SD	12.000
1916	80	SD	24.000

Fuente: Cortés Conde (Año: 220) en base a datos suministrados por el Departamento Nacional de Trabajo (1913).

La huelga general fue una herramienta que suplió todas las debilidades de organización y de identidad política en un sector que tenía, por el momento, pocos vínculos y articulaciones. De 1901 a 1910, fue el principal recurso de los sectores obreros y populares de las grandes ciudades, que encontraron en los anarquistas sus referentes naturales. El socialismo se arraigó en los obreros más calificados, con un empleo más estable, profesionales, pequeños comerciantes, rentistas y otros sectores que consideraban que la huelga y, en general, la acción sindical solo eran útiles “*en determinadas circunstancias de lugar y de tiempo*”. Apostó, en cambio, fuertemente a la organización política y promovió que los trabajadores extranjeros se naturalizaran e inscribieran en los registros electorales para votar y acceder al poder legislativo. La acción dio sus frutos y en 1904 Alfredo Palacios ganó en La Boca y pasó a ser el primer diputado socialista de América (Luna 2014). Si bien durante los primeros años del siglo XX el conflicto social se desarrolló más en

ciudades que en el agro y tuvo a los trabajadores de las fábricas y primeros establecimientos industriales a sus protagonistas, el agro pampeano mostraba, cada tanto, señales de conflictividades no resueltas⁵⁴.

Inmigración y politización ciudadana, como fuera visto, iban de la mano en términos de movilización, pero no en participación electoral propiamente dicha⁵⁵. La situación era especialmente paradójica. Durante cuarenta años, las personas nacidas en el extranjero fueron mucho más numerosas que las nacidas en la Argentina. Si además se considera la triple concentración -por edades, género y geográfica- se constata que el mayor volumen de inmigrantes eran personas aptas para inmiscuirse en la vida política en zonas de una gran actividad electoral: eran varones, mayores de veinte años que se instalaban en áreas urbanas de fuerte incidencia nacional como la Capital y las provincias del litoral. En palabras de Germani esta paradoja significaba que *“donde mayor importancia podía tener la participación en el voto, entre el 50% y el 70% de los habitantes se hallaba al margen de su ejercicio legal”* (1966: 219). Los inmigrantes no se naturalizaban, pero tampoco cesaban su ingreso al país. De este modo, mientras la sociedad civil se transformaba, el mercado electoral no sufría cambios similares.

⁵⁴ Al decir de Rocchi *“el entramado que unía a estancieros, arrendatarios y braceros no siempre era calmo. Cuando estallaba una crisis, como ocurrió en 1912 durante el llamado Grito de Alcorta, las complejidades y tensiones del tejido social pampeano salían a flor de piel. Su fama se debió, en gran medida, a que fue el primer conflicto agrario del siglo XX en el corazón de la región pampeana”* (2000: 33-34).

⁵⁵ Es importante un matiz. A raíz de investigaciones históricas se ha constatado la participación de inmigrantes italianos, como dirigentes políticos, en las elecciones de 1883 para formar parte del Consejo de la Ciudad de Buenos Aires. Participaron con la lógica que imponía el *gobierno elector*. Para ilustrar lo dicho es interesante el siguiente pasaje de Cibiotti quien retoma a Basilio Cittadini, periodista italiano en la escena porteña: *“Puesta la elección municipal sobre el terreno político, no es difícil adivinar de qué partido será el triunfo. En este país, quien gobierna vence –no importa si quien gobierna es Sarmiento, Avellaneda, Tejedor o Rocha-”* (Cibiotti 1993: 21).

Cuadro 10. Participación electoral en la Capital Federal, 1880-1910
(cifras absolutas)

Años	Número de votantes	Años	Número de votantes
1880	6505	1898	24.334
1882	8930	1900	16.777
1886	9771	1902	18.268
1891	9421	1904	27.856
1892	13.305	1906	31.957
1896	12.781	1910	26.853

Fuente: Botana (2012: 154).

A lo largo de los primeros años del 1900, no solo se terminó de modificar la estructura económica del país, sino que también se produjeron cambios en la estructura social que se manifestaron en reivindicaciones que instaron a generar reformas en la estructura del Estado y en el “ámbito de la política”. Estas acciones fueron recibidas de diferentes formas por los sectores dominantes ya que no existía consenso sobre los métodos a emplear para “*proteger el edificio social*” (Luna 2014: 16). Mientras que algunos mantuvieron un rechazo accerrimo a cualquier tipo de cambio, otros consideraron pertinente implementar una actitud más flexible y condescendiente con los movimientos osbervados a nivel de la sociedad. La preocupación por la marginación política de sectores, cada vez más grandes, fue un tema acuciante en la escena política, mucho antes de la sanción definitiva de la Ley Sáenz Peña en 1912. La búsqueda de herramientas aptas para incorporar a dichos sectores y comprometerlos con el sistema político en términos de jugadores legítimos y leales desembocó en un proyecto de ley de Roca y su ministro del Interior, Joaquín V. González en 1902 (Alonso 2010; Botana 2012; Cortés Conde 1984).

El proyecto buscaba incorporar, parcialmente, algunos de los cambios que se habían sucedido en la sociedad a través del reemplazo de la lista plural por distritos por un sistema que dividía las provincias y la capital en tantas circunscripciones como diputados a elegir. Cada circunscripción optaba por un único candidato, lo que permitía suponer que entre la mayoría oficialista podrían mezclarse algún candidato opositor. La ley también fijó a los 18 años como

requisito etario para ejercer el voto, creó el padrón cívico permanente -ejerciendo mayores garantías- y estableció el control de los sufragios por delegados de los partidos políticos (Cortés Conde 1984). La ley sancionada en diciembre de 1902 tuvo una corta vida ya que solamente reguló las elecciones nacionales de 1904⁵⁶.

La cuestión social impactó en el seno de la elite gobernante conservadora y para darle respuestas debió recurrir a modificaciones en la estructura del Estado y en el conjunto de relaciones que éste había entablado con la sociedad. Para ello, se manejaron un conjunto de propuestas y medidas legislativas que según Zimmermann (1995) pueden ser caracterizadas en tres tipos de reformas: moral, política y social. Éstas combinaron dosis de liberalismo y conservadurismo para hacerle frente al incipiente mercado de empleo, la inmigración masiva, la educación y la politización. También en 1904, Joaquín V. González, presentó un proyecto de Código del Trabajo, destinado a regular aquellos puntos donde solían enfrentarse capital y trabajo y el gobierno creó al Departamento Nacional de Trabajo⁵⁷. Las disposiciones establecían el pago obligatorio del salario en dinero –

⁵⁶ Joaquín V. González ocupaba una banca en el Senado y lo aprovechó para fomentar la discusión. Según Botana “su diálogo con ambas Cámaras tiene un sabor académico, un eco de docencia cívica que se desenvuelve en argumentaciones y temas recurrentes. Se ofrece a sí mismo ante el Congreso como testigo de una experiencia política y universitaria y advierte a los legisladores sobre la urgencia de la reforma porque el país está sacudido por una contradicción entre el sistema social y el orden político” (2012: 206). Adicionalmente instaló en el debate político la consideración de que no es la base económica la que incide sobre la estructura política sino las nuevas formas de cultura incorporadas en el sistema tradicional. A raíz de tales motivos consideró pertinente la reforma de la ley electoral para promover el ajuste entre ambas esferas mediante la instalación del sufragio voluntario y secreto, el sistema uninominal por circunscripciones y la racionalidad y permanencia del registro electoral. En circunstancias del debate parlamentario González mencionó que “(...) la oportunidad de una reforma se determina o por el agotamiento de los elementos antiguos o por la exigencia imperiosa de los elementos nuevos (...) llevamos cuarenta y cinco años de educación y de enseñanza, esto conduce a este resultado: el pueblo en general ha aumentado la suma general de su cultura y la ley electoral, que es la que mide la capacidad activa del pueblo argentino para el ejercicio de la vida cívica permanece exactamente igual (...) de aquí resulta esta anomalía entre la transformación progresiva del espíritu público y la inamovilidad del sistema político (...) existe una escasa proporción entre los que eligen y los llamados a elegir; ninguna relación entre la cifra de electores reales y los que ejercen el gobierno, porque el defecto principal del sistema actual es alejar al elector del elegido” (Botana y Gallo 1997: 611).

⁵⁷ El proyecto de ley tenía como antecedentes el Informe sobre el Estado de las Clases Obreras en el Interior de la República, elaborado por Biale Massé a quien Roca había encargado en 1902 sistematizar las condiciones en las cuales se desarrollaban las relaciones laborales en el país. Para algunas interpretaciones, el informe había llevado a gran parte de los sectores dirigentes a tomar conciencia sobre la situación de la clase obrera como actor social y a aceptar que el Estado debía tener un rol en la regulación del trabajo (Olaza 2014).

fuera de la Capital era común el pago en especies- y algunas regulaciones sobre el contrato de trabajo, regido hasta el momento por el Código de Comercio. Paralelamente, instauraba normativas sobre los accidentes laborales, el trabajo femenino, infantil, domiciliario y limitaba la jornada laboral a 48 horas semanales. Reconocía la existencia y desempeño de las asociaciones obreras, aunque convenía pautas de funcionamiento cuya violación traía aparejado el retiro de la personería jurídica y reconocía el derecho a huelga como recurso excepcional.

El proyecto, al decir de Luna, *“iba mucho más allá de lo que le conjunto de la clase dirigente estaba dispuesta a aceptar en ese momento y tampoco contó con gran apoyo en el mundo obrero”* (2014: 17). Fue extremadamente criticado porque para los sectores empresarios, ponía en desventaja a la producción local al aumentar los costos del trabajo y para los anarquistas –actores hegemónicos dentro del mundo del trabajo organizado- se trataba de una expresión del orden estatal que no estaban dispuestos a aceptar. De acuerdo con Zimmerman (1995) el proyecto era un conjunto muy ambicioso en cuanto al número y complejidad de asuntos tratados. La carencia de apoyos políticos sustantivos redundó en la propuesta de reformas parciales y específicas que serían aplicadas en forma gradual. Así, algunas de las disposiciones contenidas en el Código, luego se convirtieron en ley a través de la acción del Congreso de la Nación, como el caso del descanso dominical y la regulación del trabajo femenino e infantil en 1905 y la ley de accidentes de trabajo en 1915. No obstante, durante los años siguientes, casi toda la legislación sancionada en la materia, incluida la del peronismo promediando el siglo XX, hizo referencia al proyecto de Joaquín V. González. Pero ¿por qué el régimen oligárquico comenzó a dar pasos aperturistas? ¿Qué tipo de factores estaban desplegándose?

En primer lugar es posible considerar una incompatibilidad entre la república conservadora -*“celosa del rango y del poder de las clases nativas superiores”* (Botana 2012: 178)- y el vertiginoso proceso de acumulación de capital mediante el trabajo que acarrearba la nueva población⁵⁸. A esa altura, era

⁵⁸ *“Orden y disciplina en el Estado se contraponían con la promesa de igualdad, enriquecimiento y ascenso social (...) república restrictiva y república abierta, implantadas, ambas, en un*

evidente que el recorrido político había sido más lento que el socioeconómico (Alonso 2010; Cortés Conde 1984; Fleitas 2014). Sin embargo, los líderes de la República Conservadora mantuvieron contradicciones extremas que los llevaron a albergar instituciones políticas restrictivas y abrir las puertas a la inmigración masiva, al capital y al cosmopolitismo; defendieron un orden político conservador, pero alentaron el desarrollo de una ley de educación común que abría paso a las oportunidades de ascenso social. Así, la esfera de la política y la sociedad de masas se mantenían profundamente separadas, carecían de vasos comunicantes y puentes que pudieran vincularlas fluidamente (Botana 2012).

En segundo lugar, la República Conservadora estaba tramitando conflictos en su interior que devenían de pactos inter-elites no resueltos. Si bien los conflictos con los sectores de las elites opositoras fueron evidentes desde la Revolución del Parque, las desavenencias entre miembros de una misma elite se materializaron con la ruptura del vínculo histórico entre Roca y Pellegrini. Al despuntar el nuevo siglo, la oposición antirroquista se había concretado. Roque Sáenz Peña, rechazado años atrás por el Zorro, había vuelto al ruedo político junto a Eliseo Cantón. A pesar de que su propuesta política no logró alcanzar el apoyo suficiente para enfrentar con éxito a la facción oficialista, mostró que las resistencias internas estaban operando y pronosticaban divisiones que se sintetizaron en la “Conferencia de Notables”, reunida para escoger la fórmula que en 1904 sucedería a Roca (Botana 2012). En ese año, el oficialismo, optó por la fórmula presidencial compuesta por Manuel Quintana y José Figueroa Alcorta que se desempeñarían hasta 1910. El presidente murió en 1906 y su vice gobernó agobiado por las recurrentes crisis ministeriales, patentes señales de fragilidad, que se concretaron en 1908 cuando Figueroa Alcorta clausuró las sesiones extraordinarias del Congreso, declaró en vigencia la ley presupuestal de 1907 y ocupó al Congreso con la Policía Federal. De este modo, la hegemonía del Orden Conservador comenzaba a mostrar fisuras resultantes de los evidentes desajustes

territorio común (...) la ciudadela del poder tradicional estaba rodeada por un mar de recién venidos, por una sociedad civil en ebullición que trabajaba, se enriquecía o fracasaba y que carecía de organizaciones mediadoras, intuía, que existían, y no obstante comprobaba que no siempre funcionaban como instituciones reconocidas y permanentes” (Botana 2012: 178).

con la estructura social y de los permanentes choques internos que además de desgastar su capacidad negociadora, lo sumía en un encriptado juego de cúpulas. A pesar de la turbulenta situación Figueroa Alcorta se mantuvo en el poder hasta 1910, año en que se celebraría el Centenario de la Revolución de Mayo (Alonso 2010; Botana 2012).

5. Los pasos hacia la apertura del régimen: el Centenario y la configuración de un sistema político “moderno”

Las oportunidades festivas no siempre son aprovechadas y sentidas de la misma manera por los distintos sectores de la sociedad. El Centenario argentino es un claro ejemplo de ello. Para la elite gobernante los festejos del Centenario fueron presentados como una oportunidad única para mostrarle al mundo los avances a los cuales había accedido Argentina y para patrocinar, de la mano de la ilustración nativa, *“nuevas respuestas a través del ensayo histórico o literario, la crítica filosófica, la especulación moral y las reflexiones que proponían la economía o la sociología”* (Botana 2012: 186). Pero también se presentaron como un escenario apto para el enfrentamiento entre quienes consideraban *“legítima y quienes consideraban ilegítima la situación de predominio de la vieja oligarquía en el poder”* (Romero 1965: 49). En cambio, para el conjunto de la sociedad, esos años fueron el contexto perfecto para diseminar creencias y acciones políticas que a esta altura de la historia se presentaban como una amenaza fehaciente a las posiciones de poder adquiridas por las elites dirigentes.

En 1910 Argentina era, claramente, un país diferente al de 1870. En cuarenta años, las exportaciones habían crecido más de diez veces, el área cultivada se había multiplicado por ocho, la red ferroviaria había aumentado enormemente y transportaba toneladas de alimentos que sustentaban a una población que se había duplicado y se asentaba en los crecientes centros urbanos. A todo ello, se sumaba el ímpetu por educar a la sociedad a través de la instrucción pública, reduciendo la tasa de analfabetismo del 77,9% en 1869 al 35% en 1914 (Botana 2012). Es así que entre el optimismo que albergaba el

Centenario y las amenazas al régimen conservador, fue adquiriendo relevancia el germen reformista (Luna 2014).

Los reformadores eran conscientes de las amenazas. Ya era demasiado riesgoso improvisar cambios de elenco político dentro de un mismo grupo, sin abrir el juego a la ciudadanía (Cortés Conde 1984). Inmerso en ese clima Roque Sáenz Peña ascendía a la primera magistratura junto a Indalecio Gómez -futuro ministro del Interior-. Era apoyado por aquellos de los que *“hace largos años concentraban a su alrededor los prestigios de la intelectualidad, de la fortuna y del trabajo”* y venía a redimir de males *“a una peculiar época oscura, hecha a la medida de personajes reprochables y enemigos de la democracia”* (Botana 2012: 191). Así, la propaganda electoral construía a un candidato conciliador de tendencias alrededor de la Unión Nacional, movimiento que en un corto período de tiempo cubrió todo el país sin fisuras. Su origen era bonaerense pero rápidamente contó con el beneplácito de los gobiernos de provincia y en algún punto sus formas de organización se asemejaron a las tradicionales del PAN -en términos de vehículo de comunicación entre las oligarquías locales y gobiernos provinciales-. Pero la Unión Nacional se distanció, principalmente de los viejos arreglos que gestaban candidaturas funcionales a las estructuras existentes, y promovió un proyecto reformista que Sáenz Peña proclamó en su programa⁵⁹. Finalmente, las listas de la Unión Nacional se impusieron en todo el país en abril de 1910, junto a una presencia considerable del Partido Socialista en Buenos Aires y la clásica abstención de los radicales (Botana 2012).

⁵⁹ Roque Sáenz Peña poseía una visión crítica del personalismo político, constante en la Argentina. En un discurso de 1909 pronunció: *“(…) dejadme creer que soy pretexto para la fundación del partido orgánico y doctrinario que exige la grandeza argentina (...) es indudable que las mayorías deben gobernar, pero no es menos exacto que las minorías deben ser escuchadas, colaborando con su pensamiento y con su acción en la evolución ascendiente del país. Yo me obligo ante mis conciudadanos y ante los partidos a provocar el ejercicio del voto por medios que me acuerda la Constitución. Porque no basta con garantizar el sufragio: necesitamos crear y promover al sufragante”* (Luna 2014: 28). Seis años antes, en 1903, en otro discurso proclamó: *“Señores, un pueblo que no delibera, que no piensa, que no puede votar ni darse gobiernos propios, no es un pueblo en el concepto jurídico ni en su significado sociológico; esto no es una república, ni una democracia; será una parodia o ficción, será una tribu vestida a la europea; será una oligarquía, pero no es una entidad política, ni un cuerpo orgánico, ni un pueblo libre que tenga los atributos de la nacionalidad”* (Vanossi 2012: 3).

Poco tiempo después de haber sido proclamado presidente, Sáenz Peña promovió un encuentro con Hipólito Yrigoyen, líder radical, quien rechazó la propuesta de formar parte de un gabinete de coalición y mantuvo su exigencia sobre una ley electoral federal, que debía implementarse mediante intervenciones policiales. Si bien Sáenz Peña no aceptó el intervencionismo, coincidió en la necesidad de implementar una reforma electoral (Botana 2012; Luna 2014). A esta altura, Sáenz Peña y muchos dirigentes políticos eran conscientes de la necesidad de implementar un cambio, de hacer andar un sistema político más inclusivo, que motivara la salida de una oligarquía cerrada y comenzara a transitar, de algún modo, una ruta hacia la poliarquía. En el histórico intercambio entre Sáenz Peña e Yrigoyen, señala Luna (2014), se manejaron las siguientes condiciones para la futura ley electoral: los padrones se harían sobre la base del padrón militar, con intervención de los jueces y garantías al votante, el voto sería universal y obligatorio asentado sobre un sistema electoral que representara tanto a las mayorías como a las minorías.

La reforma política era una necesidad que había comenzado a flotar desde 1902, con la fallida propuesta de Joaquín V. González. Algunas de las consideraciones manejadas en aquella instancia –*pureza del sufragio*, normativa electoral, universalidad, método de distribución de cargos, etc.- fueron retomadas por el ministro del interior de Sáenz Peña en 1912 quien procuró en los sistemas de otras naciones soluciones que consiguieran mayor apoyo político y no fracasaran como el intento anterior. Electo Sáenz Peña, entre diciembre de 1910 y agosto de 1911, el Congreso de la Nación recibió dos proyectos de ley. Uno sobre el padrón electoral y otro sobre reforma del régimen electoral que retomaban algunos de los puntos instalados en 1902. El proyecto, estaba destinado a afrontar “tres males”: la abstención de los ciudadanos, la maniobra fraudulenta en el comicio y la corrupción generalizada que alejaba al ciudadano elector (Botana 2012).

Para tales inconvenientes se propusieron las siguientes soluciones legislativas: la creación de un registro de empadronamiento, la obligatoriedad y el secreto del voto. El segundo de los requisitos -obligatoriedad- se vinculaba con el

Registro de Enrolamiento. Para Botana (2012) la propuesta combinaba la sanción penal para quien no votase, salvo excepciones y la presencia de un control externo -Ministerio de Guerra que empadronaba e imprimía la lista de electores- sobre el registro tradicional. De este modo, el carácter automático de la inscripción supuso una nueva instancia de control localizada fuera de la maquinaria electoral del gobierno de turno. Se buscaba, deliberadamente, transferir un mecanismo de control, que había permanecido hasta entonces en manos de grupos intraoligárquicos a la esfera burocrática del Estado (Botana 2012: 215). Adicionalmente, el proyecto de Gómez se vinculaba con la tradición popular de la lista incompleta, que combinaba la pluralidad y la proporcionalidad con mecanismos que garantizaban la representación de las minorías. El proyecto, en términos generales, buscaba “*incorporar al elector ausente de los comicios en una activa vida pública*” (Botana 2012: 217). Pero la contemporaneidad extranjera y argentina evidenciaba la necesidad de organizaciones de intermediación, donde los modernos partidos políticos despuntarían un rol principal.

Al Congreso de la Nación, llegaron proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo que retomaban las ideas de confección de un nuevo padrón electoral sobre el registro de enrolamiento militar obligatorio, el control de los procedimientos por la justicia, la obligatoriedad para todos los varones mayores de dieciocho años que votarían en secreto y con lista incompleta -es decir que los dos tercios de los cargos electivos serían para el partido mayoritario y el tercio restante correspondería al partido que lo siguiera en cantidad de votantes- (Luna 2014). Entre la discusión y aprobación de los proyectos medió un año y medio de discusión que culminó con la aprobación de las siguientes normativas: Ley N° 8.129 de enrolamiento general, con entrega al ciudadano de la “libreta de enrolamiento” como documento; Ley N° 8.130 de empadronamiento con doble control civil y militar cuya organización se ponía en manos de los jueces federales; Ley N° 8.871 del régimen electoral de lista incompleta para asegurar la representación de la minoría por cada distrito (las catorce provincias y la Capital Federal) promulgada el 13 de febrero de 1912 y conformada por 117 artículos. Su

Decreto reglamentario fue en marzo del mismo año y contó con veinte normas donde se incluía un modelo de “boleta de votación” (Vanossi 2012).

El 7 de abril de 1912 fueron las primeras elecciones legislativas regidas por la nueva ley en la que votaron los argentinos mayores de dieciocho años y en las que participación la Unión Cívica Radical, el Partido Socialista y la Liga del Sur. En la Capital Federal los inscriptos que en 1910 eran 70.255 ascendieron a 126.303 y los votos efectivos pasaron de 39.636 a 106.157. Pero la reforma trajo sorpresas para el oficialismo, que comenzaron en las elecciones de la provincia de Santa Fe (cuadro 11), ya que significaron una “derrota aplastante” para los candidatos de la vieja dirigencia⁶⁰.

Cuadro 11. Provincia de Santa Fe. Elecciones de gobernador y diputados nacionales (en miles)

	Elección de gobernador 31 de marzo de 1912	Elección de diputados 7 de abril 1912
Inscriptos	98.371	98.371
Votantes	59.000	74.383
Porcentaje de votos	59,9	75,6
Radicales	23.000	36.747
Coalición	19.000	17.857
Liga del Sur	17.000	17.630

Fuente: Cortés Conde (1984: 228)

La normativa introdujo novedades potentes: todos los contendientes debían aceptar las nuevas reglas de juego institucional –instalando un sistema de partidos que no dependiera de la vida de un grupo de líderes o de un notable-; debían aceptar la incertidumbre de los resultados y las modificaciones estructurales de la

⁶⁰ El desconcierto de las fuerzas conservadoras comenzó con las elecciones de Santa Fe a fines de marzo de 1912. Yrigoyen se había opuesto a la presentación del radicalismo en ellas, “*pero aceptó la decisión de sus correligionarios santafesinos que demostraron estar en lo cierto: ganaron en los primeros comicios celebrados conforme a la nueva norma. Una semana más tarde se repetía la historia en la Capital Federal*” (Luna 2014: 30). Allí la vieja oligarquía que esperaba confiada el triunfo y lo celebró poco después de terminado el acto se llevó una dolorosa sorpresa. Había calculado mal ya que “*había computado, como votos seguros, todos los emitidos por aquellos ciudadanos que antes de dirigirse al comicio habían pasado por el comité a recoger la boleta de voto, los diez pesos que se entregaban como precio de éste y a reclamar el vehículo que debía transportarlos a la respectiva mesa receptora*” (Botana 2012: 238).

sociedad. Estas tensiones se asociaban a la necesidad conservadora de crear una fuerza orgánica nacional capaz de competir con la arremetida del radicalismo. Así lo señalaba el presidente Sáenz Peña: “*lo que ha faltado a los partidos vencidos... no es orientación, es disciplina; no es el rumbo, sino la organización porque la lucha en orden disperso no es táctica recomendable en la política*” (Botana 2012: 239).

Para Cortés Conde los primeros experimentos realizados bajo la nueva ley electoral señalaban que “*se había ido demasiado lejos*”. El padrón que aglutinaba al conjunto de la población, más el secreto del voto, “*significaba que había que aceptar lo que no se podía predecir*” (1984: 229). Si bien existieron recelos sobre la nueva normativa -que llevaron a que en 1914 el presidente Victorino de la Plaza, sugiriera la revisión de la Ley Sáenz Peña- estuvo lejos de significar la participación de amplias masas de la población. En otras palabras, a pesar de que la ley estableció la universalidad del sufragio, la participación política de la población residente y asentada en el país fue baja debido a la alta proporción de extranjeros en la población total -sobre todo en la población masculina adulta- que no se naturalizaban.

Más allá de tales circunstancias, la muerte de Sáenz Peña y la perspectiva para las elecciones presidenciales de 1916 reacomodaron el panorama político argentino. En 1915 el Partido Demócrata Progresista (PDP) proclamó la fórmula Lisandro de la Torre y Alejandro Carbó para participar de las elecciones nacionales de 1916. También el Partido Socialista anunció a sus candidatos Juan B. Justo y Nicolás Repetto. Sin embargo, el hecho político más sorprendente fue el abandono del abstencionismo revolucionario de la UCR a través de la candidatura de Hipólito Yrigoyen y Pelagio Luna y su posterior triunfo nacional. Junto con ello, la Argentina asistía al nacimiento de un partido orgánico desde la oposición que ofrecía una estructura democrática de alcance nacional (Botana 2012; Luna 2014).

En términos generales, es posible indicar que la cristalización normativa del proceso de democratización argentino tiene dos fechas míticas: 1912 y 1916. El primer mojón temporal, como fuera visto, se asocia al conjunto de normativas

promovidas por Sáenz Peña e Indalecio Gómez que modificaron la mecánica electoral. El segundo hecho refiere al triunfo del radicalismo de la mano de Hipólito Yrigoyen y la irrupción de nuevos sectores medios y urbanos en la vida política argentina (Malamud 1996). Si bien la literatura clásica ha asumido que 1912 fue el año del comienzo de la democracia, aquí se ha hecho hincapié en el posible impacto del conjunto de transformaciones que estaban teniendo lugar en la Argentina desde 1870.

6. Recapitulando

El período temporal que va desde 1870 hasta la llegada de los radicales al poder de la mano de Hipólito Yrigoyen en 1916, estuvo atravesado por grandes transformaciones. El ascenso, la hegemonía y el declive del *orden conservador* (Botana 2012) penetraron en la construcción de las esferas económicas, políticas, culturales y sociales argentinas. Sin embargo, el estallido de 1890 dio cuenta de la incompatibilidad de una manera de hacer política, -la del acuerdo y la del gobierno elector- con las transformaciones que estaban teniendo lugar en el conjunto de la sociedad. Adicionalmente, el proceso de democratización se vio precipitado por la agudización de los enfrentamientos al interior de las élites – políticas y económicas- y de los movimientos sociales traducidos en huelgas que evidenciaban la transformación estructural de la sociedad.

La erosión de la legitimidad del régimen conservador fue un proceso largo que terminó de concretarse cuando se constataron los fracasos en la capacidad para mantener el orden interno, amenazado por las insurrecciones opositoras y por el nuevo tipo de movilización popular que protagonizó la clase obrera. En ese momento, la democratización pasó a ser una alternativa aceptable para amplios sectores de las élites opositoras (Borón 1972; Monestier 2017).

Ahora bien, resulta imposible ignorar que fue Roca, a través de su ministro del Interior, Joaquín V. García, quien estratégicamente impulsó una reforma en 1902 que pudo ser implementada hacia 1912. A lo largo de esos años se acontecieron debates en torno al sufragio universal y se discutieron todos los posibles resguardos para el régimen federal y la permanencia de sedimentos

conservadores en ambas cámaras del Congreso y de las Juntas Electorales – “*recinto de negociaciones para designar al presidente*” (Botana 2012: 300)-. En otras palabras, a lo largo de esos diez años existió una especie de gradualismo acatado por amigos y adversarios del régimen que promovió el desarrollo de un espíritu de cambio condicionado por la persistencia de un modo de hacer política y de ejercer el control sobre la oposición (Malamud 1996). Para otras interpretaciones, más apegadas a la economía política, la promulgación del conjunto de regulaciones electorales aglutinadas bajo el nombre de “Ley Sáenz Peña” se asoció a la necesidad de otorgar estabilidad política e institucional a las inversiones extranjeras que comenzaban a diversificarse (Gerchunoff y Llach 2011; Gerchunoff, Rocchi y Rossi 2008; Rocchi 2000).

Más allá de distintas perspectivas y abordajes analíticos, el proceso democratizador argentino significó, entre otros aspectos de índole estructural repasados a lo largo del presente capítulo, el colapso de una República Conservadora asentada en un régimen *doblemente excluyente* (Colomer 2004; Gallo y Cortés Conde 1984) que por un lado, exceptuaba a los sectores de las élites que no formaban parte de la oligarquía gobernante ligada al PAN (Alonso 2010) y que por otro, excluía de la participación electoral al conjunto de los sectores populares (Monestier 2017).

Capítulo IV. La democratización en Uruguay, 1870-1915

La presencia española en la zona de la Banda Oriental adquirió un perfil semejante a la desplegada en los territorios que en la actualidad ocupa Argentina. A pesar de ello es posible identificar características específicas de la institucionalidad colonial, así como también particularidades estructurales del territorio, entre los que debe insistirse en la triple condición de “*pradera, frontera y puerto*”⁶¹ (Reyes Abadie, Bruschera y Melogno 1974). A lo largo de los veinte años que van desde 1808 a 1828 tuvo lugar un proceso político y militar que desembocó en la independencia del país. En ese lapso el territorio estuvo regido por distintos marcos constitucionales y formó parte de varias unidades políticas – de la monarquía española, de las Provincias Unidas del Río de la Plata, de la Liga Federal, etc.- (Frega 2016; Monestier 2017). La asiduidad de los conflictos armados durante aquellos años impactó negativamente, entre otros aspectos, sobre la economía, ya que generaron la ruina de “*buena parte de los comerciantes, productores rurales y propietarios de saladeros*” (Monestier 2017: 28).

Durante aquellos años, también, comenzaron a gestarse dos signos de larga duración en la historia del país. El primero fue la intensa vinculación entre los grandes comerciantes y los propietarios terratenientes. En este sentido, las divergencias que se evidenciaron respondieron a perspectivas diferenciales sobre qué clase de gobierno y qué tipo de autoridades ofrecían mayores certezas en un contexto de inestabilidades políticas y económicas que se vieron reforzadas por las indefiniciones y disputas respecto a la propiedad de la tierra (Monestier 2017; Sala de Touron, Rodríguez, De la Torre y Alonso Eloy 1970). En segundo lugar, la constante presencia de caudillos rurales que movilizaron –primero militarmente y luego electoralmente- a los sectores populares y que ostentaron, en consecuencia, el *poder real* sobre el territorio. Como resultado, el país se enfrentó

⁶¹ “*Fueron la pradera, primero, y luego la frontera, como límite de posesión jurídica y política de los dos imperios ibéricos, y como ámbito de desarrollo, expansión y choque de intereses económicos y fuerzas sociales, las que gestaron, el puerto de Montevideo, la ciudad murada y el emporio mercantil. Al comenzar el siglo XIX, pues, estaban dadas ya las tres constantes de la ecuación histórica de la tierra oriental: la pradera, la frontera y el puerto*” (Reyes Abadie, Bruschera y Melogno 1974: 112).

a su vida independiente con la presencia hegemónica de los caudillos dentro del sistema político que eran capaces de penetrar en el territorio con autoridad, basada, al decir de Monestier *“en el respaldo de huestes formadas por individuos pertenecientes a sectores populares, pero que también contaban con respaldo en diferentes segmentos de la élite económica”* (Monestier 2017: 134)- y con elites divididas -que si bien compartían intereses absolutamente compatibles, *“comenzaron a separarse en diferentes proyectos políticos y alinearse detrás de caudillos que tramitaron sus demandas tal como lo hacían con los reclamos y pedidos de los sectores populares que formaban parte de sus huestes”* (Monestier 2017: 135)-.

La incapacidad del Estado para imponer autoridad sobre el territorio, así como el carácter excluyente de la competencia política alimentaron no solo la inestabilidad política sino también económica de un país que había sido empujado hacia la vida independiente. A simple vista, el Estado-Nación uruguayo no disponía de condiciones que le aseguraran su supervivencia. Hacia 1830, año de la primera Constitución, la República Oriental del Uruguay no tenía más de 75.000 habitantes concentrados en Montevideo. La Carta Magna de aquel año, marcó la suspensión de los derechos a los sirvientes a sueldo, a los peones jornaleros, a los soldados de línea, a vagos, a deudores del Estado, a las mujeres y a quienes mantenían causas criminales. También bloqueó la participación mediante la instalación de requisitos censitarios -como la tenencia de propiedad- para acceder a los principales cargos de los tres poderes del Estado. Así, solamente podían votar los hombres mayores de 20 años, a no ser que estuvieran casados desde los 18 y fueran propietarios. De este modo, al tiempo que la primera Constitución de Uruguay 1830 estableció un régimen republicano unitario que proyectó el ideal de orden político liberal, institucionalizó el régimen censitario para el ejercicio de la ciudadanía desestimando la creación de partidos políticos. Paralelamente creó procedimientos vinculados a la renovación de autoridades que implicaban una gran cantidad de elecciones: colegios electorales -cada seis años-, diputados y juntas económico-administrativas -cada tres años- y alcaldes departamentales -cada año- (Frega 2016; Monestier 2017; Zeballos 2015).

A pesar de la inexistencia de toda serie de garantías y de restricciones a la participación ciudadana, el ejercicio electoral fue penetrando en las elites y en parte de la población (Castellanos y Pérez 1981; Frega 2016; Monestier 2017). Este aspecto, se combinó con la perseverancia de los líderes caudillistas y la intensa competencia a lo largo y ancho del territorio, colaborando con el despliegue de identidades políticas poderosas que dieron origen al núcleo del sistema de partidos uruguayo: el Partido Blanco o Nacional y el Partido Colorado⁶². Se ha afirmado que a partir de la precariedad de las instituciones del Estado durante los primeros años de vida constitucional del país, una parte muy importante de la población se vinculó con las divisas políticas a través de un sentido de pertenencia *“más intenso y profundo que la identidad nacional”* (González 1993: 27). La clásica perspectiva de Real de Azúa refuerza dicha noción, ya que considera que el excepcional poder de los caudillos partidistas se explicó por la histórica debilidad del Estado: ante la falta de instituciones capaces de cumplir eficazmente sus funciones, los caudillos cultivaron su legitimidad y poder de convocatoria sobre la base de *“dar y proteger”* tanto a los sectores populares como a los terratenientes del “interior” y acomodados de Montevideo (Real de Azúa 1961; Monestier 2017).

1. La debilidad intrínseca y la modernización: alambramiento, crecimiento hacia afuera y cambios sociodemográficos

La debilidad que el Estado uruguayo presentó desde su construcción formal en la Constitución de 1830 hasta el último cuarto de siglo XIX es un dato irrefutable que se vinculó con la presencia de una sociedad civil también débil pero presta a

⁶² Es probable que las divisas encuentren sus orígenes en los conflictos constatados en los últimos años de la Colonia. No obstante, comenzaron a definirse estrictamente una vez concluida la primera fase de la crisis independentista y el primer marco constitucional creado (1820-1830). Sin embargo, *“fue la Guerra Grande y sus grandes efectos, la que produjo la primera definición del contenido de las divisas (...) ‘lo colorado’ comenzó siendo sinónimo de una relación privilegiada con el poder institucionalizado como instancia de construcción sociopolítica; un estilo de ‘hacer política’ más contractual, se partía del reconocimiento del ‘afuera’ como imagen constitutiva (...) ‘lo blanco’ podría identificarse desde entonces con: la desconfianza frente al poder institucionalizado y una mayor adhesión al ‘llano’ como ámbito desde donde ‘hacer’ la política (...) la asociación privilegiada con el mundo rural y su símbolos, de índole más localista que cosmopolita”* (Caetano y Rilla 1994: 43).

movilizarse⁶³. El fin de la Guerra Grande en 1851 tuvo, al decir de Barrán y Nahum, “*una especial significación, política y económica*” (1967: 8). En el plano político terminó de consolidar la independencia nacional pero en el plano económico sus efectos destructivos sobre los ganados y la industria saladeril llevaron a que la vida material del país se acercara, casi, a los límites de la subsistencia. En medio de esta debilidad, ya entrada la segunda mitad del siglo XIX, el Estado comenzó a asumir una multiplicidad de roles y funciones que comenzaron a trascender el escenario estrictamente político: desde la instalación y articulación de mercados -cumpliendo funciones asociadas a la distribución del poder económico y social- hasta la incorporación e integración de grandes contingentes de inmigrantes (Caetano y Rilla 1994; Frega 2016).

Al igual que en Argentina, los últimos cuarenta años del siglo XIX supusieron una intensa transformación del país promovida por la demanda acelerada del mercado mundial de alimentos y materias primas. Como fuera visto, entre 1880 y 1913 el comercio internacional de esos productos le permitió a Argentina transformarse en un excepcional exportador de trigo, la inversión extranjera –principalmente británica- se acrecentó de tal manera que le permitió a varios autores (Robinson y Gallagher 1953; Winn 1976) hablar de un “imperio informal”. El tendido ferroviario se extendió considerablemente y por los puertos rioplatenses entraron miles de inmigrantes. En ese contexto, Uruguay podía ser considerado un rincón nada trivial del imperio informal ya que las inversiones británicas en el país eran mayores que las realizadas en África Occidental y el endeudamiento per cápita el más alto de América del Sur, pero hacia 1870 Uruguay enfrentó una dura crisis que implicó la bancarrota del Estado y el descenso de la producción ganadera poniendo en evidencia los límites de una economía que “*había aprendido más rápido a consumir lujosamente que a producir modernamente*”⁶⁴ (Caetano y Rilla 1994: 75).

⁶³ “*Aquel Estado patricio de 1830, incapaz de acotar una población en un marco territorial largamente indefinido y extraerle recursos para su mantenimiento, transitó durante décadas en medio de notoria endebles, agravada por el fragor de las guerras civiles de esa ‘tierra purpurea (...)’*” (Caetano y Rilla 1994: 48).

⁶⁴ Una vez atravesada la crisis, se radicalizó el debate y se discutió en torno a la responsabilidad, oportunismo y vulnerabilidad de las instituciones financieras, así como sobre la capacidad de las

Como toda crisis económica tuvo su impacto en el plano político, materializando voces proclives al “cambio modernizador”. La muerte de los viejos caudillos (Bernardo Prudencio Berro y Venancio Flores) abrió paso a una nueva época marcada por un modelo político autoritario que contó con el respaldo del Ejército y de los empresarios. Los gobiernos de Lorenzo Latorre (1876-1880) y Máximo Santos (1882-1886) fueron ejemplos virtuosos de la vinculación entre el cúmulo de empresarios rurales más “emprendedores y progresistas” -agrupados bajo la joven Asociación Rural del Uruguay (ARU) fundada en octubre de 1871 para hacer frente a la “*anarquía reinante en la política del país*” y adecuar la estructura productiva a las exigencias del mercado mundial- y el Ejército (Frega 2016; Monestier 2017). Durante esos diez años fue evidente su complicidad para consolidar la presencia del Estado en toda la sociedad, afirmar el rol de la propiedad privada en una economía que comenzaba a transitar por un incipiente proceso de acumulación capitalista e insertar al país como Estado, pero también como Nación en el concierto mundial. Durante el gobierno de Lorenzo Latorre (1876-1880) el país avanzó en la modernización del Estado y de la estructura económica a través de la consolidación de un conjunto de instituciones que afianzaron el poder estatal y dieron a las élites económicas, especialmente a los terratenientes, las condiciones necesarias para su desarrollo y acumulación (Monestier 2017).

En términos generales, en el litoral oeste y sur del país predominaban los inmigrantes europeos, dedicados a la ganadería bovina y ovina, que veían la tierra como una inversión y que intentaban mejorar su rentabilidad adaptando las técnicas de explotación a los estándares de producción y consumo de los países capitalistas avanzados. Al mismo tiempo, en el norte y este del país, especialmente en los territorios cercanos a la frontera con Brasil, predominaban los latifundios tradicionales, dedicados a la ganadería bovina. Para Monestier

corporaciones para torcer rumbos o definir políticas. En ese marco, se desarrollaron dos posturas: la ‘orista’ -ligada a la especulación, al alto comercio y la banca extranjera, partidaria de una moneda fuerte con respaldo metálico seguro- y la ‘cursista’ -favorable a la expansión del circulante, mucho más sensible a la presión popular, a la protección de la naciente industria y sobre todo dispuesta a la emisión y a la apertura crediticia- (Caetano y Rilla 1994).

(2017) mientras que los primeros fueron empresarios agropecuarios modernos que prescindían de la actividad política, los hacendados del segundo grupo estaban ligados a los caudillos tradicionales a través de acuerdos tácitos de protección y apoyo. Para ellos la tierra continuaba siendo una fuente de riqueza, pero también un medio para asegurar su prestigio y poder político (Finch 2014; Moraes 2003). Millot y Bertino (1996) cuestionan la linealidad argumentativa sobre la idea del litoral avanzado y el oeste atrasado partiendo del supuesto de que los agentes económicos toman sus decisiones de acuerdo a sus expectativas de ganancia, pero también considerando el riesgo. De este modo la no aplicación de innovaciones y el mantenimiento de lazos de dependencia hacia patrones de comportamiento “arcaicos” pudo haber sido el resultado de la consideración de las restricciones naturales y la gran distancia hacia los mercados más competitivos.

Más allá de esta importante puntualización, los conflictos en torno a los derechos de propiedad de la tierra –arrastrados desde la revolución artiguista– comenzaron a superarse gracias al avance del alambramiento de las estancias, la aprobación del Código Rural y la creación de la Policía Rural⁶⁵ (Barrán y Nahum 1967; Jacob 1969; Moraes 2003; Moraes y Piñeiro 2008; Piñeiro 1991). En forma paralela, el poder coercitivo y autónomo del Estado en todo el territorio se institucionalizó, gracias a la profesionalización de la policía y la disponibilidad de avances tecnológicos como el telégrafo, los fusiles Remington y los ferrocarriles. Si bien los levantamientos a cargo de caudillos se extendieron hasta el primer lustro del siglo XX, se constató una importante distancia armamentística entre los instrumentos y formación de las fuerzas del Estado y la de las milicias criollas (Nahum 2006; Caetano y Rilla 1994). De este modo, con la presencia de la Policía

⁶⁵ El alambrado de los campos permitiría, además de la consolidación de la gran propiedad, la plantación de forrajes, el mejoramiento de las razas, la racionalización de la producción y el desarrollo de la agricultura, tal como lo prometía el programa de la ARU. El diario *La Democracia* en 1881 señaló: “*El alambre en el reino económico ha realizado el fenómeno que el Remington realiza en el orden político*” (Jacob 1966: 31). Pero no bastaban solo las innovaciones materiales. Se necesitaba una nueva mentalidad ganadera, eso que Domingo Ordoñana –uno de los principales gestores de la ARU– denominaba “la nueva moral rural”. El Código Rural se trataba de una compilación y sistematización de normas que tendían a garantizar la propiedad. Pero éste necesitaba ser vigilado en su implementación y para ello se creó la figura del Policía Rural. Ahora bien, para que vigilara todo aquello que afectara o pudiera afectar a la propiedad privada debía estar saneada de caudillos. De allí en más, la persecución del individuo errante y violento pasó a ser la norma (Jacob 1966).

vigilando la aplicación del Código Rural en la campaña, levantando datos censales, reprimiendo y defendiendo los intereses de los ganaderos se comenzó a procesar “la unidad nacional”. Sin embargo, a la vera de las instancias alambradas, quedaron porciones de población desocupada a la espera de alguna solución que los libere de su marginación (Jacob 1966).

En 1873 el número de cabezas vacunas alcanzaba los siete millones y los lanares habían aumentado considerablemente. Al igual que en el país vecino, la fiebre del lanar se hizo patente en Uruguay. Mientras que a comienzos de la década de 1850 había alrededor de 800.000 cabezas sin mestizar, en 1868 alcanzaban los 16 millones de cabezas. Este crecimiento se debió a la inversión en la mejora del ovino mediante la mestización para el refinamiento de la lana con la finalidad de ingresar al mercado europeo sacudido por la Guerra de Secesión (1861-1865). Esta transformación supuso, entre otras grandes consecuencias, el fin de la hegemonía del cuero en materia de exportaciones y toda una serie de modificaciones en la estructura social rural. Por aquellos años Uruguay contaba con trece departamentos en los que vivían aproximadamente 450.000 habitantes. Montevideo aglutinaba a 105.296 y era la principal ciudad del país. Su puerto, en 1871, había registrado el ingreso de 2876 buques que trasladaban importantes volúmenes de mercadería. Una compañía telegráfica comunicaba a Montevideo con Buenos Aires mediante un cable submarino instalado en Colonia y tres compañías de tranvías servían al transporte urbano.

El contexto ofrecía cierto optimismo sobre un posible futuro industrial y se sustentaba, empíricamente, en la reducción de las importaciones de algunos bienes, ya que eran elaborados en el país⁶⁶ (Cuadro 1). En 1875, en el marco de una crisis mundial el ministro de Hacienda, Andrés Lamas, propuso una política de protección a las manufacturas nacionales que fue ratificada en 1886 por el

⁶⁶ Precisamente, en 1879 Andrés Lamas, reconocido político, anunciaba desde la Revista Económica que “*Hecha opinión sobre la posibilidad de manufacturar en el país con provecho de buena parte de nuestras lanas, no nos faltan capitales*”. Carlos María Ramírez se interrogaba “*si nuestros productos empiezan a ser mal recibidos o corren peligro de serlo en los mercados donde se manufacturan, para después volver a nosotros, ¿no parece ciertamente que debiéramos preocuparnos de hacerles una buena posición en nuestra casa, ahorrándoles el viaje que los hace útiles a la satisfacción de las necesidades humanas?*” (Jacob 1981: 33).

gobierno del Presidente Máximo Santos y en 1888 por el de Máximo Tajes. Durante ese lapso temporal se generaron modificaciones en los establecimientos ya existentes a través de la introducción de innovaciones como la máquina a vapor. Algunos de los establecimientos industriales creados por aquellos años fueron la fábrica de cigarrillos La Republicana de Juan Mailhos en 1880, la jabonería La Industrial de Nicolino y Lena, la fábrica de aceite de lino de Aurelio Fynn en 1881 y la fábrica de adoquines de Puerto Sauce de Juan Lacaze en 1885, entre otros (Beretta 2012, 2015; Bértola 1991; Jacob 1981).

Cuadro 1. Reducción de la importación de algunos rubros, 1874 y 1879 (en pesos)

Años	Calzados	Cigarros y cigarrillos	Cerveza	Fideos	Quesos
1874	605.696	188.817	166.314	157.911	93.783
1877	252.241	59.821	64.369	8.755	37.711
1878	195.895	53.361	80.412	13.373	33.053
1879	133.714	47.407	83.462	7.108	46.006

Fuente: Jacob (1981:40)

La década del 70 también fue testigo del nacimiento de agremiaciones empresariales trascendentes. Además de la ya mencionada ARU se fundaron la Cámara de Comercio en 1875, el Centro Mercantil y la Liga Industrial en 1879. Esta última contaba con una importante presencia de inmigrantes italianos, españoles, franceses y alemanes entre sus socios. Desde las páginas de La Liga Industrial, diario independiente, insistieron en la necesidad de desarrollar la industria en el país a través de un marco proteccionista; relevaron la lista de artículos importados que podían ser fabricados en Uruguay –galletitas, jamones y cervezas, quesos, almidones, mantecas, etc.-; enumeraron las dificultades vinculadas a la dependencia del exterior de materias primas y la ausencia de mano de obra calificada; combatieron al comercio importador y al capital especulativo y entendieron que la única fuente de riqueza era el trabajo interno (Jacob 1981). De acuerdo con Beretta (2012) “el ascenso del espíritu industrial” se trató de un proceso más general, que excedía a las forneras del Uruguay. En el último cuarto del siglo XIX tanto Argentina, Brasil, Chile como Uruguay asistieron a la conformación de una red de asociaciones empresariales que tuvieron como

característica fundante la omnipresencia de extranjeros, principalmente, en su cúpula dirigente. Más allá de tal consideración, Uruguay se abocó, por aquellos años, a la profundización de la industria saladeril y del frigorífico -que despuntarían entrado el siglo XX- pero también se destacaron la industria molinera, la vitivinícola y la textil que se vio beneficiada de la disposición realizada durante el gobierno de Máximo Tajes (1886-1890) que protegió la creación de fábricas de tejidos y paños mediante la exoneración, durante diez años, del pago de patentes, contribución directa y demás impuestos (Jacob 1981).

En términos generales, el incipiente proceso industrializador uruguayo de fines del siglo XIX posee importes coincidencias con lo ocurrido en la región, principalmente en Argentina. Entre las similitudes observadas es posible señalar el papel de la inmigración europea, aportando cuadros empresariales y mano de obra -tanto calificada como no calificada-; la escasa dotación de grandes capitales; una importante presencia de talleres destinados a la manufactura y una orientación hacia el abastecimiento del mercado interno (Beretta 2012). Más allá de las coincidencias entre los países, en Uruguay se constatan singularidades vinculadas al origen del capital industrial que para la mayoría de los establecimientos, era fruto del ahorro; la presencia de grandes importadores que ante la devacle del “comercio de tránsito” se orientaron hacia la industria que ofrecía oportunidades generadas por un mercado protegido y la temprana presencia del Estado mediante regulaciones proteccionistas que se acrecentaron de cara al siglo XX⁶⁷.

Hacia 1898 se fundó la Unión Industrial Uruguaya que tenía por objetivo propiciar el fomento del trabajo y la actividad fabril. En sus estatutos, se

⁶⁷ Como fuera mencionado, en el marco de la crisis mundial de 1875 el país formuló una política de protección a las manufacturas nacionales, obra del ministro de Hacienda Andrés Lamas. Para Jacob la ley de impuestos de agosto de 1875 marcó el comienzo de una “*sostenida actitud proteccionista que culminará, décadas después, en 1912, con la ley general de protección a las industrias*” (1981: 37). La normativa, en su artículo primero, declaraba libre de derechos de importación de alambre para cercos, arados, máquinas, aparatos y útiles de uso especial para la agricultura, la labranza, la industria rural, máquinas a vapor de toda clase, corteza para las cutiembres, lúpulo para las cervecerías, sal marina, hojalata y en general toda materia prima o sustancia únicamente propia para fabricación e industria nacial. El espíritu proteccionista se vio reforzado en 1886 y 1888 con nuevas normativas que marcarían el devenir ulterior. En 1917 Batlle y Ordoñez señalaba que “*la casi totalidad de las industrias del país vive debido a la protección aduanera; sin ella, perecería; y al erecer, dejaría sin trabajo a la casi totalidad de los obreros, exceptuados los de la ganadería*” (Vagner 1989: 207).

mencionan como fines “*propender y contribuir a que las leyes que se proyecten sean justas y equitativas y cooperen al desarrollo general de las industrias nacionales, suprimiendo por todos los medios posibles las restricciones que puedan perjudicar los intereses de aquellas*” (Jacob 1981: 69). Claramente, sus proclamas chocaron con los intereses de los sectores libreacamistas vinculados al comercio importador-exportador, al capital británico y al viejo patriciado montevideano (Real de Azúa 1961).

Como puede apreciarse, a lo largo de esos años el país comenzó a atravesar por un conjunto de transiciones o modificaciones, algunas más silenciosas que otras. La conformación de un incipiente proletariado urbano, así como el comienzo de una actividad estatal regulatoria que convivía con una estructura productiva centrada en las exportaciones pecuarias, marcaron al largo plazo cargado de incertidumbre y debilidad. Entre 1870 y 1913 emigraron cerca de 60 millones de personas desde un contexto europeo empobrecido, en el que escaseaban los recursos materiales, pero abundaba la fuerza de trabajo hacia distintos países como Argentina, Australia, Brasil y Estados Unidos. Los migrantes procedían de los países más desarrollados como Alemania e Inglaterra, pero también de los más periféricos como España, Portugal, Italia y Polonia. Se instalaron, principalmente, en aquellas regiones o centros de mayor desarrollo de la actividad económica y en Uruguay, naturalmente, se radicaron en Montevideo, aunque también se registró un progresivo asentamiento en las áreas rurales próximas a la capital y en el litoral del río Uruguay. Claramente, aquellos que poseían mayor cualificación, tuvieron mayores opciones para insertarse en un mercado laboral que comenzaba a configurarse en clave moderna (Beretta 2015).

La presencia de los inmigrantes ha sido rescatada por gran parte de la historiografía uruguaya (Beretta 2012, 2015; Jacob 1981; Nahum 2011). En el censo de Montevideo de 1889, los extranjeros alcanzaban al 47% de la población total del departamento y constituían cerca del 80% de los varones mayores de 20 años. Una estructura poblacional similar a la que evidenciaba Germani (1966) para Buenos Aires a lo largo de los mismos años. El 21,85% de la población de dicho departamento era italiana, el 15,18% española, el 3,89 francesa, el 2,50%

argentina, el 0,64% inglesa, el 0,55% brasileña, el 0,46% suiza, el 0,37% alemana, el 0,29% austriaca, el 0,13% paraguaya y el restante 0,98% correspondía a otras nacionalidades. El crecimiento de la población inmigrante acrecentó el consumo de productos populares como el azúcar y el arroz, generando impactos en la estructura de la balanza comercial. Pero también aumentó el consumo de bienes suntuosos como las joyas, los alimentos finos y las vestimentas de primera calidad.

Cuadro 2. Población nacional y extranjera en Montevideo, 1852-1889 (en números absolutos y porcentaje)

Año	Uruguayos	%	Extranjeros	%	Totales
1852	18.590	54,69	15.404	45,31	37.994
1860	30.187	52,17	27.647	47,83	57.861
1884	91.247	55,62	72.781	44,38	164.028
1889	114.322	53,16	100.739	46,84	215.061

Fuente: Beretta (2012: 26).

Ahora bien, la presencia de los extranjeros en la ciudad de Montevideo es todavía más sorprendente cuando se releva su presencia en el segmento de hombres mayores de veinte años -aquel grupo poblacional donde se concentraba la población económicamente activa y la potencial ciudadanía política- (Cuadro 3). Mientras que en el censo de 1889 se constataba que los extranjeros reflejan el 80% de la fuerza laboral, en 1908 el panorama mostraba cierto beneficio con relación a los habitantes nacionales.

Cuadro 3. Población masculina extranjera en Montevideo, censos de 1889-1908 (en números absolutos y porcentaje)

	Población	%	Mayores de 20 años	%	Hombres mayores de 20 años	%
Año	1889					
Total	215.061	100	117.332	100	67.571	100
Nacional	114.322	53,16	33.656	28,68	14.462	21,4
Extranjera	100.739	46,84	83.676	71,32	53.109	78,6
Año	1908					
Total	309.231	100	166.631	100	87.893	100
Nacional	215.102	69,56	87.635	52,59	41.532	47,25
Extranjera	94.129	30,44	78.996	47,41	46.631	52,75

Fuente: Elaboración propia en base a Beretta (2012: 27-28)

Junto con el incipiente desarrollo industrial y el arribo de inmigrantes al país, comenzaron a aparecer las primeras agremiaciones y organizaciones de socorros mutuos que vincularon a los modernos trabajadores. En 1870 se fundó la Sociedad Tipográfica de Montevideo, en 1875 se creó la Federación Regional de la República Oriental del Uruguay que poseía un perfil más internacionalista e ideológico que las otras sociedades mutuales. Al aparecer este tipo de organizaciones comenzaron a concretarse las primeras huelgas y paros, caracterizados por una estructura organizativa que priorizaba el oficio. 1884, junto con la fundación de la Sociedad de Socorros Mutuos de los Empleados de Tranvías de Montevideo, abrió paso a una época cargada de paralizaciones y movilizaciones que se acrecentaron a lo largo de la década de 1890. A partir de allí comenzaron a formarse las sociedades de resistencia, atravesadas por la ideología anarquista, que hacia 1905 devinieron en la Federación Obrera Regional Uruguaya (FORU) que mantuvo vínculos con organizaciones de la región como la FORA realizando distintas acciones conjuntas en repudio, por ejemplo, de la Ley de Residencia argentina de 1904.

De acuerdo con la literatura (Zubillaga y Balbis 1985, 1986, 1988, 1992; Zapirain, Zubillaga y Salsamendi 2013) los orígenes del movimiento sindical

uruguayo hunden sus raíces en los siguientes hechos: en los movimientos poblacionales a causa del alambramiento de los campos y la persecución de los individuos a nivel rural –estos contingentes desplazados del campo fueron la base, también, de los ejércitos de una u otra divisa partidaria (Piñeiro 1991)-; la incipiente industrialización centrada en el procesamiento de materias primas y beneficiada de regulaciones de corte proteccionista; la inmigración; la desocupación, las condiciones de vida -déficit de vivienda, generalización de enfermedades y precariedad en materia de salud, insuficiencias alimenticias, etc.- y la carencia de marcos regulatorios de la relación capital-trabajo. Las extensas jornadas laborales y el empleo de mano de obra infantil eran moneda corriente por aquellos años. Repasando las crónicas de algunos establecimientos es posible construir un panorama más complejo: en 1888 de los cien obreros de la fábrica de fósforos de Julián Dupuy, cincuenta eran menores y sus tareas se desenvolvían en un ambiente precario. A principios del siglo XX el problema se vio reflejado en la acción de algunos legisladores que presentaron proyectos para reducir la jornada de trabajo y establecer un mínimo de edad de los asalariados⁶⁸.

En ese marco de modificaciones sociodemográficas y de la estructura productiva, se constataba la presencia de inversiones extranjeras que dinamizaban la economía. Al igual que lo sucedido en Argentina, la injerencia del capital británico era considerable. De hecho, en 1876 un decreto-ley del gobierno de Latorre incorporó el país al sistema monetario mundial del patrón oro, que Inglaterra impulsaba. Entre 1885 y 1900 la isla británica fue el principal cliente y proveedor de Uruguay, alcanzando un promedio porcentual del 20% de las

⁶⁸ En 1905 los diputados Carlos Roxlo y Luis A. de Herrera mocionaron para prohibir el trabajo diurno a menores de 12 años, el nocturno a varones menores de quince años y mujeres menores de veintiuno. La duración de la jornada laboral la fijaban en once horas durante el día y nueve en la noche. En 1906 el Poder Ejecutivo presentó su proyecto a cargo de José Batlle y Ordoñez y Claudio Williman. En 1911, la Unión Industrial Uruguaya envió a sus afiliados un mensaje con la finalidad de recabar opiniones sobre la jornada diaria de ocho horas y el descanso semanal obligatorio. La gremial consideraba que la aprobación del proyecto de Batlle y Ordoñez y Williman traería aparejados “notables cambios en la organización general del trabajo y probablemente afectaría en forma sensible los intereses de muchas ramas de la industria y el comercio”. Alguno de los argumentos recibidos señalaba el factor de aprendizaje del trabajo infantil, la regulación natural en el horario de trabajo y la imposibilidad de reducir el horario en determinadas ramas. Finalmente, once años después del primer proyecto, entró en vigencia la jornada laboral de ocho horas (Jacob 1981; Filgueira y Filgueira 1994).

exportaciones y 27% de las importaciones. Poco a poco, todas las incipientes actividades que el capital nacional iba intentando promover, terminaron en manos británicas: a la adquisición de la compañía del gas y de un dique seco se le sumó la compra del ferrocarril, la compañía de abastecer de agua potable a la ciudad de Montevideo y la compañía telefónica de la ciudad capital (Cuadro 4). En términos generales, el capital británico se orientó a la inversión donde los rendimientos eran seguros, como los servicios y transportes, evitando la inversión en sectores más riesgosos como la industria. Sin embargo, se preocupó, profundamente, por las orientaciones de política que el país desarrollaba (Jacob 1981; Nahum 2011).

Cuadro 4. Principales compañías británicas en Uruguay, 1890

Nombre de las Compañías	Actividad
Central Uruguay Railway Company of Montevideo Ltd.	Ferrocarril
North Eastern Uruguay Railway Company Ltd	Ferrocarril
Northwestern Uruguay Railway Company Ltd	Ferrocarril
Midland Uruguay Railway Company Ltd.	Ferrocarril
Uruguay Northern Railway Company Ltd.	Ferrocarril
Goldfields of Uruguay Ltd.	Minería
Liebig's Extract of Meat Company Ltd.	Frigorífico
Montevideo Gas Company Ltd.	Gas
Montevideo Telephone Company Ltd.	Telégrafos, telefónica y comunicaciones
Montevideo Water Works Company Ltd.	Agua potable
Uruguay Land and Development Company Ltd.	Desarrollo agropecuario

Fuente: Nahum (2011: 31).

El último cuarto del XIX también significó la expansión considerable del ferrocarril, pero con cifras más modestas que las mostradas en Argentina. En 1869 Uruguay inauguró sus primeros veinte kilómetros de red, en 1890 se había extendido a 708 kilómetros y en 1902 ascendía a 1964. Claramente, el trazado de las vías respondió a las necesidades del puerto de embarque de Montevideo y por tal motivo el mapa de las vías confluía en él (Jacob 1981). No tuvo lugar el trazado de líneas transversales, que hubiesen posibilitado el desarrollo del

comercio y las agriculturas regionales al conectar puntos aislados del interior del país. Recién en 1884 se institucionalizó la Dirección General de Caminos que se encargaría de diseñar una red de caminos nacionales, departamentales y vecinales. No obstante, fue en 1905 que se autorizó un empréstito de tres millones de pesos para imponer la contribución de toda la propiedad inmueble del país y se comenzó a ejecutar un plan de vialidad nacional.

Si bien hasta ese momento, y probablemente después también, el aislamiento entre una urbe internacionalizada tempranamente y un interior preso del vandalismo haya sido la moneda corriente, no puede ignorarse el rol que cumplía río Uruguay para el desarrollo del litoral del país. Hacia 1870, Paysandú había logrado captar el intercambio ultramarino de la provincia de Entre Ríos y en su aduana se localizaron los despachos para atender las exportaciones de los saladeros emplazados su la costa -Hervidero, Guaviyú, San Francisco, Nuevo Paysandú, Sacra y Casa Blanca-. Asimismo, como fuera mencionado, la zona del litoral atrajo al grueso de los estancieros “progresistas”, principalmente italianos, que se destacaron por la mestización de los ganados, el cercamiento y subdivisión de los predios, así como también por expandir y diversificar la agricultura que proveía al consumo urbano y servía de materias primas a la industria (Bértola 1991; Beretta 2012, 2015; Jacob 1981).

A modo de síntesis es posible señalar que el alambrado de los campos fue el pilar de la transformación técnica constatada en el medio rural que sirvió para mejorar la gordura y la raza de los ganados. Asimismo, los cambios en la estancia patriarcal hacia la forma de estancia-empresa; la fundación de algunas fábricas; el surgimiento de grupos de presión como la ARU y la Liga Industrial señalaron una nueva etapa que a poco de andar mostró sus frenos. El ferrocarril, que recién comenzaba a desplegarse y hacia la década del 90 puso en contacto a las unidades de producción –estancias y saladeros- con las zonas de embarque hacia el comercio internacional fue una innovación que incidió en todas las esferas del país (Jacob 1966). Pese a que esta primera fase de la modernización fortaleció, claramente, a los sectores rurales terratenientes destinados a la cría de ganado vacuno, perjudicó enormemente a los sectores medios vinculados

tradicionalmente a la cría de ovinos refinados. En ese marco, la sociedad rural comenzó a preocuparse a causa de la marginación de vastos sectores sociales que perdieron inserción a raíz del alambramiento de los campos⁶⁹ (Jacob 1969). Solo unos años más tarde, a comienzos de la última década del siglo XIX, quedaron en evidencia los efectos de esta etapa modernizadora “*a todas luces incompleta y rápidamente expuesta a la superproducción*” (Caetano y Rilla 1994: 81). El país se segmentó por zonas según la profundidad de los cambios y la debilidad estructural de la economía urbana no le permitieron incorporar a los contingentes poblacionales proveniente de la campaña y del exterior (Millot y Bertino 1996; Moraes 2003).

2. Una modernización con fisuras: la crisis de 1890 y la configuración de un sistema político “moderno”

El Uruguay que transitaba su modernización, hacia finales del siglo XIX, aún continuaba asentado en dos de sus bloques heredados desde la colonia: el comercio y la ganadería⁷⁰ (Barrán y Nahum 1971). Entre 1886 y 1894 ambas actividades enfrentaron graves dificultades económicas, originadas por la *Crisis del 90*. Nahúm (2011) señala que la crisis fue un episodio que marcó la memoria de sucesivas generaciones de uruguayos, debido a sus dramáticos rasgos. La quiebra de bancos, la caída de la Bolsa de Valores, el cierre de comercios, la paralización de la construcción, así como el crecimiento del desempleo y el descenso de la capacidad de compra -producto de la reducción de los sueldos y la rebaja de las jubilaciones- marcaron la escena. Ninguna de las crisis anteriores

⁶⁹ Como lo señalan Barrán y Nahum (1967) el costo del alambramiento no lo podían enfrentar los pequeños y medianos propietarios, dado que el arrendamiento de sus parcelas no era tan alto como para hacer una inversión de ese tipo. Y esto la ARU lo sabía, por eso en 1879 cuando estableció la medianería forzosa y la suerte estaba echada para los pequeños y medianos productores. Entre las clásicas consecuencias sociales señaladas del proceso de alambrado de los campos, además del ahogo al mediano y pequeño productor, se encuentran: la liberación de mano de obra; la formación de rancharíos y la migración interna –sobre todo hacia la capital del país-; las dificultades en torno al acceso a la vivienda y la pobreza generalizada de porciones de población (Jacob 1966).

⁷⁰ La modernización también tuvo su reflejo en el auge del positivismo y la regulación de la vida. Es así como en 1877 se presentó el Decreto Ley de Educación Común presentado por José Pedro Varela que establecía la enseñanza laica, gratuita y obligatoria. En 1879 se instauró el Registro Civil de la población y en 1885 la figura de Matrimonio Civil Obligatorio.

(1857, 1866, 1875) ni de las posteriores (1901, 1913, 1920) generaron el mismo efecto sobre la memoria colectiva de los uruguayos (Nahum 2011).

La crisis comenzó al declinar el comercio de tránsito que, superando los estrechos marcos geográficos del Uruguay, había alimentado al litoral argentino y Paraguay, enriqueciendo a los comerciantes asentados en Montevideo y en el litoral durante muchas décadas. Tal situación encontraba sus causas, en primer lugar, en la consolidación de la unidad política de Argentina. Hasta el momento, Buenos Aires había sido el puerto de una provincia, pero tramitada su federalización se convirtió en el puerto de un gran Estado y así acaparó al comercio internacional, en desmedro del puerto de Montevideo. De esta forma se redujo la porción de territorio servido por el comercio montevideano y por lo tanto, las fuentes de dónde provenía su extraordinaria riqueza.

En segundo término, en la ganadería se producían más animales de los que se podían colocar en el exterior y ello se vio empeorado por la baja de sus precios a nivel internacional. Durante 1880 la ganadería había tocado el límite de las capacidades que ofrecían las praderas naturales gracias al *orden* impuesto por el alambramiento masivo. Además, entre lo que se podía extraer por año y lo que se industrializaba en los saladeros y se consumía en el país, existía un importante sobrante -de acuerdo con estimaciones brindadas por Nahum (2011) quedaban cerca de 200.000 cabezas de vacunos sin faenar-. A esto se sumó la caída de los precios internacionales a causa de la depresión mundial constatada entre 1873 y 1895 y la quiebra de importantes bancos en Londres y París. Finalmente, las importaciones de bienes aumentaron considerablemente –provocadas por el crecimiento demográfico y por la exacerbación del consumo suntuoso de las élites- provocando una caída en el ingreso de oro al país. El cuadro 5 muestra la evolución de las exportaciones e importaciones entre 1887 y 1890, así como los saldos de la balanza comercial para los mencionados años y el acumulado para el período.

Cuadro 5. Evolución del comercio exterior, 1887-1890 (millones de pesos corrientes)

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldos
1887	18,7	24,6	-5,9
1888	28,0	29,5	-1,5
1889	26,0	36,8	-10,8
1890	29,1	32,4	-3,3
1887-1890			-21,5

Fuente: Nahúm (2011: 32).

La crisis no demoró en desplegarse y finalmente explotó con la suspensión de la conversión de los billetes a oro del Banco Nacional a causa de la emisión extraordinaria, evidenciada meses atrás. Al no existir respaldo en oro para hacer frente a la conversión que los tenedores de billetes reclamaban, la situación se tornó caótica (Nahum 2011). El suceso se tradujo en la retirada de capitales, principalmente argentinos, y una fuerte escasez de dinero. Quebraron más de 1.000 casas comerciales y compañías, las acciones bancarias se redujeron dramáticamente -por ejemplo, las del Banco Nacional pasaron de 119 pesos a 12 pesos-, muchas fortunas familiares se desvanecieron y la desocupación se extendió en los sectores sociales bajos y medios como un espejo de lo sucedido en la capital del vecino país⁷¹.

El suceso puso en evidencia la vulnerabilidad del Uruguay, de sus finanzas públicas, de su capacidad productiva y la dependencia crónica hacia los mercados internacionales de bienes y de capitales sobre los cuales no había posibilidad de injerencia. También mostró que el auge económico constatado entre 1887 y 1890 se había fundado más en la especulación que en la producción, “*más en los jugadores de Bolsa que en los estancieros, los cuales sufrieron por la desaparición del único Banco que hasta ese momento les había dado crédito*” (Nahum 2011: 25). Sin embargo, los estancieros no quebraron ya que cuando los

⁷¹ El cierre del Banco Nacional perjudicó al Gobierno que tenía depositado sus fondos en él. El Estado registró un déficit presupuestal muy fuerte que recayó sobre los sueldos de los empleados públicos (hubo atrasos en los pagos de 4 y 5 meses, y los vales de sueldos se vendían al 50% de su valor). Para acomodar la situación, el Gobierno acudió a tres medidas claves. En primer lugar, aumentó los derechos de importación, sobre todo con impuestos a los productos de consumo popular (fósforos, bebidas, alimentos) y reimplantó los de exportación. En segundo lugar, rebajó los sueldos de los empleados públicos entre un 10 y un 20%; y las pensiones hasta en un 15%. Finalmente, procuró renegociar la deuda pública nacional (Nahum 2011).

precios de sus productos exportables comenzaron a caer, ajustaron sus acciones y cuando la recuperación externa se hizo visible sobre 1895 “*salieron a flote*”. Su recuperación se logró sin modificaciones en la estructura productiva, es decir, el ovino se seguía mestizando y compitiendo en los mejores mercados, pero la pradera aún no se mejoraba (Nahum 2011). La industria, en cambio, corrió otra suerte. La crisis golpeó duramente al sector, provocando la quiebra de emprendimientos y deteniendo el desarrollo de numerosos talleres y fábricas (Jacob 1981).

Ahora bien, aunque los ganaderos no quebraron y los incipientes industriales transcurrieron por duros momentos, a lo largo de los años de la crisis se constató una revitalización del conflicto entre los grupos productores y los sectores de intermediación. Estancieros, agricultores, industriales y comerciantes comenzaron una feroz lucha por el reparto del menguado ingreso nacional. Las críticas hacia el proteccionismo se acentuaron por parte de los estancieros invernaderos y criadores y se configuró, al decir de Barrán y Nahum “*un panorama de alta tensión que el Estado debió interpretar en su legión impositiva beneficiando a unos en detrimento de otros*” (1971: 10). Pero más allá de los claros efectos materiales de la crisis, ésta dio muestra de que no solo las guerras civiles y las revoluciones podían hundir al país en el caos⁷². En plena paz, durante el gobierno del civil colorado Julio Herrera y Obes (1890-1894) no hubo ninguna revolución ni levantamiento armado y aun así se produjo la debacle que inundó de incertidumbre al espíritu oriental (Nahum 2011). Si bien el país salió de la crisis con las estructuras rurales mínimamente modificadas atravesó alteraciones bastante más duras en el plano de la economía urbana. Durante estos años comenzaron a gestarse, de acuerdo con Barrán y Nahum (1971), algunas de las grandes características del siglo XX uruguayo: estatismo, nacionalismo

⁷² Las guerras civiles generaban importantes costos al país que se traducían en el ahondamiento de los empréstitos. En 1915 Eduardo Acevedo afirmaba que “*De 1860 a 1900 arde el país en la guerra civil y cada guerra civil es la fuente de déficits y de inevitables emisiones de deudas*” (Zubillaga 1982: 9). En términos generales, la inestabilidad política permanente en que vivió el país consumió energías financieras que comprometieron a las generaciones futuras “*obligadas a solventar los gastos de las guerras civiles e imposibilitadas de recurrir sin limitaciones al crédito externo para ensayar sus propias opciones de desarrollo*” (Zubillaga 1982: 10).

económico, pugnas complejas en torno a la redistribución del ingreso originado en la ganadería, cuestionamiento al régimen vigente de propiedad y la extranjerización de las vías ferreas y la complejidad -secretismo- en torno a la toma de decisiones políticas.

A lo largo de los gobiernos de Herrera y Obes y su sucesor Juan Idiarte Borda -presidente entre 1894 y 1897- el sistema político exhibió cambios y continuidades relevantes. La crisis había golpeado a los contemporáneos y comprendieron que podía haber otros caminos distintos a los que se habían recorrido hasta entonces. El Estado ya no fue visto como un “enemigo” sino como una entidad que podía guiar el rumbo del país, creando un Banco, construyendo ferrocarriles, administrando la luz eléctrica o estableciendo un Puerto. Los hombres de la última década del siglo XIX abandonaron el liberalismo ortodoxo y fundaron las bases de perfiles partidarios más modernos, donde el batllismo *“habría de dominar las primeras décadas y marcar, indefinidamente, el siglo XX uruguayo”* (Nahum 2011: 27).

A pesar de los esfuerzos realizados para ignorar la presencia de los partidos políticos, sobre todo después de finalizada la Guerra Grande, éstos continuaban siendo identidades significativas para la gran mayoría de la población. Por aquel lapso los partidos dejaron los enfrentamientos entre doctores y caudillos, reconociendo el valor de estos últimos para movilizar políticamente a importantes números de personas (Monestier 2017). El Partido Colorado transitó por una reorganización de su estructura partidaria desde la base territorial – instalando *clubes seccionales*- y difundiendo sus propuestas a través de su diario, El Día, de gran incidencia urbana⁷³. Por su parte, el Partido Nacional también ensayó modificaciones que lo llevaron a moverse entre *“lo popular”* y *“lo*

⁷³ Fue fundado por José Batlle y Ordoñez en 1886, estuvo destinado a modificar la tradición de lectura en el país y apoyó la candidatura de Julio Herrera y Obes. Multiplicó su tiraje y bajó el precio del ejemplar (“a vintén”). Las problemáticas sociales, económicas e ideológicas se incorporaron a la agenda de una ciudadanía que comenzaba a interesarse por el contexto. *“El sector gremial del mundo laboral, constituido por inmigrantes españoles e italianos, se incorporó como asiduo lector del diario de Batlle (...) el bajo precio, la agilidad de sus páginas, los avisos de trabajos pedidos y ofrecidos y las informaciones de las Sociedades de Resistencia, crearon óptimas condiciones para que el diario fuera el más vendido entre los obreros ‘ilustrados’ esos que constituían el núcleo de la militancia política”* (Caetano y Rilla 1994: 87)

doctoral”; “*lo tradicional y lo moderno*”; “*la guerra civil, la abstención electoral y la concurrencia a los comicios*” (Caetano y Rilla 1994: 88). Entre 1896 hasta 1904 había logrado combinar las resistencias del país criollo frente a los costos de la modernidad urbana. Liderando el proceso estaba su máximo caudillo criollo, Aparicio Saravia, escéptico del círculo político montevideano y protagonista de las grandes guerras civiles que conoció el país.

Desde una herencia común liberal, blancos y colorados, enraizaron hondas lealtades en la sociedad y en la cultura del país. Tras duros conflictos de no reconocimiento, culminaron por aceptarse como contrincantes legítimos (Caetano y Rilla 1994). Así Uruguay llegaba al siglo XX con algunas características constitutivas de la vida del país ya instaladas. En primer lugar, la mentada debilidad de la constelación de poder característica del continente en Uruguay⁷⁴. En segundo lugar, fueron relativamente menos perjudiciales las restricciones de la dependencia externa en Uruguay que en Argentina. Formar parte del “imperio informal” británico le permitió al país coquetear con otras potencias industrializadas como Francia, Alemania y Estados Unidos. Estas circunstancias permitieron que, llegado el momento, Uruguay desplegara políticas de sesgo nacionalista. Ambas debilidades fomentaron la presencia del Estado y la centralidad de sus funciones en la sociedad uruguaya cercana al Novecientos. Barrán y Nahum (1971) sostienen, al respecto, que la interacción de estos factores, no solo favorecieron la presencia del Estado, sino que reforzó la autonomía relativa del sistema político uruguayo respecto al poder económico. De modo que, si los gobiernos no cuestionaban determinadas premisas básicas de la arquitectura económica y social, las clases conservadoras y los intereses

⁷⁴ Real de Azúa sintetizó esta noción de la siguiente manera: “*Si hay que partir de un hecho, este no puede ser otro que la patente, innegable debilidad que en el Uruguay del siglo XIX presentó la constelación típica de poder del continente. La hegemonía económico social de los sectores empresarios agrocomerciales y su entrelazamiento con la Iglesia y las fuerzas armadas como factores de consenso y respaldo coactivo, no asumió la misma consistencia que poseyó en casi todo el resto del área latinomaericana*” (1984: 59).

extranjeros podían dejar al equipo político dirigente uruguayo “*actuar con pretensiones de independencia*”⁷⁵ (Barrán 1979: 266).

Hacia 1895 las principales complejidades que la crisis había estampado se habían resuelto pero el país había comenzado a cuestionarse acerca de su destino, de su futuro más próximo y de aquel más lejano⁷⁶. En algún punto, la crisis de 1890 interpeló al sistema político. De acuerdo con Caetano y Rilla (1994) la “*introspección arriesgada*” que tuvo lugar por aquel tiempo se tradujo en modelos de país que atravesaban una importante gama de posibilidades, que dependían de la identidad de los proponentes, principalmente políticos profesionales. El entramado de proyectos de país que por aquellos años circuló, más en editoriales de los modernos diarios que en proyectos sustantivos, reflejaron que la economía mundial capitalista había comenzado otro ciclo de crecimiento y expansión que incluía al Uruguay (Barrán y Nahum 1967). Así, la salida de la crisis se debió más a modificaciones en las tendencias internacionales que a cambios profundos en la estructura económica-social del país.

3. Los pasos hacia la apertura del régimen: injerencia estatal y reformismo

Más allá de los hondos pensamientos y modelos de país que circularon, principalmente, entre los sectores “acomodados” de la sociedad, el decenio 1894-1904 se caracterizó por rumores permanentes de inestabilidad social y

⁷⁵ En términos generales, la autonomía relativa del sistema político uruguayo ha sido explicada por la temprana diferenciación entre un sector rural –que proveía buena parte de los ingresos del Estado– y un grupo de políticos profesionales capaces de reclutar una clientela política urbana que le permitía acceder al poder mediante una política benéfica hacia los intereses urbanos. A partir de tales consideraciones, algunos autores han hablado de un “desequilibrio de primacías” (Aguiar 1980), otros han hablado de un “pacto implícito entre el batllismo como partido de gobierno y los grandes propietarios rurales” quienes respetarían la autonomía lograda por dicho sistema político y la canalización del excedente económico hacia los sectores urbanos, a cambio del respeto a la propiedad privada de las tierras y a no reclamar tierras fiscales (Finch 1980). Ahora bien, es válido, en este punto, preguntarse si realmente se trató de una autonomía relativa del sistema político. Aquí se sostiene que sería más apropiado hablar de un *margin de maniobra relativamente acotado* dado que el accionar “libre” del sistema político estaba condicionado por la característica de la actividad económica desplegada.

⁷⁶ Para 1895 el precio de la tierra había retomado el trayecto de la suba ininterrumpida, frenado por la crisis; los precios de los productos uruguayos en el mercado internacional también comenzaron a elevarse al tiempo que la producción no detuvo su crecimiento. La agricultura extendió el territorio sembrado y ganadería comenzó a mostrarse más dinámica, incorporando modificaciones en términos de mestizaje (Barrán y Nahum 1967).

levantamientos armados. Al decir de Barrán y Nahum, “*hacendados y labradores, en medio de los rumores permanentes de guerra civil, que para peor, se confirmaban cada cierto tiempo, solo se inclinaban con sobriedad a realizar modificaciones costosas en el aparato productor. Mestizar era, por ejemplo, un riesgo obvio (...)*” (1967: 10). No obstante, el país estaba transitando por transformaciones agudas que involucraban el crecimiento de la población total del país, el aumento del peso de la inmigración y de la PEA. Los siguientes cuadros (6, 7 y 8) muestran la evolución de los principales indicadores de cara al Novecientos.

Cuadro 6. Evolución de la población del Uruguay, 1900-1920* (en miles)

Año	Población	Año	Población
1900	936.120	1911	1.177.560
1901	964.577	1912	1.225.914
1902	990.158	1913	1.279.359
1903	1.018.965	1914	1.315.714
1904	1.038.086	1915	1.346.161
1905	1.071.282	1916	1.378.806
1906	1.103.040	1917	1.407.247
1907	1.140.799	1918	1.429.585
1908	1.054.190	1919	1.462.887
1909	1.094.688	1920	1.496.953
1910	1.132.115		

Fuente: Nahúm (2007: 9)

*La serie original continúa hasta 1950.

Cuadro 7. Habitantes extranjeros por nacionalidad en 1908* (en miles y porcentaje)

Nacionalidad	1908	
	En miles	%
Argentinos	18.6	10.3
Brasileños	27.8	15.3
Otros sudamericanos	0.8	0.5
Centro y norteamericanos	0.2	0.1
Espanoles	54.9	30.2
Italianos	62.4	34.4
Otros europeos occidentales	13.9	7.7
Europeos orientales	1.7	1.0
Otros europeos	0.7	0.4
Otras nacionalidades	0.2	0.1
Total	181.2	100.0

Fuente: Nahúm (2007:37).

*La serie original también considera a 1963.

Cuadro 8. Población económicamente activa en Uruguay, 1909-1949 (en miles y porcentaje)

Año	Población activa	% Población activa en el total	%Hombres en la Población activa	Índice de la PEA 1930: 100
1909	42.522	40	83	63
1914	477.840	39	83	70
1919	516.923	39	82.10	76
1924	591.364	39	81.90	87
1929	683.400	41	82	100
1934	748.698	41	31.30	110
1939	806.264	41	81	118
1944	857.130	42	80	125
1949	904.525	41	80	132

Fuente: Nahum (2007: 16)

A pesar de tratarse de volúmenes de población diferentes, ya que históricamente Argentina fue un país más poblado que Uruguay, ambos países se vieron fuertemente beneficiados por el ingreso de población migrante. Además de colaborar con el aumento de la población, los movimientos migratorios que recibieron ayudaron con el crecimiento económico y la incorporación de innovaciones, ya sea en términos de procesos como productos, a través de la introducción de nuevos conocimientos y prácticas. Paralelamente, favorecieron el crecimiento urbano y la expansión de los mercados internos al tiempo que revalorizaron el rol del trabajo y la organización (Beretta 2015).

Cuadro 9. Contribución de la migración al crecimiento de la población en Uruguay y Argentina para años seleccionados (en miles de habitantes)

Año	Uruguay		Argentina	
	Contribución al crecimiento (%)	Tasa de migración	Contribución al crecimiento (%)	Tasa de migración
1909	8.5	SD	49.7	24.40
1914	9.3	13.8	41.3	14.40
1919	2.3	2.7	SD	-1.80
1924	20.4	32.1	32.3	10.10
1929	29.2	54.4	29.4	8.60
1934	12.7	18.3	8.8	1.80
1939	8.0	9.2	12.4	2.10
1944	-1.0	-1.1	5.5	0.90
1949	7.0	9.3	20.8	4.40

Fuente: Nahúm (2007: 32)

SD: Sin Datos

Por aquellos años, además de modificarse lentamente el perfil demográfico del país, se fue tramitando una intensa vinculación entre el Partido Colorado, el Gobierno y el Ejército oficial. La hegemonía e identificación con el poder estatal que dicho partido había comenzado a trazar desde mediados del siglo XIX –dado que el Partido Nacional no formaba parte del gobierno desde 1863- se sintetizó al comenzar el siglo XX con la irrupción de José Batlle y Ordoñez en la Presidencia de la República quien había comenzado a organizar un movimiento renovador dentro del Partido Colorado desde la década del ochenta mediante la implantación de una red de clubes políticos barriales y la creación de un diario dirigido a los sectores medios y los obreros montevideanos⁷⁷.

Esa estructura le permitió disputar el liderazgo de su partido a la élite tradicional, accediendo a las Cámaras de Diputados y Senadores, desde donde llegó a ejercer interinamente la Presidencia de la República. La Asamblea General lo eligió como presidente de la República luego de un largo y complejo proceso de negociaciones y resistencias, dado que Batlle y Ordoñez había mostrado simpatía hacia el naciente movimiento sindical y era un decidido anticlerical. Pero, como argumenta Monestier, *“lo que más preocupaba era su escasa disposición a compartir el poder con el Partido Blanco y el riesgo que ello implicaba para la paz”*⁷⁸ (Monestier 2017: 145). En el espacio de tiempo

⁷⁷ Nació en Montevideo en 1856 y era el hijo del general Lorenzo Batlle que fuera presidente de la República entre 1868 y 1872. A su regreso de un viaje por Europa, se embarcó en la actividad y el periodismo político -fundando el diario El Día- oponiéndose fuertemente al Presidente Máximo Santos, jefe del Partido Colorado. En el período transicional de Máximo Tajes, actuó durante seis meses como Jefe Político de Minas y renunció para postularse a una diputación. En 1890 ocupó una banca en la Cámara de Representantes. Sin embargo, pronto se alejó de la élite política de su partido y reclamó la ampliación de la participación popular en el mismo. De este modo, comenzó a liderar el ala popular y moderna del Partido, apoyando al presidente Juan L. Cuestas, incluso cuando éste dio el golpe de Estado (1898) para eliminar el predominio del colectivismo. Integró el Consejo de Estado que sustituyó a las Cámaras y luego ingresó al Senado y lo presidió. En 1902 se dedicó a montar la campaña política que habría de elevarlo a la Presidencia de la República el 1º de marzo de 1903. Su segundo período presidencial se extendió desde 1911 a 1915. Falleció en 1929 (Nahum 2007).

⁷⁸ Algunas miradas de diplomáticos extranjeros sobre la vida política uruguaya ayudan para ilustrar los sucesos del país por aquellos días. Du Chaylard, ministro de Francia en Uruguay, anunciaba de la siguiente manera el ascenso de José Batlle y Ordoñez a la Presidencia de la República: *“Señor Ministro, Tengo el honor de confirmar a Vuestra Excelencia mi telegrama del 1º de este mes así concebido: “El Sr. Batlle y Ordoñez ha sido nombrado Presidente de la República por 55 votos sobre 88. Calma absoluta”. De este resultado no podía dudar nadie, fue acogido con verdadera satisfacción. Los amigos y partidarios festejaron el triunfo de su*

histórico en el cual se desplegó el primer batllismo gravitaron y polemizaron concepciones cuya transcendencia programática alimentarían definiciones políticas hegemónicas de la conducción del país.

Pero aquellos años también significaron un importante desafío para los sectores más conservadores y para el Partido Nacional (Monestier 2017). Este último, aprovechó la situación y comenzó a proyectarse como un actor de vínculos estratégicos con dichos sectores, posicionándose de modo imprescindible en el proceso de politización electoral de la población, principalmente, rural. Los permanentes reclamos de participación y representación proporcional del Partido Nacional, nacidos de la necesidad de formar parte del gobierno, lo tornaron protagonista del proceso de apertura (Zeballos 2015). Batlle había procurado institucionalizar la autoridad nacional del Estado, cuestionada por las insurrecciones de 1872 y 1897. Para ello, había accedido a “compartir” el poder y por tal razón dentro del país coexistían dos centros de poderes políticos virtualmente autónomos y en tensión permanente: el Partido Colorado controlaba la Presidencia de la República, pero el Partido Nacional administraba seis departamentos del interior del país (Barrán y Nahum 1979).

En marzo de 1903, con las amenazas de guerra cada vez más creíbles, la ARU y la Cámara de Comercio marcharon por el centro de Montevideo *“formando una columna de cinco cuerdas de largo”* (Jacob 1981: 70). Este hecho, además de ilustrar la vinculación entre los sectores económicos, mostraba un cambio en su comportamiento político. Preferían la paz y estaban dispuestos a defenderla. Sin embargo, la débil convivencia se quebró en 1904. La guerra civil liderada por el caudillo blanco Aparicio Saravia se prolongó durante nueve meses y concluyó con su muerte y el triunfo militar de las fuerzas del gobierno. El fin de la guerra también marco el desenlace de la larga historia de insurrecciones

candidato. Una considerable muchedumbre se apostó frente al Palacio Legislativo y en las calles en donde debía pasar el cortejo Presidencial. Los balcones de todas las casas estaban repletos de espectadores. La elección del Sr. Batlle, a la cual se oponía el alto comercio, cuyas simpatías se dirigían más bien hacia el Sr. Mac Eachen, está bien vista por el pueblo y los pequeños comerciantes que esperan que hará circular la riqueza estancada bajo la administración precedente. Desde el punto de vista francés es preferible a la de su oponente, cuyo éxito era ardientemente deseado por los ingleses, a quienes se aproxima por su origen y tendencias” (Nahum 2007: 90)

que caracterizó al siglo XIX uruguayo, pero también la cristalización de la acción mancomunada de empresarios industriales y agroexportadores. Adicionalmente, la guerra provocó un gran impacto económico que Nahum (2006) calculó en la destrucción del 8% del ganado bovino, 4% del vacuno, un tercio del ganado equino, la pérdida de alambrados, el retraso en el mejoramiento de los ganados y el desplome de los precios de los bienes agropecuarios (Nahum, 2006). Zubillaga (1982) por su parte, también señaló la pérdida material que significó el conflicto, pero agregó que esa fecha significó el comienzo del “empuje batllista” evidente hasta 1912.

El acuerdo de paz con el que culminó el conflicto marcaba el compromiso de comenzar un proceso de reforma constitucional –largo y complejo según lo establecido en la Constitución de 1830- en la que el Partido Nacional esperaba acceder al voto secreto y la representación proporcional con la finalidad de desterrar el fraude, la manipulación y la injerencia constante del Poder Ejecutivo en la contienda electoral. Pero lo cierto era que la posibilidad de una reforma política para introducir las demandas del Partido Nacional era sólo una promesa de dudosa concreción y la insurrección armada ya no era una alternativa posible, dado su alto costo social y las ínfimas posibilidades de derrota al poder oficial⁷⁹ (Monestier 2017). Esta situación devino en la división del Partido Nacional en dos sectores. Por un lado, se posicionaron los *radicales*, que promovieron el abstencionismo electoral y el mantenimiento de la lucha armada como alternativa de acceso al poder. Por otro, se aglutinaron los *evolucionistas* o *conservadores*, que bregaron por la participación electoral y la renuncia inmediata a los levantamientos armados. La divergente interna se mantuvo entre 1904 y 1912, lapso en que los conservadores lograron imponer y sostener su estrategia (Barrán y Nahum 1985; Caetano y Rilla 1994; Monestier 2017).

El contexto era otro en el Partido Colorado. El triunfo militar había afianzado al liderazgo de Batlle y Ordoñez quien, estratégicamente, digitó la

⁷⁹ En términos generales, la revolución de 1904 había polarizado las opiniones de los habitantes del Uruguay en general, pero en la campaña en particular. La gran mayoría de las élites terratenientes responsabilizaban al Partido Blanco por las catastróficas consecuencias económicas del conflicto y las innumerables pérdidas materiales.

candidatura de su sucesor, Claudio Williman al tiempo que preparaba su regreso al poder cuatro años más tarde, en 1911⁸⁰. Nuevamente en el gobierno impulsó un conjunto de reformas sociales, económicas y políticas que modificaron varias facetas del país ya que pretendieron dar un nuevo impulso modernizador. Mientras que en el plano económico promovió nacionalizaciones, estatizaciones y el amparo de las incipientes industrias nacionales, en materia fiscal promovió una retórica radical de redistribución del ingreso sin demasiados logros concretos (Rilla 1985). En el ámbito social apoyó las demandas del movimiento obrero e impulsó iniciativas de protección a los sectores más pobres que lograron cimentar la histórica matriz de bienestar del país (Filgueira y Filgueira 1994; Midaglia 2001; Papadópulos 1992).

Las medidas tomadas con relación al mercado laboral estuvieron dirigidas al apoyo del movimiento obrero, mediante la renovación de la legislación laboral, y la gradual generalización de políticas dirigidas a los sectores más empobrecidos erigiendo un nuevo tipo de estratificación social, centrado en los sectores medios urbanos. Tal como argumentan Filgueira y Filgueira (1994) las leyes obreras fueron parte fundante del *mito batllista*, pero si bien la ley de 8 horas aprobada el 17 de noviembre de 1915 fue defendida por su justicia intrínseca, también era una solución parcial a la desocupación obrera reinante (Barrán y Nahum 1986). Lo mismo sucedió con el derecho a huelga, ya que la simpatía por este derecho debe entenderse a la luz de las disputas con las empresas privadas extranjeras más que defensa de intereses sindicales (Filgueira y Filgueira 1994; Vagner 1980). Por su

⁸⁰ Edmond Bruwaert, ministro de Francia en Uruguay, redactó la designación de Claudio Williman de la siguiente manera. “Según los términos de la Constitución del Uruguay, el presidente de la República es elegido por cuatro años; no es inmediatamente reelegible; pero puede volver al Poder luego de un intervalo de cuatro años. Por más sabias que hayan parecido estas reglas fundamentales para quienes las establecieron, no dieron, en la práctica, los felices resultados que se esperaban. El período de 4 años es demasiado corto y las elecciones presidenciales vienen demasiado frecuentemente a perturbar al país. Aunque el Presidente no deba hacerse un feudo de su magistratura, de todos modos busca perpetuarse en el poder creándose delfines que piensa tener bajo su mando durante el interregno de 4 años (...) No es que el Dr. Williman sea poco recomendable: doctor en ciencias, profesor de física, Rector de la Universidad, ha tenido hasta ahora una carrera muy honorable y existen pocas razones para creer que abusaría del poder para acrecentar las divisiones entre Conservadores y liberales o para hacerse una fortuna en detrimento de sus enemigos, de sus amigos o del público. Pero la imposición presidencial parece insoportable para los adversarios del Jefe de Estado, para otros candidatos, para los partidarios de una elección libre” (Nahum 2007: 90).

parte, el conjunto de reformas vinculadas al plano social crearon un Estado asistencial, providente y anticipador de demandas (Filgueira y Filgueira 1994; Midaglia 2001; Rilla 1985; Zeballos 2013, 2015). Es probable que en la esfera moral sea donde el batllismo desplegó sus armas más incisivas mediante una retórica anticlerical, extendiendo la educación pública primaria y secundaria, como lo ilustran los cuadros 10 y 11, e impulsando los derechos de las mujeres (Caetano y Rilla 1994; Caetano 2016).

Cuadro 10. Evolución del número de escuelas públicas y privadas, 1900-1915*

Años	Número de Escuelas					
	Públicas	%	Privadas	%	Total	Nº índice
1900	571	6.24	344	38	915	100
1901	605	64.6	332	35	937	102
1902	615	62.6	367	37	982	107
1903	614	61.2	389	39	1003	110
1904	618	62.5	371	38	989	108
1905	618	62.5	301	33	919	100
1906	619	68.2	289	32	908	99
1907	671	69.9	289	30	960	105
1908	780	72.7	293	27	1073	117
1909	788	75.0	263	25	1051	115
1910	793	72.6	300	27	1093	119
1911	931	77.3	274	23	1205	132
1912	970	78.3	269	22	1239	135
1913	986	80.6	238	19	1224	134
1914	997	89.3	119	11	1116	122
1915	1000	83.3	201	17	1201	131

Fuente: Nahúm (2007: 99)

*La serie original recoge datos hasta 1925.

Cuadro 11. Evolución del Gasto Público destinado a la Enseñanza Primaria 1900-1915* (en miles de pesos)

Años	Costo anual (en miles de \$)	N° Índice	Inversión por alumno	
			Inscriptos	De asistencia media
1900	736.159	100	13.33	19.31
1901	768.768	104	13.13	18.52
1902	773.351	105	13.09	20.47
1903	754.586	103	12.35	19.64
1904	749.865	102	13.04	20.75
1905	762.120	103	13.51	19.45
1906	827.816	112	13.14	18.54
1907	920.451	125	13.90	19.11
1908	1.260.076	171	14.61	20.16
1909	1.157.163	157	15.31	21.34
1910	1.168.975	159	14.94	20.68
1911	1.438.291	195	15.77	21.24
1912	1.778.179	242	18.18	24.17
1913	1.938.898	263	20.38	27.27
1914	1.859.343	253	19.96	27.47
1915	1.946.962	264	19.99	26.26

Fuente: Nahúm (2007:110).

*La serie original continúa hasta 1944.

Con menor impacto, desarrolló algunas estrategias destinadas a eliminar las grandes extensiones de tierra rural, diversificar la producción y aumentar la productividad mediante la incorporación de tecnología. Pero el batllismo sólo esbozó planes y no enfrentó directamente a los grandes poseedores, ni a los problemas derivados de la apropiación excluyente de la tierra. En otras palabras, no cuestionó la base del sistema capitalista y apostó a la instauración de un tipo de reformismo que actuó en los márgenes habilitados por la estructura económica (Rilla 1985). Al respecto se ha señalado la existencia de un pacto tácito entre los ganaderos y el batllismo, a través del cual los primeros contribuyeron con parte de los excedentes que generaba la ganadería, para la industrialización y el crecimiento urbano y las políticas sociales del batllismo a cambio de la permanencia de la estructura agraria que daba lugar a dicha capacidad de acumulación (Piñeiro 1991).

Lo cierto es que, dentro del Partido Colorado, los autodenominados reformistas trataron de expresar su esencia a través del uso del aparato estatal para

mediar en relación a las disputas que el progreso económico podría generar. El batllismo dio a la “cuestión social” un protagonismo en su retórica y tal hecho le permitió ampliar su base electoral. Entre 1911 y 1916 los actos multitudinarios, la participación ciudadana en clubes barriales o comités de trabajadores estatales pasaron a ser componentes habituales de la escena política (Monestier 2017). Con ese marco de fondo, el cúmulo de transformaciones políticas llevadas a cabo por el primer batllismo se caracterizó por un incremento de la politización de la sociedad mediante la reforma constitucional que previó la ampliación de la ciudadanía política y la colegialización del Poder Ejecutivo. En 1904 se promulgó la ley que habilitaba la representación de las minorías en el Parlamento, denominada por la oposición como la “ley del mal tercio”. Esta normativa permitía que los partidos minoritarios que obtenían el 33% de los votos obtuvieran hasta un tercio de las bancas en la circunscripción departamental. En las elecciones de noviembre de 1905, en Montevideo el Partido Colorado obtuvo 8800 (62%) reflejándose en la obtención de quince representantes, accediendo al 69% de las bancas disponibles (Zeballos 2015).

En 1907 se modificó el número de los representantes y en 1910 se estableció la normativa que permitió el doble voto simultáneo, mediante la Ley N° 3.640. Fue en 1915 que se consagró la ley electoral (N° 5.332) que habilitó la representación proporcional y el voto universal masculino secreto. Finalmente, la reforma de la Constitución de 1917 instauró el voto universal y obligatorio masculino, la representación proporcional y las garantías correspondientes (Caetano 2016; Castellano 1996; Monestier 2017; Zeballos 2015).

4. Los pasos hacia la apertura del régimen: la oposición nacionalista, el “voto libre” y la reforma política

Todas las reformas y medidas batllistas encontraron en los sectores conservadoras de la sociedad a sus principales detractores. Al tiempo que se construía un Estado *escudo de los débiles*, la oposición nacionalista insistía en el problema no resuelto de la expansión de la ciudadanía. En ese marco, el Partido Nacional logró erigirse como una fuerza que comenzó a imponer un freno al proyecto batllista (Filgueira

y Filgueira 1994). La fracción conservadora del Partido Nacional se asentó en su combate electoral y rechazó cualquier tipo de insurrección armada, enarbolando la figura de Luis Alberto de Herrera. Junto con los viejos reclamos de voto secreto y representación electoral *-voto libre-*, impulsaron la inscripción masiva en los registros electorales y la participación popular a través de los clubes nacionalistas (Montestier 2017; Zubillaga 1976).

La elite dirigente del Partido Nacional comenzó a registrar la presencia de algunos grandes terratenientes, integrantes del alto comercio montevideoano y agentes de finanzas que colaboraron con la ampliación de su electorado urbano, figurando un tipo de partido político conservador popular *“de base policlasista, que mantuvo las tradicionales reivindicaciones a favor de la democracia política y abordó la cuestión social desde una perspectiva predominantemente conservadora, paternalista y filantrópica”* (Barrán 1986: 61). Durante aquellos años, el reformismo batllista había obligado al conjunto de actores del sistema político a realizar modificaciones programáticas en la contienda política. En este proceso, el Partido Colorado y el Partido Nacional, incorporaron “masas” de ciudadanos mediante la militancia, primero, y el sufragio después. Adicionalmente y a pesar del clásico distanciamiento entre el elenco político estable y los cuadros económicos poderosos, durante las primeras décadas del siglo XX se produjo una alianza parcialmente exitosa entre los segmentos más conservadores de la sociedad y las fracciones de derecha de los partidos tradicionales que logró enfrentar las formulaciones más controvertidas del reformismo batllista.

En 1913 el batllismo presentó una polémica propuesta de reforma constitucional que radicaba en el reemplazo de la Presidencia de la República por un órgano colegiado de nueve miembros que se renovarían individualmente en elecciones anuales. Para los reformadores, tal modificación excluía la posibilidad de una dictadura personalista y daba continuidad en el tiempo a los programas de acción de los gobiernos. Para la oposición, la reforma volvía casi imposible el arribo al poder ya que eran necesarios cinco triunfos consecutivos para obtener la mayoría de los cargos en el colegiado. Asimismo, hubo un tercer grupo de voces

que se alzó contrario, conformado por dirigentes batllistas moderados y colorados independientes que consideraron oportuno enfrentar el liderazgo de Batlle y poner freno a las reformas más radicales. Acordando con Monestier, la *“disidencia del batllismo retomaba los principios conservadores que habían caracterizado la actuación política del Partido Colorado hasta el final del siglo XIX”* (2017: 150). La escisión, posteriormente llamada Partido Colorado General Fructuoso Rivera generó dos impactos considerables. Por un lado, permitió a los sectores colorados de la élite económica mantener su identidad partidaria y por otro, se convirtió en un poderoso instrumento de veto al reformismo (Barrán 1985; Monestier 2017).

Pero el batllismo estaba siendo asediado desde distintos lugares. El crecimiento de la fuerza del Estado y su vuelco a los sectores medios y urbanos preocupó de tal forma a los sectores más acomodados que llevo a que sostuvieran la preferencia por la democratización política de la sociedad antes de hacerlo económica o socialmente. Las clases conservadoras prefirieron extender el sufragio al levantamiento de los sectores rurales en la campaña, que implicaba directamente la destrucción de la propiedad y al mismo tiempo bloquear las reformas batllistas. Optaban por la ampliación del sufragio antes que el intervencionismo en el área social. Escogían la consolidación de la democracia política antes que la democracia en el plano de lo social y económico⁸¹ (Zeballos 2015). Entre 1913 y 1916, en un contexto de crisis económica y fuerte polarización política, los terratenientes abandonaron finalmente su “timidez” y se embarcaron en el combate al gobierno a través de la creación de nuevos grupos de presión como la Federación Rural y se incorporaron directamente en la lucha electoral y en los partidos. Claramente, el reformismo batllista fue uno de los factores que desencadenó el cambio en la forma de vinculación de las élites económicas uruguayas y el sistema de partidos en un país que distaba demasiado

⁸¹ La siguiente cita del diario “La Democracia” de diciembre de 1912 ilustra ese sentimiento: *¡Singularísimo y bien significativo contraste! ¡Los audaces reformadores en materia de leyes sociales, siéntese poseídos de una invencible timidez en materia política! La impetuosa racha revolucionaria se detiene aplacada y llena de mansedumbre al llegar a esa región especialísima en que incuban nuestras ardientes luchas partidarias. ¿Qué hay allí? ¿Qué se resguarda en el asilo hermético e inviolable? ¡Es la perduración en el gobierno del grupo que lo ocupa!*

del que se había dado su primera Constitución (Real de Azúa 1964; Monestier 2017).

La Constitución en 1830 no preveía la existencia de partidos políticos, tampoco de una ciudadanía política ampliada ni de un régimen electoral adecuado a la competencia política, que por esos tiempos, ya estaba instalada en Uruguay. El creciente interés por las garantías del sufragio y el respeto hacia el resultado de las elecciones eran hechos que evidenciaban la necesidad de una operación de ingeniería constitucional (Buquet y Chasqueti 2004). La activación del proceso de reforma se concretó a fines de 1907 y condicionó la agenda política durante los años siguientes⁸². En el Informe de la Comisión de Legislación de la Cámara de Senadores –fechado el 13 de mayo de 1915 y firmado por los senadores Julio María Sosa, Domingo Arena y Juan Paullier– se sostiene en varias ocasiones la necesidad inminente de reformar la Carta⁸³. Finalmente, 8 años después de iniciado el trámite, el 1° de setiembre de 1915 la legislatura aprobó la ley N° 5.332 relativa a la forma de elección de la Convención Nacional Constituyente (CNC). Estableció que los cargos se distribuirían mediante el sistema de representación proporcional y adoptaría el régimen de voto secreto y universal masculino. Si bien la ley fue aprobada por Cámaras que contaban con una amplia mayoría colorada, se consagraban los principios por los cuales el Partido Nacional había bregado durante años⁸⁴ (Nahum 1995; Zeballos 2015).

⁸² El proceso de reforma previsto en la Constitución de 1830 era complejo y extenso, por eso se adoptó un sistema que permitía acortar plazos y acelerar su implementación. La legislatura de 1907 declaró de interés nacional revisar los métodos de tramitar la reforma; la de 1910 voto las soluciones, y la de 1912 eligió la siguiente fórmula: Para la reforma de la Constitución se necesitaba una declaración previa de conveniencia de la reforma por dos terceras partes de voto de ambas Cámaras. Una vez hecha la declaración el Poder Ejecutivo convocara al pueblo para que elija una Convención Constituyente de doble número de miembros que la Asamblea General.

⁸³ *“Necesitamos una Constitución que establezca las líneas matrices de nuestro sistema de organización institucional (...) Si todo cambia ella debe cambiar también (...) El ambiente favorable a la reforma existe: el país está preparado para examinarla y realizarla, estamos seguros de que nuestro pueblo está preparado para considerar y propiciar una reforma (...)”*. Tomado del Informe de la Comisión de Legislación de la Cámara de Senadores, con fecha del 14 de mayo de 1915, firmado por los Senadores Julio María Vidal, Domingo Arena, Juan Paullier. Diario de Sesiones de la H. Cámara de Senadores 14 de mayo de 1915: 257, 258.

⁸⁴ *“Diremos, ante todo, que lo que el país necesita para votar, tanto en las elecciones ordinarias como en las constituyentes, es aptitud cívica y respeto de sus derechos. Pues bien: si lo que el país necesita fundamentalmente para votar es libertad de acción, sobre todo para las oposiciones que puedan sentirse cohibidas por la amenaza subversiva y condenable de los funcionarios*

Colorados (batllistas y no batllistas) y blancos estuvieron de acuerdo con la ley que promovía la reforma electoral. Las variaciones de discurso fueron relativas a diferencias políticas partidarias tradicionales y no a posicionamientos opuestos al nuevo ingreso de ciudadanos. Las discusiones más relevantes e intensas fueron concernientes al carácter secreto del voto, a la inscripción obligatoria y a la forma de representación escogida (Zeballos 2015). La urgencia por instaurar garantías radicaba en la institucionalización de la independencia y la autenticidad del elector. De acuerdo a las apreciaciones surgidas de los discursos en torno a la modalidad de la elección de la Convención Nacional Constituyente, no se constatan voces contrarias al sufragio universal⁸⁵. Legisladores de ambos partidos bregaron por su apertura y señalaron los beneficios de consagrarlo en el entendido de que *“conviene que todos los ciudadanos, sin excepción alguna, estén en situación de votar y de señalar así las aspiraciones discrepantes de la soberanía”* ya que *“si un mal profundo y orgánico persiste en nuestro país es el de la despreocupación de gran número de ciudadanos por la cosa pública”*⁸⁶.

Finalmente, con la promulgación de la ley de “Elección de la Convención Nacional Constituyente” (Nº 5.332) se estableció el voto secreto universal y obligatorio, lo que significó la libertad del elector, la impresión digital, el perfeccionamiento de la fotografía y otros medios técnicos que facilitaban la mejora del Registro Cívico. A través de la reforma podían votar todos los hombres mayores de edad, incluyendo los jornaleros, sirvientes a sueldo y analfabetos. Todos los ciudadanos tenían la obligación de inscribirse en el Registro Cívico,

autoritarios, esa libertad de acción existe, ha existido desde varios años atrás y existirá, no lo dudamos”. Informe de la Comisión de Legislación de la Cámara de Senadores, con fecha del 14 de mayo de 1915, firmado por los Senadores Julio María Vidal, Domingo Arena, Juan Paullier. Diario de Sesiones de la H. Cámara de Senadores 14 de mayo de 1915: 261.

⁸⁵ *“Diremos, ante todo, que lo que el país necesita para votar, tanto en las elecciones ordinarias como en las constituyentes, es aptitud cívica y respeto de sus derechos. Pues bien: si lo que el país necesita fundamentalmente para votar es libertad de acción, sobre todo para las oposiciones que puedan sentirse cohibidas por la amenaza subversiva y condenable de los funcionarios autoritarios, esa libertad de acción existe, ha existido desde varios años atrás y existirá, no lo dudamos”* (Informe de la Comisión de Legislación de la Cámara de Senadores, con fecha del 14 de mayo de 1915, firmado por los Senadores Julio María Vidal, Domingo Arena, Juan Paullier. Diario de Sesiones de la H. Cámara de Senadores 14 de mayo de 1915: 261).

⁸⁶ Pedro Manini Ríos, Senador del Partido Colorado (Diario de Sesiones de la H. Cámara de Senadores 10 de julio de 1915: 103).

bajo la posibilidad de pagar \$50 pesos uruguayos de multa en caso de no inscripción. En cada departamento se elegiría un número de convencionales que correspondería al doble de los legisladores electos -50 en Montevideo, 18 por Canelones, 10 por Colonia, Minas, Tacuarembó, Salto, San José, Florida, Cerro Largo, Durazno, Paysandú, Soriano, 8 por Rivera, Rocha, Maldonado y Treinta y Tres, 6 por Artigas, Río Negro y Flores- (Acevedo 1936). Los siguientes cuadros (12 y 13) muestran la evolución del electorado uruguayo y el salto cuantitativo que se constata entre 1913 y 1916 a raíz de la promulgación de la ley.

Cuadro 12. Evolución del número de votantes, 1905-1917 (en miles)

Año	Votos	Número índice (1905=100)
1905	46.238	100
1907	44.693	97
1910	31.262	68
1913	54.728	118
1916	146.632	317
1917	129.008	279

Fuente: Nahum (2007: 88)

Cuadro 13. Inscripción total en el Registro Cívico Permanente y Complementario, por departamentos en 1915 (en miles y en porcentaje)

Departamento	Total de inscriptos	Porcentaje
Montevideo	65.843	28.5
Artigas	4.541	2.0
Canelones	20.369	8.8
Cerro Largo	9.159	4.0
Colonia	12.147	5.3
Durazno	8.942	3.9
Flores	3.783	1.6
Florida	10.974	4.8
Maldonado	7.685	3.3
Minas	12.995	5.6
Paysandú	8.282	3.6
Río Negro	4.349	1.9
Rivera	8.146	3.5
Rocha	8.305	3.6
Salto	8.842	3.8
San José	9.672	4.2
Soriano	10.345	4.5
Tacuarembó	9.997	4.3
Treinta y Tres	6.439	2.8
Total	230.815	100.0%

Fuente: Nahum (2007: 55).

La elección de la Convención Nacional Constituyente, en julio de 1916, ha sido señalada por la literatura como un día clave en la historia de la democracia de Uruguay o *el* día en que la democracia uruguaya vio la luz, debido a las siguientes razones. En primer lugar, porque se trató de la primera vez que el país se enfrentó al voto universal masculino, secreto y con representación proporcional. La combinación de garantías que otorgaba la nueva ley de 1915 y la intensidad de la campaña electoral, que por primera vez atravesaban a todo el país, explican el crecimiento de la participación ciudadana el día de los comicios. De allí en más, los procedimientos claros y la “pureza del sufragio” pasaron a marcar el devenir de la historia. En segundo lugar, probablemente de las ideas más difundidas en la historiografía y ciencia política uruguaya, es la que rescata que las elecciones de 1916 marcan el inicio del proceso de democratización oriental, *“porque el oficialismo resultó derrotado en las urnas, porque reconoció esa derrota y porque ello se tradujo de inmediato en cambios profundos en la vida política del país”*⁸⁷ (Barrán y Nahum 1987: 86). Los representantes fueron 105 nacionalistas, 22 colorados antiolegialistas, 87 batllistas, 2 socialistas y 2 católicos. Así, habían triunfado, pues, los nacionalistas en comicios *“absolutamente tranquilos”* (Acevedo 1936).

⁸⁷ Caetano y Rilla señalan que aquella fecha conformó una gran *paradoja constitutiva* de la moderna democracia uruguaya: *“(…) a simple vista, el freno al reformismo fue un producto de su traspie en las urnas; la democracia política del sufragio universal finalmente asegurada en la nueva Constitución, nació junto al imperativo político de la conciliación, de la parsimonia para el cambio social (...) el acto electoral pasó de allí en adelante, cual dato de larga duración, a constituir una pieza clave de la legitimación de cualquier decisión”* (Caetano y Rilla 1994: 127).

Cuadro 14. Elecciones para instalar la Convención Nacional Constituyente, 30 de julio de 1916 (miles de votos por partidos políticos)

	Números	%
Habilitados	223.000	
Votantes	146.632	65.75
	Votos	%
Batllismo	59.420	40.52
Colorados anticolegialistas	16.048	10.95
Partido Nacional	67.573	46.08
Unión Cívica	1.590	1.09
Partido Socialista*	2.001	1.35

Fuente: Nahum 2007: 68.

*El Partido Socialista se constituyó en forma permanente desde 1910 con un fuerte arraigo a nivel del movimiento sindical. En 1910 ante el abstencionismo electoral del Partido Nacional, obtuvo un diputado.

Los resultados marcaron el triunfo de los sectores conservadores en desmedro del reformismo batllista⁸⁸. En marzo de 1915 la Asamblea General había elegido a Feliciano Viera como Presidente de la República -su candidatura había estado asegurada desde 1913-. Se trataba de un hombre de confianza de Batlle y Ordóñez, de larga trayectoria dentro del Partido Colorado y que había cultivado un importante alineamiento con la agenda de reformas del oficialismo. Sin embargo, la derrota de 1916 traería aparejada algunas sorpresas para el oficialismo más reformista. A pocos días de aquel 30 de julio funesto para el batllismo, Viera anunció un *alto* a las reformas con el fin eliminar los factores de división al interior del Partido Colorado (Caetano y Rilla 1994). El presidente señalaba ante la Convención del Partido Colorado que la derrota electoral mostraba que el reformismo y las *“avanzadas leyes económicas y sociales (...) han alarmado a muchos correligionarios (...) que nos han negado su concurso (...) es necesario hacer “un alto en la jornada” (...)* (Barrán y Nahum 1987: 94).

A pesar del dramático freno al batllismo, es innegable que entre 1903 y 1915, bajo la omnipresente personalidad de Batlle y Ordoñez, se procesó la centralización del poder como paso ineludible para encarar la conversión del Uruguay en un país cuyas estructuras sociales y económicas lo habilitaron para

⁸⁸ Sobre la derrota del 30 de julio Batlle y Ordoñez escribió: *“(...) el Partido Colorado ha perfeccionado enormemente al sufragio universal y a las leyes electorales. Su derrota del 30 de julio demuestra su sinceridad en esta materia”* (Vagner 1989: 141).

actuar con capacidad autónoma en el entramado de poder regional. Sin embargo, hacia 1915 ese proyecto estaba cuestionado. Si bien Batlle había consolidado la estructura centralista del poder y avanzado en reformas, no había logrado quebrar la resistencia del orden económico tradicional ni acabar con la condición de país dependiente (Zubillaga 1982).

Finalmente, entre 1916 y 1922 la participación electoral creció casi 70%. Al mismo tiempo, la altísima frecuencia de las convocatorias electorales -cada dos años se renovaba un tercio del Consejo Nacional de Administración y del Senado, cada tres se renovaba toda la Cámara de Diputados y cada cuatro se elegía presidente- marcó el ritmo de los años subsiguientes. Entre 1919 y 1932 se realizaron once elecciones que, de acuerdo con Buquet y Chasquetti (2004) contribuyeron, por un lado, a legitimar el sufragio como único mecanismo aceptable para tramitar las diferencias políticas, pero por otro introdujeron distorsiones severas en el funcionamiento del sistema al estimular la polarización y la toma de decisiones orientadas por intereses electorales de corto plazo (Caetano 1985; Monestier 2017). Aun así, para la segunda década del siglo XX, las élites partidarias ya habían realizado adelantos con relación al establecimiento del sistema de competencia y regulación de los derechos de oposición, mediante acuerdos sobre el régimen electoral, la estructura de representación y las pautas primarias de coparticipación (Zeballos 2015).

5. Un repaso por el caso uruguayo

A partir del recorrido hecho hasta el momento, es posible afirmar que la elección del 30 de julio de 1916 es el corolario de un proceso mucho más complejo. Es, en otras palabras, mucho más que la sanción de la norma. Sin descuidar el valor que las reglas y procedimientos imprimen a la democracia de un país, el conjunto de transformaciones por los cuales atravesó Uruguay entre el último cuarto del siglo XIX y las primeras décadas del XX no pueden desconocerse. Sin el recorrido previo en materia estructural, las modificaciones institucionales podrían no haber tenido espacio para desarrollarse. Durante los años analizados Uruguay completó la modernización del Estado, de parte de su estructura económica –erigiendo

instituciones capaces de imponer su autoridad a escala nacional y diversificando e impulsando su producción agropecuaria- y finalizó el proceso de incorporación política de los sectores populares que se había iniciado mediante la acción de los caudillos de los partidos tradicionales a lo largo del siglo XIX y de los sectores más conservadores (Monestier 2017). De este modo, si bien la ley de 1915 y las elecciones de 1916 marcan un punto de inflexión, son dos hechos más que se suman a una compleja cadena de acontecimientos y factores más complejos.

Diez años después de iniciada la reforma constitucional en 1907, culminaba el proceso. Los resultados de la elección de julio de 1916 y la elección de diputados de enero de 1917 generaron una situación de empate entre colegialistas y anticolegialistas. Los primeros controlaban el Parlamento y los segundos la Asamblea Constituyente. El resultado de este equilibrio de fuerzas fue un proyecto de reforma constitucional consensuado en base a concesiones recíprocas. La negociación entre ambos grupos se plasmó en la promulgación de una Constitución que estableció un Poder Ejecutivo bicéfalo, formado por un presidente de la República y un Consejo Nacional de Administración de nueve integrantes. El presidente de la República era electo por períodos de cuatro años, en forma directa y por mayoría simple de votos, sin posibilidad de reelección inmediata. Sus funciones incluían la representación del Estado, la seguridad interior y exterior, y el control de los ministerios de Relaciones Exteriores, Interior, y Guerra y Marina. El Consejo Nacional de Administración tenía a su cargo los ministerios de Instrucción Pública, Obras Públicas, Trabajo, Industrias y Hacienda, y Asistencia e Higiene. Sus nueve miembros eran elegidos directamente por la ciudadanía por períodos de seis años que se renovarían por tercios cada dos años. En cada elección, dos de los tres cargos serían asignados a la lista más votada del partido mayoritario y el cargo restante a las listas más votadas del segundo partido (Chasqueti 2003). Adicionalmente, la Constitución que entraría en vigencia en 1918 establecía todo un conjunto de garantías que aseguraron el voto, la universalidad del sufragio masculino y la incorporación de la representación proporcional, demandas históricamente vinculadas con el Partido Nacional (Buquet y Chasqueti 2004; Lanzaro 2004).

Las decisiones institucionales tomadas desde finales del siglo XIX y dentro del primer cuarto del siglo XX establecieron, según Buquet y Chasquetti “*saldos fundacionales decisivos y perdurables*” (2004: 227) y sentaron las bases del procesamiento de una “*ciudadanía integral*” (Castellano 1996; Panizza 1990) provocado por la simultaneidad entre el reconocimiento jurídico y la extensión de los derechos políticos y sociales a través de un rol protagónico de los partidos políticos. A pesar de la mentada *integralidad*, el conflicto estuvo presente, generando rispideces y amenazas de inestabilidad política y económica observables antes de la institucionalización de la democracia (Zeballos 2015).

6. A modo de síntesis de los capítulos y secciones precedentes

A lo largo de los dos extensos capítulos precedentes se recorrieron los casos abordados por este documento. Se desarrollaron los procesos, se describieron los principales hitos y actores en las respectivas trayectorias y se procuró la identificación de posibles causas de la democratización en ambos países. Los casos, si bien presentan diferencias asociadas a las magnitudes, poseen similitudes en su devenir, estructural e institucional que las consolida como sociedades en transición, procesando múltiples cambios e interiorizando tendencias de comportamiento de largo plazo.

Específicamente poseen importantes similitudes en la forma de resolver el ingreso de nuevos votantes -en ambos países se aplican leyes electorales- y en las motivaciones sobre el hecho concreto. En ambos casos, las reivindicaciones por un sistema electoral limpio y libre, banderas de la UCR y del Partido Nacional, convivieron con exigencias de “novedosos” sectores sociales como los sindicatos y gremiales de trabajadores. Concomitantemente, el perfil urbano de las reivindicaciones apareció como otra de las variables compartidas, así como los levantamientos y revueltas a cargo de actores ignorados y no incorporados por el régimen vigente. Finalmente, las primeras elecciones realizadas bajo regímenes electorales inclusivos resultaron sorprendentes para las hegemonías político-gubernamentales de respectivos países: en Argentina significó el triunfo de Hipólito Yrigoyen y su partido político, la UCR; en Uruguay la derrota del

batllismo y de aquellos sectores favorables a la sucesiva aplicación de reformas. Así, la primera vez que las “masas ciudadanas” votaban en un contexto que garantizaba el “juego limpio” dos máximas de la democracia tendrían lugar: la certidumbre de las reglas de juego y la incertidumbre de los resultados (Colomer 1995; Przeworski 1995).

A modo de síntesis, ambos capítulos pretendieron ejemplificar algunas observaciones realizadas por las teorías visitadas en el capítulo II. Sin embargo, aún resta una compleja tarea: fomentar el diálogo entre las teorías y los casos analizados. Justamente, esa es la motivación y tarea del capítulo siguiente. En términos específicos, dado que aquí se utiliza el Análisis de la Congruencia se espera que en el próximo capítulo se realice el salto analítico entre las observaciones empíricas concretas y los conceptos teóricos abstractos.

Capítulo V. Análisis de la Congruencia: Teoría y técnica de investigación en juego

La finalidad de este capítulo es sintetizar el camino recorrido y poner en funcionamiento la técnica de investigación utilizada. Por tales motivos, propone construir una vinculación entre las teorías recorridas y los casos observados. Este intercambio permitirá utilizar a las observaciones empíricas como insumos para realizar ajustes en las proposiciones teóricas manejadas, al tiempo que habilitará la elaboración de una serie de apuntes sobre el proceso de democratización en el Río de la Plata, que retoman aspectos manejados por las teorías –y desechan otros- y características específicas de los casos. De este modo, se cumple con el criterio señalado en el capítulo metodológico de que la producción de datos es deducida a partir de la teoría y controlada por el análisis de los casos mediante información secundaria (Blatter y Blume 2008; Blatter 2012).

Al finalizar el capítulo, se espera, haber cumplido con el objetivo general de esta tesis que perseguía la elaboración de una explicación relativamente estilizada sobre los factores y dimensiones que permitieron la emergencia de la democracia en Argentina y Uruguay entre 1870 y 1915. Así como cumplir con el objetivo específico de detallar ambas instancias de democratización como procesos complejos que involucran la interacción de *dimensiones* -económica y política- y *factores* -aparición de nuevos actores sociales, políticos, económicos; desarrollo de novedosas instituciones; configuración del Estado, del sistema político y del modo de producción capitalista, etc.- constituidos dentro de un contexto histórico y temporal específico como lo fue la Primera Globalización (1870-1915).

1. La democratización en el Río de la Plata: apuntes para la comprensión de un proceso político-económico complejo

En los capítulos precedentes se realizó un recorrido por la serie de abordajes sobre la democratización, donde se constató una gran diversidad de aproximaciones que analizan las variables que determinan la construcción de regímenes democráticos a través de la combinación de componentes estructurales y hechos históricos

contingentes. Asimismo, se presentaron las democratizaciones de Argentina y Uruguay, procurando evidenciar procesos, factores y actores intervinientes específicos. A partir de ambos recorridos y tales insumos es posible tomar algunos apuntes. En primer lugar, si bien los itinerarios hacia la democracia son distintos, no se trata de procesos estrictamente *sui generis* que deban analizarse al margen de las formas de contienda política redistributiva clásica (McAdam, Tarrow y Tilly 2001). Por tales motivos este documento ha asumido que la democratización es un *proceso político-económico* y en tal sentido hace hincapié en las interacciones entre los actores y factores constituidos dentro de un espacio histórico, político y económico específico.

En segundo lugar, a partir de los fundamentos teóricos recorridos es posible señalar que al tiempo que algunos autores se detenían en la evolución de factores estructurales (Bendix y Rokkan 1962; Lipset 1959; Moore 1966) otros advertían sobre la centralidad del desarrollo institucional como variable independiente a la emergencia democrática (Linz 1978; O'Donnell, Schmitter y Whitehead 1986). Aunque es probable que en el algún punto medio de dichas aproximaciones se encuentre la explicación más acertada, aquí se asume siguiendo a McAdam, Tarrow y Tilly (2001) que las democratizaciones son, ante todo, la cristalización de conflictos de poder enraizados en las estructuras sociales y económicas de largo aliento. Son espacios temporales turbulentos, no necesariamente violentos, que canalizan el conflicto social entre grupos con preferencias opuestas y que reflejan, en última instancia, aristas de pugnas redistributivas asociadas a la estructura de la economía -dimensión económica- y al potencial rol del sistema político como agente catalizador de conflicto -dimensión política-.

En tercer lugar, y utilizando nuevamente las herramientas que brinda la teoría, es posible considerar la existencia de dos macro trayectorias de democratización. La primera se desenvuelve bajo algunas circunstancias históricas y económicas específicas: las sociedades que poseen una estructura económica de base agraria. En estos casos las pugnas redistributivas (dimensión económica) se tornan especialmente evidentes y el potencial rol negociador del sistema político

(dimensión política) es escaso porque se encuentra monopolizado. Allí los conflictos entre aquellos poseedores de bienes y derechos y los desposeídos se cristalizan, por lo general en instancias violentas, como en el caso de las revoluciones. En dichos casos, la teoría ha señalado que es esperable que una masa desposeída, después de haber resuelto sus problemas de acción colectiva, se movilice permanentemente y genere presión sobre las elites para la consecución de un sistema más amplio que garantice un mínimo de igualdad para la mayoría de los ciudadanos (Acemoglu y Robinson 2006; Olson 1992). Aquí los resultados pueden ser dos: o el derecho a la participación en la elaboración de políticas públicas más redistributivas es otorgado a partir de una decisión tomada por la elite o es conquistado por la fuerza de la masa organizada (Przeworski 2009). El primero de los tipos hace referencia a las reformas progresivas para contener o evitar las rebeliones inglesas de 1688, 1832, 1867 y 1884. En cada uno de dichos años, se otorgaron modificaciones que generaron la expansión y representatividad de la ciudadanía. En el tipo vinculado a la conquista, el derecho es usurpado por parte de la masa y puede asemejarse a los sucesos ocurridos a lo largo de la revolución francesa de 1789.

El caso de las segundas trayectorias hace referencia a las sociedades que han comenzado un proceso de incipiente industrialización y la base agraria ya no aparece como la entrada monopólica de la riqueza, las pugnas redistributivas entre masa y elites no son tan evidentes (dimensión económica) sino que se encuentran mediadas y complejizadas por nuevos sectores y agentes capaces de resolver los problemas de acción colectiva –como los partidos políticos y los sindicatos– (dimensión política) (Acemoglu y Robinson 2006). Si bien quedan “residuos” de un antiguo régimen, los nuevos actores, portadores de demandas novedosas y crecientemente legitimadas, aceleran un proceso que ya estaba siendo tramitado por la estructura social en términos de modificaciones productivas y sociodemográficas (Allub 1974; Balán 1978; Rueschemeyer, Stephens y Stephens 1992; Therborn 1979). A partir de los hechos descriptos en los capítulos correspondientes, es posible asociar este tipo de devenir al constatado en Argentina y Uruguay entre 1870 y 1915. La serie de modificaciones y

transformaciones vinculadas a la esfera económica, a la estructura social, al mercado de trabajo y al contexto político parecen ajustarse a lo previsto por la teoría.

A continuación, se explicitan las dimensiones analíticas involucradas – dimensión económica y política- en el argumento de este documento y se ofrece un marco explicativo e interpretativo sobre la democratización de Argentina y Uruguay entre 1870 y 1915 aplicando la técnica de investigación seleccionada.

1.1 Dimensión económica: estructuras económicas en transición, agentes novedosos y pujas redistributivas en el Río de la Plata, 1870-1915

En 1959 Lipset argumentó que la democracia estaba relacionada con el desarrollo económico y ese fue el inicio de una serie inagotable de estudios y análisis comparados destinados a extender o contestar aquella hipótesis⁸⁹. En términos generales, la evidencia empírica aportada a lo largo de los años ha estado abocada a mostrar dos conjuntos de hechos: las probabilidades de emergencia de la democracia a medida que los países se desarrollan y la consolidación de la democracia en forma independiente al desempeño de la economía (Przeworski y Limongi 1997). Sin embargo, los últimos avances teóricos al respecto de la democratización sostienen que es posible argumentar que los grupos sociales y políticos involucrados en los procesos de democratización piensan y actúan estratégicamente porque se vinculan económica y políticamente con los factores de producción (tierra, capital y trabajo) de formas específicas (Acemoglu y Robinson 2006; Colomer 2000).

Los grupos sociales son conscientes de sus diferencias y de las divergencias existentes con relación a las instituciones económicas y políticas que los representan cabalmente. Entre otras distinciones, identifican con claridad aquellas reglas y normativas que son democráticas de las que no. En función de

⁸⁹ En el artículo de 1959, “Algunos requisitos sociales de la democracia”, señaló que uno de los requisitos fundamentales para el surgimiento y posterior mantenimiento de la democracia era la constatación de desarrollo económico. Identificaba el surgimiento de democracias viables con el nivel del ingreso per cápita, el grado de industrialización, el grado de urbanización y, en menor medida, con la educación, que “no es una condición suficiente, pero sí necesaria, para la democratización” (Lipset 1959: 54).

tal reconocimiento, despliegan preferencias específicas que son, por definición, distintas y pueden llegar a ser antagónicas. Estas variaciones, de acuerdo a la teoría explicitada por Acemoglu y Robinson (2006) y previamente desarrollada en el capítulo teórico de este documento, se deben al hecho de que la democratización genera costos diferenciales en función de la fuente de ingresos para los grupos involucrados, en particular si dependen más de los ingresos provenientes de la tierra o de los ingresos generados a partir de la inversión intensiva en capital.

Sintéticamente, lo dicho encuentra su explicación en la siguiente secuencia de supuestos: la llegada de la democracia para muchas sociedades agrarias desiguales es, ante todo, una posible redistribución de activos mediante la aplicación de un sistema tributario progresivo o una reforma agraria. Los terratenientes son conscientes de ello y siempre estarán más dispuestos a reprimir las voluntades democráticas, porque saben que los costos de la represión son menores que una posible reforma agraria. En cambio, aquellos titulares de los medios de producción que han comenzado a complejizar su estructura económica, a través de la inversión intensiva en capital, tienen claro dos aspectos sustantivos: saben que una posible redistribución de los medios de producción es más compleja -porque el capital es más difuso y disperso- y son conscientes que los costos de reprimir constantemente las voluntades democráticas son mucho más altos que aceptar la democracia⁹⁰.

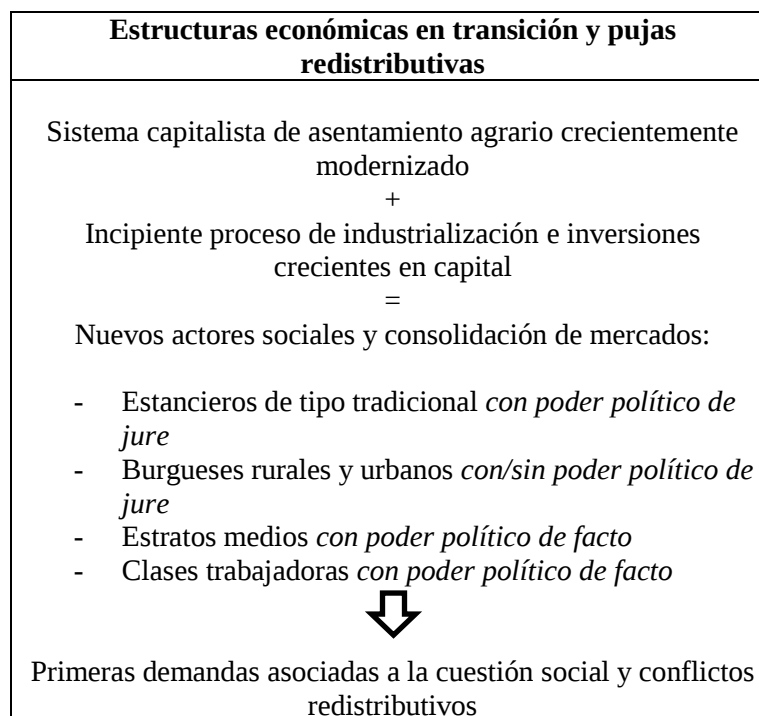
Teniendo en cuenta esta forma de estructuración de los incentivos, es que las elites que transitaron por un proceso de modernización como el atravesado por Argentina y Uruguay durante la Primera Globalización y que poseen una vinculación más estrecha con los activos de una economía, se encuentran estratégicamente más proclives a aceptar la instalación de un régimen democrático. En otras palabras, las preferencias y deseos de los incipientes industriales y los sectores agropecuarios modernizados por la democratización

⁹⁰ La represión permanente, en palabras de Acemoglu y Robinson, “*perturba a la vida económica y a las complejas relaciones presentes en el sistema de producción del capitalismo porque supone la modificación de las relaciones asentadas tanto sobre acuerdos tácitos como explícitos. Modifica la confianza de los inversores y trastoca acuerdos laborales básicos*” (2006: 286).

tienden a aumentar cuando la intensidad de la inversión en capital se acrecienta y cuando las expectativas futuras de ganancia son superiores a la aversión al riesgo, condicionadas por el impacto de factores asociados a la productividad de la tierra y la vinculación con mercados internacionalizados, tal como señalan Millot y Bertino (1996) para el caso rioplatense.

Como muestra el esquema 1 dadas las modificaciones en la estructura económica y el progresivo ascenso de la inversión intensiva en capital –que puede ser visualizado a partir de la incipiente industrialización- tiene lugar una creciente división del trabajo entre los sectores poseedores de los medios de producción que genera la aparición de nuevos segmentos dentro de las élites: las élites tradicionales vinculadas a la tierra -que cuentan con poder político de jure, es decir salvaguardado a través de las instituciones existentes- y las nuevas vinculadas a la inversión intensiva en capital -que en algunos casos poseen sus intereses salvaguardados en las instituciones existentes mientras que en otros casos no, dado que son agentes disruptivos-.

Esquema 1. Dimensión económica: estructuras económicas en transición y pujas redistributivas en el Río de la Plata, 1870-1915



Fuente: Elaboración propia

A la luz de la aplicación del Análisis de la Congruencia, el tipo de sociedad ilustrada por el esquema, a partir de la aplicación de la teoría de Acemoglu y Robinson (2006), pretende retomar las principales características de las sociedades rioplatenses desarrolladas entre 1870 y 1915, asentadas sobre una matriz societal desplegada a partir de la estancia latifundista con trabajo asalariado, núcleo productivo del modelo de crecimiento hacia afuera o agroexportador (Bértola y Ocampo 2010; Bertoni, Tajam y Yaffé 2001; Gerchunoff, Rocchi y Rossi 2008; Millot y Bertino 1996). Ésta, además de erigirse como una unidad de producción, posibilitó la emergencia de un conjunto de pautas culturales decisivas para la formación de las sociedades rioplatenses - concepción jerárquica del orden, paternalismo, clientelismo, modo de ser aristocrático con valores de linaje, tradición y redes de familia- (Ansaldi y Giordano 2012; Figueroa 2008; Montestier 2017).

De este tipo de propiedad extensiva se derivaban toda la serie de poderes y privilegios que sus titulares detentaban sobre la población y sobre todas las actividades desplegadas en su interior. En otras palabras, la estancia se constituyó en el elemento productivo central del modelo de acumulación agroexportador en auge entre 1870 y 1915, tal como fuera expuesto en los capítulos que analizaron el devenir de Argentina y Uruguay. Su singularidad radicó en la combinación de formas de dominación tradicionales con otras modernas de explotación, principalmente el trabajo asalariado, que caracterizó al sistema económico y político-cultural de los sectores dominantes rioplatenses (Ansaldi y Giordano 2012; Barrán y Nahum 1967; García 1996; Losada 2012; Moraes 2003). Concomitantemente, la concentración de la propiedad y mano de obra, el control sobre la demanda de los mercados internos y externos y el crecimiento económico permitieron que los estancieros rioplatenses consiguieran no solo el logro de elevados ingresos sino también el acceso al poder político -poder de jure- a través del tejido de redes de vinculaciones comerciales, financieras, industriales, profesionales, políticas y culturales (Barrán y Nahum 1967; Alonso 2010; Figueroa 2008; Figueroa y Leiras 2014; Monestier 2017). Un claro ejemplo de las redes de vinculación es el que menciona Luna sobre el desempeño de Carlos

Pellegrini “*en el directorio de la Cervecería Bieckert, presidente casi perpetuo de la Bolsa de Comercio y propietario de extensos campos (...)*” (2015: 78).

Eludiendo sus consecuencias negativas, hacia las últimas décadas del siglo XIX la gran propiedad no retrocedió, sino que se consolidó y mostró señales de convergencia con los intereses de los incipientes industriales. Específicamente Allub (1974), Jacob (1981) y Rocchi (2000) indicaron para el caso rioplatense que la fertilidad natural de las praderas, la incorporación de nuevas tecnologías, el alza de los precios internacionales y la demanda ascendente de los productos en el mercado mundial, estimularon el desarrollo agrícola de la región, pero también impulsaron el despliegue de cierto tipo de desarrollo industrial-mercantil vinculado al sector alimenticio (Beretta 2012; Bértola 1991; Halperin Donghi 1972, 2005). Con un escenario agrícola en permanente crecimiento que había comenzado a sustituir la importación de algunos productos básicos ya procesados, como la harina en Argentina y el tabaco en Uruguay, no existieron las condiciones estructurales que los rendimientos decrecientes de la tierra en Inglaterra, por ejemplo, permitieron al desarrollo del canónico conflicto democrático-burgués identificado por Moore (1966) entre ascendentes industriales y arcaicos terratenientes⁹¹.

Por el contrario, en función de las características específicas del desarrollo capitalista presente en la región rioplatense no fue posible la emergencia de una

⁹¹ En palabras de Allub, en el proceso inglés “*la incorporación de tierras marginales al proceso productivo fue inducida por la creciente demanda urbana por alimentos y materias primas, generando un aumento en los costos industriales, particularmente del factor trabajo. Esta circunstancia hizo que los intereses de la burguesía industrial en expansión antagonizaran los de los terratenientes, pues como resultado directo del alza de costos, disminuían los beneficios que constituían el mecanismo de acumulación de capital en el modelo de desarrollo industrial inglés. Tuvo lugar una circunstancia muy peculiar. Por un lado, al mismo tiempo que el desarrollo capitalista en la agricultura liberaba mano de obra excedente hacia las ciudades, generaba una masa políticamente disponible que podía eventualmente ser movilizada. Ahora bien, la emergencia de un conflicto de clases obligó a terratenientes e industrialistas a movilizar las recientes masas urbanas con argumentos de reforma social, puesto que ambos necesitaban consenso popular para defender sus respectivas posiciones. Este conflicto estructural, comenzó a operar como una “economía externa” que modificó el esquema de funcionamiento de la instancia política, pues coadyuvó a la incorporación gradual de los estratos populares al sistema, garantizando la expansión del derecho de voto y reforzando el rol del parlamento como agencia mediadora de clivajes. En resumen, las modificaciones producidas por la Revolución Industrial en Inglaterra llevaron a un conflicto entre burguesía industrial y terratenientes que, actuando como telón de fondo, fortalecieron las instituciones democráticas*” (1974: 242).

burguesía industrial autónoma y antagónica a los terratenientes inhabilitando, así, el surgimiento de los requisitos asociados a la estructura social que fueron históricamente decisivos para la emergencia de la democracia identificada por Moore (1966) para el caso británico. Por estas geografías, terratenientes e industriales mantuvieron vínculos y, en algunos casos, fueron las mismas personas. Además del mítico caso de Carlos Pellegrini para la Argentina es posible mencionar a Francisco de Medina en Uruguay *“rico y emprendedor vecino de Montevideo, con campos en la antigua estancia de los betlemitas en el Colla –actual departamento de Colonia- y dueño del primer saladero”* (Jacob 1981).

Más allá de lo señalado, las diversidades y configuraciones específicas dentro del plano económico, incluso en un país de magnitudes tan pequeñas como Uruguay, fueron evidentes y marcaron pautas diferenciales de comportamiento de los actores intervinientes. Por ejemplo, la modernización rural, que en el litoral oeste fue mucho más acelerada que en el noreste, hizo que estos propietarios fuesen más reacios a la pérdidas económicas asociadas a los conflictos políticos resueltos violentamente mediante revoluciones y levantamientos (Milot y Bertino 1996; Moraes 2003). Reclamaron, en un primer momento, el orden del Estado Nación y posteriormente un modo pacífico de traspasar el poder para evitar nuevas revoluciones, sentando las bases de un régimen democrático (Pérez 1989). Además de ser claro ejemplo de vinculación y mancomunados esfuerzos entre los distintos sectores de la economía uruguaya, la marcha conjunta por las calles de Montevideo entre los miembros de la ARU y de la Cámara de Comercio ante la amenaza de guerra civil en 1903, evidencia cambios en el comportamiento político de los sectores agrícolas: preferían la paz y estaban dispuestos a defenderla.

De este modo, el Análisis de la Congruencia revela que Argentina y Uruguay pueden ser tratados como casos plagados de particularidades donde las teorías de Moore (1966) y Acemoglu y Robinson (2006) hechan luz sobre algunos aspectos estructurales pero se desdibujan a la hora de resaltar los matices vinculados al comportamiento de actores económicos en proceso de

diferenciación. Así es posible sostener que durante el último cuarto del siglo XIX y los primeros años del siglo XX, la dimensión económica rioplatense aglutinó una estructura interna signada por matices en los modos organizativos y productivos y la vigencia de formatos de conocimiento y producción más intensivos que modificaron el orden de preferencias de los sectores más acomodados de la sociedad sobre los costos de la posible democratización en relación a los costos de la constante represión⁹² (Acemoglu y Robinson 2006).

1.2 Dimensión Política: sistema político en configuración moderna y Estado como poder autónomo en el Río de la Plata, 1870-1915

A fines del siglo XIX y principios del XX la emergencia de la democracia, en el mundo Occidental, se ubicó en sintonía con la institucionalización de sistemas políticos nacionales. Su establecimiento significó que diversos agentes y actores, organizaciones, instituciones, normativas y reglas intervengan y tiendan a mantenerse en contacto, fomentando su vinculación. A partir de dicho momento, la mayor parte de las decisiones políticas significativas comenzaron a ser tomadas *en y por* sistemas políticos de envergadura nacional (Pasquino 2004). En ese marco, el Estado se erigió como uno de los componentes claves del sistema político y su aparición como poder autónomo y como una organización territorialmente centralizada capaz de condensar a las relaciones de poder tendientes a establecer metas comunes, además de llevar un tiempo considerable, fue inexorable. De acuerdo con McAdam, Tarrow y Tilly (2005) la aparición del Estado contemporáneo se asoció a un conjunto de relaciones sociales que establecieron el orden en el territorio determinado y que garantizaron la aplicación de cierta fuerza coercitiva centralizada, brindando la capacidad de controlar los

⁹² Las novedosas reivindicaciones se sumaron a las movilizaciones de los trabajadores rurales y evidenciaron disputas vinculadas al poder político, ya que si bien estos sectores carecían de poder político de jure utilizaron su poder político de facto para generar presión -a través de levantamientos armados, intentonas revolucionarias o huelgas-. En este punto, es preciso mencionar que los trabajadores rurales en Argentina -principalmente de aquellos situados en el sur y litoral- experimentaron una radicalización que no se cristalizó de igual manera en Uruguay, donde muchas veces fueron partícipes vivos del conflicto entre blancos y colorados en lugar de hacer reivindicaciones propias.

cambios en las condiciones de los individuos, las actividades y los recursos del territorio sobre el que el gobierno ejercía su jurisdicción. Así, el Estado se fue desarrollando conjuntamente a la noción de poder y autoridad (McAdam, Tarrow y Tilly 2005).

Ahora bien, el proceso a través del cual el poder específico del Estado se centralizó y se diferenció de las demás fuerzas de la sociedad civil, no fue sencillo. Implicó pugnas económicas, ideológicas y políticas apoyadas en dos sentidos del poder: despótico e infraestructural (Mann 1984). El primero de los sentidos consiste en el conjunto de acciones que la elite estatal puede implementar, sin la necesidad de recurrir a la negociación permanente con los distintos grupos de la sociedad. El segundo, por su parte, se vincula a las sociedades contemporáneas asentadas en regímenes capitalistas y principalmente reside en la capacidad del Estado de inmiscuirse verdaderamente en todos los aspectos de la sociedad e implementar las decisiones políticas en todo el país. A través del ascenso del poder infraestructural, el Estado se vuelve capaz de perforar los dominios de los ciudadanos sin, necesariamente, su consentimiento.

Todos los Estados poderosos infraestructuralmente lograron imponerse a lo largo del tiempo mediante un arduo proceso que se sustentó en la aplicación y desarrollo de tecnologías más o menos agresivas que fueron desde una división del trabajo entre las principales actividades del Estado hasta la alfabetización, pasando por la capacidad de transmisión de mensajes a lo largo del territorio, su codificación y archivo de las responsabilidades legales; el establecimiento de pesas, medidas y monedas generales y únicas capaces de permitir el intercambio de mercancías bajo una garantía de valor por el Estado; el aumento en la velocidad de comunicación de mensajes y de transportes de personas y recursos a través de las mejoras en los medios de comunicación (Mann 1984). Pero ninguna de estas tecnologías era privativa del Estado, sino que formaban parte del desarrollo general de la sociedad y éste hizo uso de ellas en circunstancias determinadas por la centralización territorial y la concentración del poder (Bobbio 1989). Obviamente, ambos mecanismos fueron condicionados por el avance del capitalismo que necesitó eliminar a las sociedades territorialmente federadas para

remplazarlas con la forma de Estado-Nación, capaz de garantizar la creación de mercados nacionales eficaces para respaldar la acumulación de capital de determinados sectores económicos y políticos.

En función de lo señalado hasta el momento es posible considerar a la formación de los Estados como un aspecto constitutivo del proceso de construcción social a través del cual se van definiendo con relativa especificidad los diferentes planos y componentes que estructuran a la vida social organizada (Oszlak 1997). En tal sentido, la conformación de los Estados implicó la constitución de un espacio político que significó la dominación en la sociedad y la concomitante materialización de ésta en un conjunto específico de instituciones que habilitarían su implementación (Oszlak 1997). Para el caso rioplatense Kaplan (1969) señala la existencia de una serie de prerequisites vinculados a la construcción del Estado como poder autónomo que se desplegaron a lo largo del período desarrollado entre las guerras por la independencia y la definitiva organización nacional⁹³. En primer lugar, indicó la presencia de elites de envergadura nacional y la politización de la sociedad como resultado de la formación de una red de alianzas capaces de asegurar el orden y el régimen de propiedad a través de la instalación de distintos marcos regulatorios y códigos. A través de la implementación de este tipo de arreglos, las elites nacionales adquirieron visibilidad, liderazgo y penetración, al tiempo que contribuyeron al fortalecimiento de los niveles de gobierno.

Como fuera señalado en el análisis de los casos, durante el período de tiempo que transcurrió entre el fin de las rebeliones por la independencia y el comienzo del proceso modernizador se produjo el ascenso de elites militares y caudillos capaces de movilizar a la desperdigada población (Monestier 2017). Esa convergencia de hechos provocó, tanto en Argentina como en Uruguay, la

⁹³ Según Oszlak, la mayoría de los aportes realizados sobre el proceso de formación de los estados latinoamericanos han puesto el acento en el legado colonial, la relación de dependencia establecida en la etapa de “crecimiento hacia afuera” y la dinámica interna del propio Estado. *“Sin duda estos factores explican, parcial pero concurrentemente, buena parte de las características que fue asumiendo el Estado en los países de la región, pero es importante trascender el listado de factores puntuales y establecer en qué sentido las variables identificadas influyeron”* (Oszlak 1997: 4).

transformación de los vacíos y desaprovechados territorios en zonas de interés político y en segundo lugar instaló a los caudillos como agentes politizadores que favorecieron la movilización y competencia. En este marco, la trayectoria de Julio Argentino Roca parece ajustarse a lo previsto por la teoría: su trayectoria militar, le permitió transformarse en un líder capaz de mantener contactos permanentes con los vastos territorios y comenzar a tejer redes electorales. La penetración territorial generó cambios en las pautas de convivencia y aceleró la incorporación de “códigos modernos” al sistema político –principalmente a través de la presencia de incipientes organizaciones partidarias- mediante la formación de alianzas políticas relativamente estables capaces de articular el sistema de dominación propuesto y promover negociaciones relativamente exitosas-. Algo similar, pero más acotado, ocurrió con los históricos líderes de las divisas blancas y coloradas en Uruguay, Bernardo Prudencio Berro y Venancio Flores (Botana 2012; Frega 2016; Halperin Donghi 2005; Losada 2012; Luna 2015; Monestier 2017). Fueron procesos complejos ya que el equilibrio de fuerzas no siempre fue sencillo de mantener dada la centralidad que adquirieron los recursos económicos de los prematuros Estados como asunto de negociación. Conforme el paso del tiempo, todos estos factores favorecieron un juego de intercambios, arreglos y transacciones permanentes que permitieron combinar la satisfacción de los intereses dominantes hegemónicos –por lo general asentados en una ciudad de gran influencia territorial, como Buenos Aires y Montevideo-, presiones de los grupos de interés –como la ARU y la SRA- y la politización de los sectores dominados –primero, a través de la acción del caudillo y después mediante su conversión en mano de obra-. Estos procesos se vieron impulsados por el descomunal desarrollo del comercio mundial y la disponibilidad e internacionalización del flujo de capitales financieros tal como fuera señalado en los capítulos y secciones precedentes (Oszlak 1997).

En segundo término, Kaplan (1966) argumentó la premura por instalar un orden político-institucional capaz de regular los distintos planos vitales de los habitantes del territorio a través del establecimiento de normativas generales, jerárquicas y abstractas como las Constituciones. La sanción de este tipo de

instrumentos permitió, entre otras cuestiones, sentar las bases del gobierno y la organización de las instituciones en que tales poderes se ratificarían. Drake (2012) argumenta que, en los casos latinoamericanos, se observa que la mayoría de las instituciones constitucionales fueron “tomadas prestadas” de España, Francia y Estados Unidos y se ajustaron débilmente a las realidades nacionales del siglo XIX, de modo que rápidamente fueron inoperantes y disfuncionales⁹⁴. Sin embargo, algunas de las instituciones incrustadas como las Presidencias y los Congresos -o Parlamentos- fueron modificadas en sus principios liberales para adaptarse a la realidad de la región. A partir de la información derivada del recorrido por los casos de estudio, se constatan las puntualizaciones realizadas y se observa que la aplicación de las normativas constitucionales de Argentina (1821) y Uruguay (1830), por ejemplo, fueron parciales y pobremente acatadas. Puntualmente, la primera Constitución que se dio Argentina en 1821 otorgó el sufragio universal, masculino y voluntario para todos los hombres libres de la provincia de Buenos Aires, pero su ejecución recayó en grupos minoritarios que contaban con capital social, político y económico (Taccone 2017; Ternavasio 2015a, 2015b). Lo mismo sucedió en Uruguay. La Carta Magna sancionada en 1830 tuvo una presencia estrictamente formal en materia de regulación de derechos y obligaciones y benefició, principalmente, a los hombres ricos asentados en Montevideo.

Finalmente, para Kaplan (1966) fue imprescindible el establecimiento de un sistema destinado a gestionar la coacción social. Los nuevos aparatos estatales se caracterizaron por monopolizar la coacción social a través de la instalación de un aparato administrativo potente y por la supremacía del control absoluto de la violencia física legítima a través de la instalación de un cuerpo estable de Fuerzas

⁹⁴ Si bien la influencia de Estados Unidos se fue desdibujando a lo largo del siglo XX, cuando emergieron los derechos socioeconómicos en el debate público, su presencia fue indiscutible. De dicho país los latinoamericanos tomaron la separación de poderes en tres ramas, el presidencialismo, el congreso bicameral, la carta de derechos y, para algunos casos el federalismo. Específicamente esta última influencia fue evidente en México, Venezuela y Argentina. Del conglomerado francés replicaron la noción de derechos humanos, la organización municipal, la representación proporcional y la figura de estado de emergencia y excepción para suspender las garantías constitucionales. De España, consideraron apropiado incorporar al catolicismo como religión oficial, el centralismo y la idea de voto individual, entre otros asuntos (Drake 2012).

Armadas. A través de la maquinaria administrativa-burocrática, el poder infraestructural del Estado se volvió rutinario, previsible y racional. Su capacidad de contralor se vio acrecentada y su incidencia en la vida cotidiana de los habitantes no tuvo parangón. La racionalización de las actividades que trajo consigo la instalación de cuerpos burocráticos modernos, secularizados y permanentes fue evidente, por ejemplo, en Argentina y Uruguay con la sanción de los Códigos de Procedimiento Civil y Penal, así como con la instalación de los Registros Civiles y la unificación monetaria. La presencia del Estado a lo largo y ancho del territorio -favorecida por el ferrocarril y el telégrafo- influyó en la organización colectiva, política y económica de los miembros de la sociedad a través del establecimiento del orden. Para los casos abordados por este documento se constata que establecer el orden implicó, también, oponerse a la diversidad y simultaneidad de manifestaciones de “desorden” que significaban las instancias de enfrentamientos armados, expresadas a través del levantamiento de caudillos locales, incursiones de los pueblos originarios y rebeliones civiles. La “Conquista del Desierto” y el “alambramiento de los campos” son hechos congruentes con lo señalado por la teoría además de ser claros ejemplos de la instauración del orden (Ansaldi y Giordano 2012; Jacob 1969)

Al tiempo que el Estado comenzó a orientar, sistemáticamente, la estructura y el funcionamiento de la actividad económica, a través de la aplicación de medidas políticas concretas, intervino en distintas arenas de la vida. Para Argentina y Uruguay esta característica fue evidente. Los cambios asociados a obras de infraestructura –caminos, puentes, ferrocarriles, puertos, sistemas de comunicación postales y telegráficas- fomentaron el abaratamiento de los costos del transporte de la producción, incrementaron el valor de la tierra, el volumen de las importaciones, exportaciones y de todas las operaciones financieras, dando origen a novedosas actividades de intermediación -comerciales, bancarias, de transporte, etc.-. Éstas exigieron, por transitiva, el perfeccionamiento de la legislación y la regulación del conjunto de transacciones y allí la acción del Estado resultó crucial para la materialización de los cambios (Oszlak 1997; Piñeiro 1991).

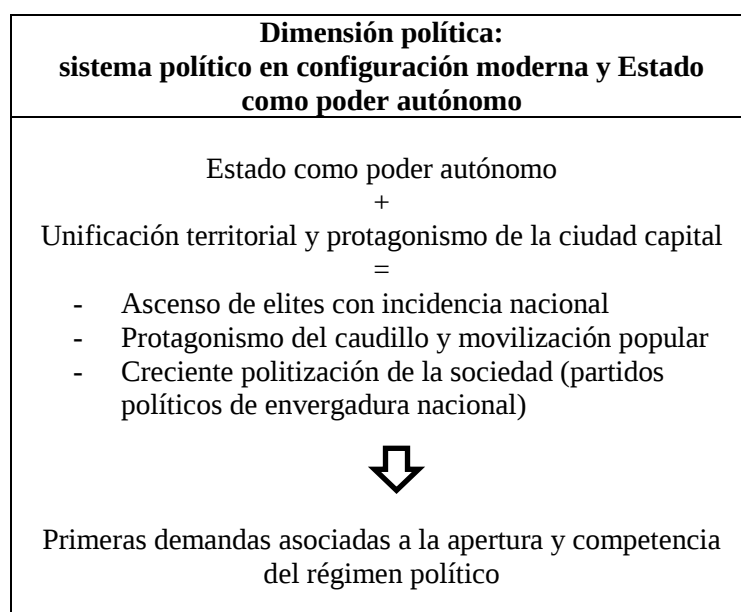
Mediante el Análisis de la Congruencia se revela tanto en Argentina como en Uruguay que el Estado Moderno, previsto por la teoría, se vinculó con el poder ascendente del régimen capitalista. En este proceso las ciudades-puerto de Buenos Aires y Montevideo adquirieron un peso significativo con relación a las urbes “interiores”, absorbiendo riquezas, población y poder. Fueron concentrando una amplia gama de funciones y recursos y se convirtieron en el centro de las decisiones políticas y de las estructuras administrativas, multiplicando, entre otras, las actividades comerciales, financieras, profesionales y culturales. Paralelamente, la técnica de investigación también revela congruencia entre lo establecido por la teoría y los casos, ya que desde ya entrada la segunda mitad de siglo XIX, los Estados rioplatenses comenzaron a asumir una multiplicidad de roles y funciones que comenzaron a trascender el escenario estrictamente político: desde la instalación y articulación de mercados -cumpliendo funciones asociadas a la distribución del poder económico y social- hasta la incorporación e integración de los contingentes inmigrantes (Caetano y Rilla 1994; Frega 2016; Rocchi 2000).

En forma adicional, se constata congruencia entre lo señalado por (Dahl 1971), Colomer (2000) y (Przeworski 2009) lo observado en los casos. Grosso modo, los autores preveían que las preferencias agregadas al interior de las élites no oligárquicas y las presiones desde afuera impactan en el comportamiento que éstas desarrollan sobre la posible democratización. En los casos analizados se observa el cambio, paulatino, de las preferencias agregadas de las elites volviéndose estratégicamente prodemocráticas conforme se constata el aumento de presiones desde afuera, traducidas en movilizaciones, demandas concretas y acciones cargadas de mayor o menor violencia.

En síntesis, la formación de los sistemas políticos nacionales rioplatenses implicó la sustitución de la autoridad centralizada del Estado colonial y la subordinación de múltiples poderes locales luego de las luchas por la independencia. No obstante, la base material de la nación recién comenzó a perfilarse, conjuntamente, con la aparición de oportunidades específicas para la incorporación de las economías rioplatenses al sistema capitalista mundial y el consecuente desarrollo de intereses diferenciados e interdependientes varias

décadas después, de cara al último cuarto del siglo XIX (Oszlak 1997). De este modo, es posible aproximarse al proceso de construcción del sistema político rioplatense como la aparición y concatenación de una serie de factores sintetizados en el esquema 2.

Esquema 2. Dimensión política: sistema político en configuración moderna y Estado como poder autónomo



Fuente: elaboración propia

A partir de la descripción de esta dimensión es posible constatar la presencia y combinación de una impuesta y rápida institucionalización de los componentes básicos de un tipo de sistema político conservador –reducido en términos de participación y oposición (Dahl 1971)- y una temprana y creciente politización de todos los sectores de la sociedad dada por la unificación territorial marcada por el progreso de elites y liderazgos políticos de influencia nacional –construidas, fundamentalmente a partir de alianzas territoriales específicas-. Juntamente, e influyéndose recíprocamente, con las transformaciones económicas que ambos territorios atravesaron durante los años del siglo XIX y los primeros del XX, se generó el escenario propicio para la aparición de las primeras demandas asociadas a la apertura del régimen político.

2. Dimensiones analíticas conjugadas y argumento teórico estilizado: resultados del Análisis de la Congruencia

Hasta aquí, han sido abordadas de forma independiente las dos dimensiones analíticas que conforman la explicación de este documento y que surge del análisis pormenorizado de las teorías visitadas y de cada uno de los casos. A continuación, se ofrece un esquema general de la estructura teórica explicativa sobre los procesos de democratización rioplatenses que pretende dar respuesta a la pregunta guía de este documento y cumplir con el objetivo demarcado.

A lo largo del análisis de los casos se pretendió ejemplificar que la democracia rioplatense no emergió como un accidente histórico contingente que afectó el sistema institucional imperante tal como es señalado por las teorías de Collier y Collier (1991) y Collier, Mahoney y Seawright (2004). En tal sentido se insistió en describir cómo las condiciones del capitalismo imperante entre 1870 y 1915 y la configuración de un sistema político nacional se presentaron como escenarios propicios que otorgaron mayor capacidad de expansión a la acumulación y aparición de demandas sociales, lideradas por los sectores urbanos trabajadores. Este último aspecto contradice las apreciaciones brindadas tanto por Therborn (1979) como Rueschemeyer, Stephens y Stephens (1992). Ambas apreciaciones indican que, en América Latina, el protagonismo de la clase trabajadora ha sido menor o indirecto si se lo compara con el proceso de democratización europeo y esto no se constata en la realidad a partir de los datos suministrados en los capítulos correspondientes. Por el contrario, en Argentina y Uruguay el movimiento obrero urbano canalizó demandas sociales y políticas de forma muy importante: formando parte de los primeros sindicatos y agremiaciones, movilizándolo a la incipiente ciudadanía en clave moderna e instalando reclamos vinculados a la estructura económica –demandas asociadas a la cuestión social- y vinculadas a la dimensión política -representación y pureza electoral-.

El recorrido por casos también lleva a considerar la figura mediadora del tradicional caudillo rioplatense, y su histórico efecto aglutinador de demandas y descontentos sociales. Factores escasamente rescatados por las teorías visitadas en

el capítulo II. Su participación en el Río de la Plata no solo colaboró con la politización de la ciudadanía, sino que auxilió a las incipientes formas de competencia política que se reforzaron e influyeron a lo largo de las décadas tal como argumenta Monestier (2017).

El recorrido por los casos también evidencia que a pesar de las diferencias que pueden constatare, ambos países estaban ampliándose en términos de participación y oposición, siendo congruente con las clásicas concepciones de Dahl (1971) e incorporando modificaciones en su estructura productiva, más en Argentina que en Uruguay, constatando congruencias parciales con las consideraciones señaladas por Acemoglu y Robinson (2006). Asimismo, y a contrapelo de lo señalado por algunas explicaciones teóricas que exaltan el rol exclusivo de los actores partidarios, principalmente para el caso uruguayo (Caetano, Pérez y Rilla 1987), los sectores medios y trabajadores urbanos y también rurales, pujaron por cambios, aunque hayan sido liderados por partidos políticos ya instalados en la escena política.

Asimismo, los procesos de democratización rioplatense evidencian, además de la necesidad de competencia por actores políticos no reconocidos por el régimen imperante (como la Unión Cívica Radical y el Partido Nacional) disputas de orden estructural que, si bien en algunos países pueden no cristalizarse en conflictos que contrapongan sectores embanderados con dichos principios, hay indicios para sospechar que las condiciones estructurales jugaron sus cartas a la hora de democratizar los regímenes de Argentina y Uruguay. Por ejemplo, la dura crisis financiera de 1890 puso restricciones importantes al gasto público y afectó las bases de la alianza política que, en el caso argentino, sostenía al PAN. A partir de dicho momento, Roca tuvo que idear estrategias de ingreso al sistema político que le permitieran controlar los conflictos intra-elites y extra-elites. Algo similar ocurrió en Uruguay: abrió el espacio a nuevos jugadores y con ellos la incertidumbre de levantamientos, represión y estabilidad fueron moneda corriente.

Este hecho, es congruente con algunas teorías de la democratización visitadas en el capítulo II. Específicamente, Haggard y Kaufman (1995) problematizaron la incidencia de las crisis económicas en la precipitación del

cambio de régimen. En términos generales señalaron que el descontento social contra la economía se transforma, posteriormente, en malestar deliberado contra el régimen político existente y los titulares del gobierno comienzan a considerar seriamente las alternativas aperturistas. En ambos países se observa, producto del condicionamiento simultáneo de dimensiones y factores, la resolución de conflictos redistributivos a través de prestaciones del Estado –con las primeras expresiones del asistencialismo y la centralidad del mercado laboral como referencia de la seguridad social- y una rápida apertura del sistema político – mediante estrategia electoral de incorporación controlada de ciudadanos a través de la sanción de leyes electorales- producto de la movilización política de actores con ascendencia y referencia nacional, como la UCR y en Uruguay el PN.

También existe cierto nivel de congruencia, como fuera señalado, entre los acontecimientos evidenciados por los casos y los argumentos teóricos propuestos por Acemoglu y Robinson (2006). Ambos países, entre el último cuarto del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX atravesaron procesos vinculados a la inversión intensiva en capital –probablemente más en Argentina que en Uruguay- no solo a nivel urbano, sino también en el contexto rural, invirtiendo en mejoras tecnológicas y agregando valor a sus productos. En Uruguay, este aspecto se constata claramente: el último levantamiento de Aparicio Saravia en 1904 había destruido gran parte de la producción agropecuaria de aquel año. Meses después de finalizado el conflicto se firmaba la coparticipación en el gobierno del país entre el Partido Colorado y el Partido Nacional.

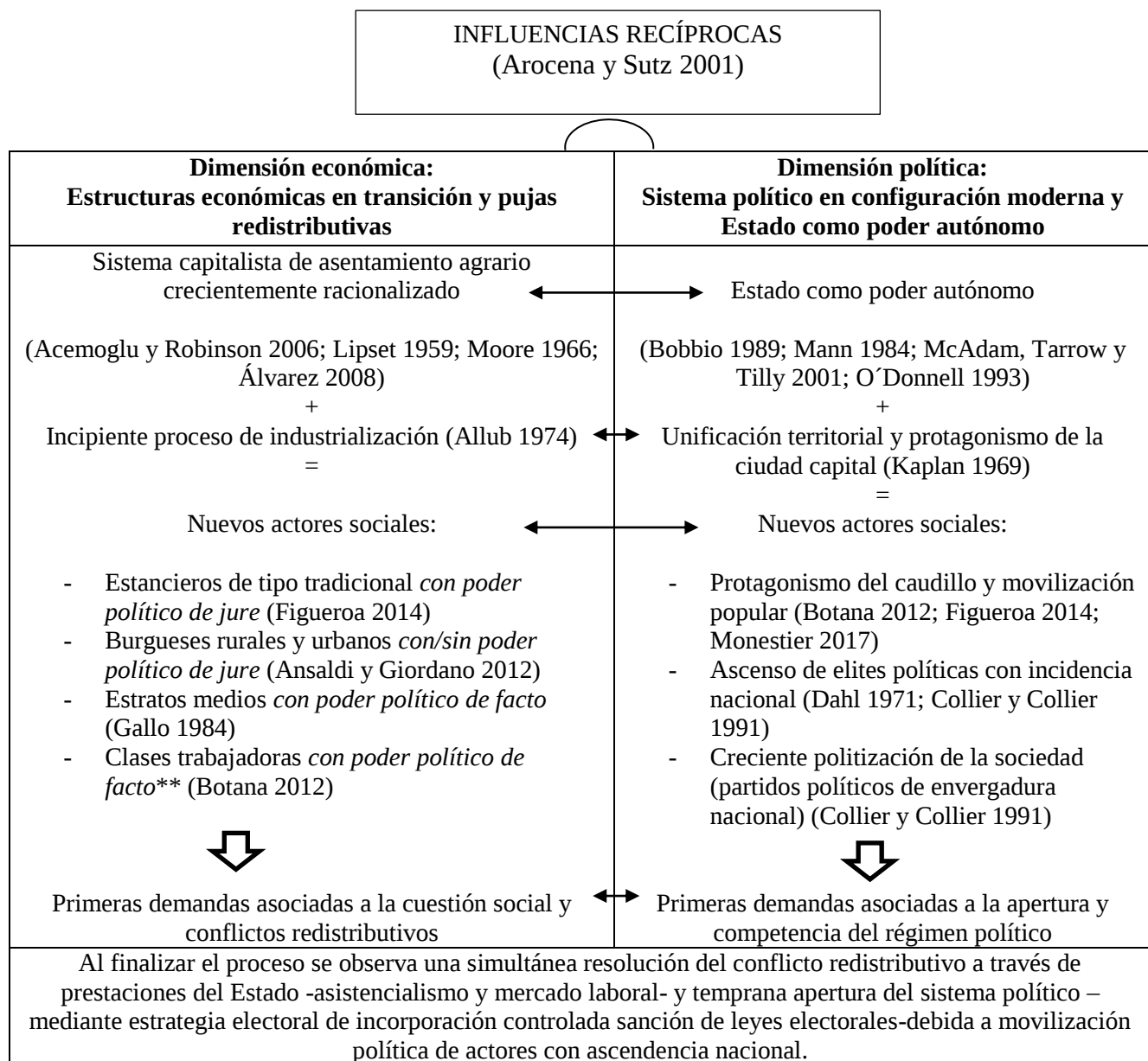
Así, de acuerdo con la evidencia emergente de la contrastación entre la teoría y los casos, se constata que Therborn (1979) estaba en lo cierto: el surgimiento de la democracia rioplatense no fue accidente histórico, cargado de contingencia. Se trató de un largo proceso que movilizó variables estructurales. Paralelamente, el Análisis de la Congruencia revela que los procesos de democratización son complejos de abordar, tal como lo señalaba Przeworski (1995) y Shin (1994) y que no pueden explicarse a partir de una única teoría o dimensión, por tales motivos se propone la noción analítica de influencias

recíprocas (Arocena y Sutz 2001) para la aproximación explicativa que propone este documento.

A través de dicha noción se pretende ilustrar dos aspectos. En primer lugar, que la emergencia de la democracia no depende únicamente de alguna de las dos dimensiones en juego ejemplificadas por los esquemas 1 y 2 (económica y política). Por el contrario, los respectivos devenires están mutuamente condicionados. En segundo lugar, la noción de influencias recíprocas manejada permite visualizar con mayor claridad la simultaneidad en la resolución de los conflictos de corte redistributivos, vinculadas a las modificaciones señaladas para la estructura económica, y de participación ciudadana, producto del proceso de configuración de un sistema político en clave moderna. Sin embargo, resulta importante señalar que la simultaneidad, no le quita peso al conflicto, sino que lo coloca en el centro de las problematizaciones siendo congruente con los aportes teóricos de Dahl (1971) y McAdam, Tarrow y Tilly (2001).

Si bien el esquema 3 se trata de una simplificación que refleja una concepción estática de los escenarios sintetizados en los esquemas 1 y 2, remite a una versión estilizada sobre la multiplicidad de factores que adquirieron relevancia en los procesos de democratización en Argentina y Uruguay entre 1870-1915 y que encuentran respaldo teórico y empírico.

Esquema 3. Estructura explicativa de los procesos de democratización en el Río de la Plata 1870-1915



Fuente: Elaboración propia

****** Como ya fuera explicitado en el apartado teórico de este documento, (Acemoglu y Robinson 2006) hablan de poder político de jure al que deriva de las instituciones formales -leyes e instituciones- mientras que el poder político de facto consiste en el poder de determinadas personas o grupos para sesgar el resultado de las instituciones de iure o alterar su contenido. El poder político de facto también se encuentra condicionado por la distribución de los recursos económicos. Para las sociedades en transición, como las abordadas por este documento, las nociones de poder de jure y de facto no pueden ser tomadas en el sentido estricto manejado por Acemoglu y Robinson (2006) sino que es más certero resaltar cierta hibridación entre ambos tipos de poder ya que ambos tipos se encuentran dispersos entre distintos grupos de la sociedad.

Tratando de alcanzar el objetivo general propuesto por este documento - elaborar una explicación relativamente estilizada sobre las dimensiones y factores que permitieron la emergencia de la democracia en Argentina y Uruguay entre 1870 y 1915- el esquema precedente pretende ilustrar que la consagración de regímenes democráticos se presenta como un desafío que aglutina, y al mismo tiempo supera, problemáticas vinculadas a la integridad territorial, la modificación de pautas económicas, comerciales y políticas de una comunidad. Asimismo, a partir de la contrastación entre teoría y casos, intentó proveer un marco interpretativo específico sobre las instancias de democratización como procesos complejos que involucran la interacción e influencia simultánea de actores, factores y problemáticas constituidos dentro de un contexto histórico, político y económico específico de las sociedades en transición.

A partir de tales consideraciones, el argumento general al que se arriba es el siguiente. El Río de la Plata, que había sido una colonia española empobrecida en los remotos confines del Atlántico Sur, experimentó importantes cambios y transiciones en las últimas décadas del siglo XIX y primeras décadas del siglo XX (Cortés Conde 1895). En esta parte del mundo determinados aspectos del desarrollo industrial impidieron la emergencia de una clase burguesa autónoma. El tipo de industrialización temprana rioplatense produjo, en cambio, una burguesía dependiente, cuyos intereses y motivaciones se conciliaron con los de los sectores terratenientes tradicionales (Allub 1974; Rocchi 2000; Bértola 1991; Jacob 1981). En términos concretos, el sector industrial se expandió en cooperación y no en antagonismo con los intereses agrícolas y este proceso fue decisivo para, por un lado, habilitar la generación de un mercado de trabajo amplio, participativo y reivindicativo –con impactos sobre la apertura del sistema político- y por otro permitir la estabilidad democrática a lo largo de las primeras décadas del siglo XX.

Este proceso, tuvo como trasfondo la creciente consolidación del Estado como poder autónomo al servicio del desarrollo capitalista. En otras palabras, por esas geografías la construcción de los Estados estuvo vinculado al predominio de determinados grupos sociales asociados al sector agroexportador (Kaplan 1969).

Como corolario se generó una fuerte concentración de la riqueza y el poder, asentada sobre el control monopólico de la propiedad, los recursos naturales y productivos. Así, el Estado emergente surgió de la vinculación con la economía y la sociedad sobre las cuales se asentó, de “*complejas y variadas maneras*” (O’Donnell, 1993: 65). Esa proximidad condujo a que los rasgos de cada uno - sociedad y Estado- también influyeran sobre el proceso de emergencia de la democracia ulterior y su posible, consolidación: canalizando demandas, abriendo paulatinamente el juego y garantizando sistemáticamente la inclusión mediante normativas específicas.

Por lo tanto, a medida que la complejidad de la economía se materializó y conforme se constató un aumento en la división del trabajo a nivel social, irrumpieron en las respectivas escenas nacionales actores económicos y políticos interesados en la consolidación de un mercado nacional de empleo, por un lado, y por otro la ampliación del juego político. En ambas dimensiones, económica y política, se sucedieron fuerzas y estructuras que operaron en pos del ascenso de una racionalidad capitalista intensiva y competitiva políticamente. Partiendo de tales puntualizaciones se sostiene que los instancias de democratización – entendidas por este documento como *procesos políticos-económicos*- por las cuales atravesaron Argentina y Uruguay se desarrollaron en recintos geográficos y temporales concretos que involucraron la presencia de un sistema político relativamente institucionalizado, la paulatina transformación de la estructura económica, la irrupción de la “cuestión obrera” y la creciente politización de la sociedad como factores catalizadores del proceso. Al finalizar el proceso se observa una simultánea resolución del conflicto redistributivo a través de prestaciones del Estado -asistencialismo y mercado laboral- y temprana apertura del sistema político –mediante estrategia electoral de incorporación controlada sanción de leyes electorales-debida a movilización política de actores con ascendencia nacional.

Capítulo VI. Conclusiones: limitaciones y aportes

Este estudio se abocó al análisis del proceso democratizador en Argentina y Uruguay a comienzos del siglo XX. Para ello se planteó una pregunta acerca de las dimensiones y factores que desencadenaron el proceso de democratización en ambos países entre 1870 y 1915. Para arribar a las respuestas utilizó el Análisis de la Congruencia como técnica de investigación (Blatter y Blume 2008; Blatter 2012). Este tipo de análisis permitió, por un lado, una articulación entre las teorías de mediano y gran alcance, dedicadas a explicar los orígenes de la democracia y aproximaciones teóricas y empíricas más ajustadas al devenir de cada uno de los casos. Por otro lado, colaboró con el armado de una estructura explicativa ajustada sobre los procesos de democratización en el Río de la Plata, gráficamente representados en el Esquema 3. A partir de la articulación propuesta y de la construcción teórica realizada se accedió a una serie de aproximaciones que hacen hincapié en las *influencias recíprocas* (Arocena y Sutz 2001) entre las dimensiones económica y política a la hora de abordar la democratización en las sociedades en transición.

En este tipo de sociedades, la emergencia de la democracia no dependió, exclusivamente, de alguna de las dos dimensiones señaladas por ese documento. Por el contrario, los respectivos devenires estuvieron mutuamente condicionados e influenciados. Justamente, es la noción de *influencias recíprocas* (Arocena y Sutz 2001) la que permite visualizar con mayor claridad la simultaneidad en la resolución e incorporación de la serie modificaciones (estructurales e institucionales) por las cuales atravesaron las sociedades argentina y uruguaya de la Primera Globalización. Ahora bien, resulta importante señalar que la simultaneidad, no le quita peso al conflicto, sino que lo coloca en el centro de las problematizaciones de este documento, siendo congruente con los aportes teóricos de Dahl (1971) y McAdam, Tarrow y Tilly (2001).

Como fuera explicitado a lo largo de los capítulos específicos, los casos abordados poseen importantes similitudes, estructurales e institucionales, que permiten catalogarlas como sociedades en transición. En ambas orillas del Plata la

Primera Globalización marcó el ritmo del crecimiento económico y produjo enormes excedentes en términos de productos e ingresos -descontando los importantes retrasos evidentes en 1890 y 1913-. Asimismo, en ambos países, los procesos inmigratorios generaron modificaciones vinculadas al ritmo del crecimiento de la población total, transformaron la estructura de edades -ya que inmigraron, mayormente, personas jóvenes-, incrementaron la tasa de masculinidad y acrecentaron la población económicamente activa, transformando los mercados de trabajo (Álvarez 2008; Pellegrino 2003).

Ahora bien, por estas geografías, la transición también supuso grados importantes de hibridación. Esto es, si bien se trata de sociedades crecientemente urbanizadas no son intensivas en mano de obra, salvo en algunas situaciones específicas. Específicamente, en aquellas zonas donde la utilización intensiva en capital se constató, se produjeron movilizaciones y reivindicaciones democráticas *stricto sensu* (el Grito de Alcorta es un ejemplo muy claro al respecto) tal como lo preveía Moore (1966). De este modo, la “transición” se evidencia en juegos, arreglos y negociaciones en las que se embarcaron las elites gobernantes, las elites opositoras, los grupos de presión y algunos actores no hegemónicos como los sindicatos y agrupaciones de trabajadores.

Argentina y Uruguay también revisten similitudes en la forma de resolver el ingreso de nuevos votantes -en ambos países se aplican leyes electorales- y en las motivaciones sobre el hecho concreto. En ambos casos, las reivindicaciones por un sistema electoral limpio y libre, banderas de la UCR y del Partido Nacional, convivieron con exigencias de “novedosos” sectores sociales como los sindicatos y gremiales de trabajadores. Concomitantemente, el perfil urbano de las reivindicaciones apareció como otra de las variables compartidas, así como los levantamientos y revueltas a cargo de actores ignorados y no incorporados por el régimen vigente en las zonas de la inversión intensiva en capital. Finalmente, las primeras elecciones realizadas bajo regímenes electorales inclusivos resultaron sorprendentes para las hegemonías político-gubernamentales de los respectivos países: en Argentina significó el triunfo de Hipólito Yrigoyen y su partido político, la UCR; en Uruguay la derrota del batllismo y de aquellos sectores

contrarios a la sucesiva aplicación de reformas. Así, la primera vez que las “masas ciudadanas” votaban en un contexto que garantizaba el “juego limpio” dos máximas de la democracia tendrían lugar: la certidumbre de las reglas de juego y la incertidumbre de los resultados (Colomer 1995; Przeworski 1995).

Estas sociedades en transición y en pleno proceso democratizador, que presentan dimensiones económicas y políticas recorriendo por canales de mutación, recíprocamente influyentes, no permiten miradas teóricas lineales. Exigen detenimiento y problematización. Exigen diálogos entre la teoría y los casos. Por tales circunstancias, a lo largo del documento se insistió en tres aspectos. En primer lugar, se consideró imprescindible asumir que ningún factor es por sí solo suficiente o necesario para producir la emergencia de la democracia. En segundo lugar, se argumentó que la emergencia de la democracia en un país y en un momento dado es la consecuencia de la combinación de causas más o menos complejas. En tercer término, señaló que las causas responsables de la emergencia de la democracia no son, necesariamente, las mismas que promueven la consolidación y estabilidad posterior (Shin 1994).

A partir de tales consideraciones el documento concluye que las instancias de democratización –entendidas por este documento como procesos políticos-económicos complejos- por las cuales atravesaron Argentina y Uruguay se desarrollaron en recintos geográficos y temporales concretos *-de transición-* que involucraron a la presencia de un sistema político relativamente institucionalizado y la paulatina transformación de la estructura económica dando lugar a la formación de coaliciones interclasistas de ascenso nacional, a la irrupción de la “cuestión obrera” y a la creciente politización de la sociedad como factores catalizadores del proceso.

La sucesiva serie de modificaciones y transformaciones sociales, provocaron recomposiciones en las esferas decisorias de las respectivas sociedades y cambios en sus estructuras. Estas grandes transformaciones culminaron con la sanción de normativas democráticas, lideradas por actores políticos profesionales, referentes de partidos modernos en ambos países, en la segunda década del siglo XX. Concretamente, al finalizar el período de tiempo

que ocupa a este documento se observa una simultánea resolución del conflicto redistributivo a través de prestaciones del Estado –mediante políticas públicas de corte asistencial y regulaciones en el mercado laboral- y una temprana apertura del sistema político –a través de la estrategia electoral de incorporación controlada por la sanción de leyes electorales-. Ambas esferas, de redistribución y reconocimiento, estuvieron condicionadas por la combinación de la movilización política de actores con ascendencia nacional y por modificaciones estratégicas en el perfil de las elites gobernantes.

Más allá de esos posibles hallazgos y conclusiones, el documento presentado contiene limitaciones y aportes. Sobre las limitaciones, fue patente la imposibilidad de aislar el efecto de algunos factores específicos sobre la totalidad de los trabajadores. Asimismo, fue clara la imposibilidad de establecer relaciones de causalidad, entre los factores analizados y los resultados constatados.

Sobre los aportes es posible señalar, en primer lugar, que el trabajo apostó por una revalorización de la teoría a lo largo del proceso de investigación procurando ser coherente. Partir de la teoría permitió revelar categorías sustantivas al objeto de estudio, y ocultar aquellas que no lo eran. Sin categorías emergentes de la teoría, las explicaciones aquí brindadas podrían haberse hundido en una multitud de detalles no siempre significativos que, además de perder su utilidad, carecerían de sentido explicativo. Seguir a la teoría permitió, además, dos importantes cuestiones. Por un lado, una descripción y problematización del objeto de estudio relativamente exhaustiva. Por otro, y quizás ese sea la mejor herramienta que brindó la teoría, una orientación fehaciente acerca de qué hacer y cómo abordar al objeto. Los procesos de democratización son escurridizos. Pero podrían ser mucho más complejos e imbricados sin la ayuda de la teoría.

En segundo lugar, e íntimamente vinculado con el “aporte” anterior, el documento brinda un extenso análisis sobre un fenómeno complejo a la luz de la problematización de dimensiones analíticas robustas, densas. Partiendo del convencimiento de que los procesos de democratización son algo más que el ingreso de nuevos votantes, el documento procuró vincular dimensiones económicas y políticas, buscando el diálogo.

En tercer término, el documento ofrece un punto de vista disruptivo con una de las principales corrientes teóricas utilizadas para analizar los procesos de democratización rioplatenses: el institucionalismo. Ofrece, en cambio, una serie de justificaciones que abonan la idea de que las democratizaciones son más que contingencia y poder de decisión de los agentes partidarios.

En cuarto lugar, la estrategia metodológica utilizada -Análisis de la Congruencia- propone insumos para hipotetizar y problematizar el rol de las aproximaciones teóricas autóctonas para el abordaje de los casos latinoamericanos en general y rioplatenses en particular: las aproximaciones teóricas ajustadas a los casos rioplatenses visitadas (Alonso 2010; Botana 2012; Frega 2016; Monestier 2017 solo por nombrar algunos) reflejan con mayor exhaustividad las dinámicas y procesos vinculados a la dimensión política que los asociados a la dimensión económica. Esta tesis es un esfuerzo por revalorizar la vinculación entre ambas dimensiones y la serie de factores dependientes de ellas.

En otras palabras, el documento muestra que las democratizaciones rioplatenses, incluyeron pugnas por la introducción de legislaciones específicas, la supremacía de los cuerpos representativos electos sobre los no electos, la abolición de sistemas de votación ponderados, la aceptación de múltiples partidos políticos, la autonomía y equidad de los votantes en el recuento de votos en un marco de transición general (Lobato 2000; Suárez 2010).

Bibliografía

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2000). Why Did the West Extend the Franchise? Growth, Inequality, and Democracy in Historical Perspective. *Quarterly Journal of Economics*, CXV, 1167–99.
- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2006). *Economic origins of dictatorship and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Aguilar, C. (1980). Estado aislado, sociedad inmóvil? Hipótesis y Líneas de Investigación sobre Estado y Sociedad. En CIEDUR, *El Uruguay de los 70: Balance de una década*. Montevideo: CIEDUR.
- Allub, L. (1974). Industrialización, burguesía dependiente y democracia en Argentina, 1890-1930. *Revista Mexicana de Sociología*, 241-278.
- Alonso, P. (2000). *Entre la revolución y las urnas. Los orígenes de la Unión Cívica Radical y la política argentina en los años '90*. Buenos Aires: Santillana.
- Alonso, P. (2010). *Jardines secretos, legitimaciones públicas. El Partido Autonomista Nacional y la política argentina de fines del siglo XIX*. Buenos Aires: Edhasa.
- Álvarez, J. (2008). *Instituciones, cambio tecnológico y distribución del ingreso. Una comparación del desempeño económico de Nueva Zelanda y Uruguay (1870-1940)*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de la República.
- Álvarez, J. (2008). *Instituciones, cambio tecnológico y distribución del ingreso: una comparación del desempeño económico de Nueva Zelanda y Uruguay (1870-1940)*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR.
- Álvarez, J. (2014). *Instituciones, cambio tecnológico y distribución del ingreso*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de la República.
- Alvarez, J., Bértola, L., & Porcile, G. (2007). *Primos ricos y empobrecidos: crecimiento, distribución del ingreso e instituciones*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Ansaldi, W., & Giordano, V. (2012). *América Larita. La construcción del orden. 2 Tomos*. Buenos Aires: Ariel.

- Arocena, R., & Sutz, J. (2001). Desigualdad, tecnología e innovación en el desarrollo latinoamericano. *Iberoamericana* , 29-49.
- Balán, J. (1978 Vol.69. N 18). Cuestión regional en la Argentina: burguesías provinciales y el mercado nacional en el desarrollo agroexportador. *Desarrollo Económico*, 49-87.
- Barrán, J. P. (1986). *Batlle, los estancieros y el imperio británico. Tomo VII. Lucha política y enfrentamiento social (1913-1916)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Barrán, J. P. (1990). *Historia de la sensibilidad en el Uruguay. Tomo II. El disciplinamiento*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Barrán, J. P., & Nahum, B. (1967). *Historia Rural del Uruguay Moderno. Tomo III. Recuperación y dependencia 1895-1904*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Barrán, J. P., & Nahum, B. (1979). *Batlle, los estancieros y el Imperio Británico. Tomo I. El Uruguay del Novecientos*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Barrán, J. P., & Nahum, B. (1985). *Batlle, los estancieros y el Imperio Británico. Tomo II. Un diálogo difícil*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Barrán, J. P., & Nahum, B. (1986). *El nacimiento del batllismo*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Barrán, P., & Nahum, B. (1971). *Historia Rural del Uruguay Moderno. Tomo II 1886-1894. La crisis económica*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Barrán, Pedro, & Nahum, B. (1967). *Historia Rural del Uruguay Moderno 1851-1914. Tomo I 1851-1885*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Batthyány, K., & Cabrera, M. (2011). *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial*. Montevideo: Universidad de la República: Comisión Sectorial de Enseñanza.
- Bayhaut, G., Cortés Conde, R., Gorostegui, H., & Torrado, S. (1965). Los inmigrantes en el sistema ocupacional argentino. En T. Di Tella, G. Germani, & J. Graciarena, *Argentina, Sociedad de Masas* (págs. 85-123). Buenos Aires: Eudeba.

- Bendix, R., & Rokkan, S. (1962). The Extension of National Citizenship to the Lower Classes: A Comparative Perspective. *Fifth World Congress of Sociology*. Washington, D.C.
- Beretta Curi, A. (2012). *Inmigración europea e industria. Uruguay en la región 1870-1915*. Montevideo: Comisión Sectorial de Investigación Científica-Universidad de la República.
- Beretta Curi, A. (2015). Inmigración europea, artesanos y formación del capital en la temprana industrialización del Uruguay, 1870-1914: los inmigrantes españoles y el sistema comanditario-familiar. El caso del Librero y editor Antonio Barreiro y Ramos (1851-1916). En A. Beretta Curi, *Inmigración europea, artesanado y orígenes de la industria en América Latina* (págs. 225-261). Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Bértola, L. (1991). *La industria manufacturera uruguaya, 1913-1961: un enfoque sectorial de su crecimiento, fluctuaciones y crisis*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales-CIEDUR.
- Bértola, L., & Ocampo, J. A. (2010). *Desarrollo, vaivenes y desigualdad: una historia económica de América Latina desde la independencia*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana.
- Bértola, L., & Porcile, G. (2002b). Rich and impoverished cousins: economic performance and income distribution in southern settler societies. *XII International Economic History Congress*. Buenos Aires.
- Bértola, L., Bertoni, R., & Camou, M. (2000). Salarios, distribución del ingreso y aprendizaje en escenarios de convergencia y divergencia entre el Cono Sur y la economía mundial. En L. Bértola, *Ensayos de Historia Económica. Uruguay y la región en la economía mundial 1870-1990* (págs. 91-115). Montevideo: Trilce.
- Bertoni, R., Tajam, H., & Yaffé, J. (2001). *La larga marcha hacia un frágil resultado 1900-1957. El Uruguay del siglo XX: La economía*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Bil, D. (2009). Mercado y fabricación de maquinaria e implementos agrícolas en la Argentina (1870-1914). *Cuadernos de Historia, Serie Economía y Sociedad*, N° 11, 7-32.

- Bil, D. (2009). Mercado y fabricación de maquinarias e implementos agrícolas en la Argentina (1870 - 1940). *Cuadernos de Historia. Serie Economía y Sociedad*, 7-32.
- Blatter, J. (10-12 de Abril de 2012). Taking Terminology and Timing Seriously: On Ontological and Epistemological Foundations of Causal-Process Tracing. Amberes, Bélgica.
- Blatter, J., & Blume, T. (2008). In Search of Co-variance, Causal Mechanisms or Congruence? Towards a Plural Understanding of Case Studies. *Swiss Political Science Review*, 14 (2): 315–56.
- Bobbio, N. (1989). *Estado, gobierno y sociedad: una teoría general de la política*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Borón, A. (1972). El estudio de la movilización política en América Latina: la movilización electoral en la Argentina y Chile. *Desarrollo Económico*, 211-243.
- Botana, N. (2012). *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*. Buenos Aires: Edhasa.
- Botana, N., & Ezequiel, G. (1997). *De la República posible a la República verdadera 1880-1910*. Buenos Aires: Ariel.
- Botana, N., & Gallo, E. (1997). *De la República posible a la República Verdadera, 1880-1910*. Buenos Aires: Emecé.
- Bottomore, T. (1995). *Elites y sociedad*. Madrid: Talasa.
- Braudel, F. (1958). History and sociology. En F. Braudel, *La historia y las ciencias sociales* (págs. 64-82). Madrid: Alianza.
- Bulcourn, P. (1996). ¿Qué entendemos por teoría política? *PostData*, N°1.
- Buquet, D., & Chasqueti, D. (2004). La democracia en Uruguay. Una partidocracia de consenso. *Política N° 42*, 221-247.
- Burke, P. (2007). *Historia y teoría social*. Amorrortu: Buenos Aires.
- Burton, M., Richard, G., & Higley, J. (1992). *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*. New York: Cambridge University Press.

- Caetano, G. (1985). *El asedio conservador (1925-1929). Tomo I.* . Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana.
- Caetano, G. (2016). La vida política. En G. Caetano, *Uruguay. Reforma social y democracia de partidos. Tomo II. 1880-1930* (págs. 35-84). Montevideo: Planeta.
- Caetano, G., & Rilla, J. (1994). *Historia Contemporánea del Uruguay. De la Colonia al Mercosur*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo-Colección CLAEH.
- Caetano, G., Péres, R., & Rilla, J. (1987 N° 44). La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos. *Cuadernos del CLAEH*, 37-61.
- Cantón, D., Moreno, J. L., & Ciria, A. (2005). *Historia Argentina VI. La democracia constitucional y su crisis*. Buenos Aires: Paidós.
- Capoccia, G., & Kelemen, D. (2007). The Study of Critical Junctures. Theory, Narrative and Counterfactuals in Institutional Analysis. *World Politics*, 59 (3): 341–369.
- Castellano, E. (1996 N° 9). Uruguay: un caso de bienestar de partidos. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 107-126.
- Castellanos, A., & Pérez, R. (1981). *El pluralismo. Examen de la experiencia uruguaya (1830-1918)*. Montevideo: Centro Latinoamericano de la Economía Humana.
- Chasquetti, D. (2003). El proceso constitucional del Uruguay del siglo XX. En B. Nahum, & G. Caetano, *El Uruguay del siglo XX. La política* (págs. 65-93). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Cibiotti, E. (1993). Sufragio y opinión pública en Buenos Aires. Las elecciones municipales de 1883 en la prensa porteña. *Terceras jornadas sobre procesos electorales y construcción del espacio político en Argentina, Brasil y México del siglo XIX* (págs. 1-25). Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.
- Collier, D., & Collier, R. (1991). *Shaping the political Arena: Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.

- Collier, D., Mahoney, J., & Seawright, J. (2004). Claiming Too Much: Warnings about Selection Bias. En H. Brady, & D. Collier, *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards* (págs. 85-102). Lanham: Rowman and Littlefield.
- Collier, R. B. (1999). *Paths Towards Democracy: The Working Class and Elites in Western Europe and South America*. New York: Cambridge University Press.
- Colomer, J. (1995). La incertidumbre de la democracia. *GAPP*, 85-91.
- Colomer, J. (2000). Structural versus Strategic Approaches to Political Change. En J. Colomer, *Strategic transitions: game theory and democratization* (págs. 133-138). Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Colomer, J. (2004b). Taming the Tiger: Voting Rights and Political Instability in Latin America. *Latin American Politics and Society*, Volume 46, Issue 2, 29-58.
- Cortés Conde, R. (1985). La economía de exportación en Argentina 1880-1920. *The Latin American Economies. Growth and the export sector 1880-1930*, 319-381.
- Cortés, F., & Przeworski, A. (1971). Sistemas partidistas, movilización electoral y la estabilidad en sociedades capitalistas. *Revista Latinoamericana de Ciencias Políticas y Administrativas*, Vol. II 317-335.
- Dahl, R. (1971). *La Poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Devoto, P. J. (1942). *Historia de los partidos políticos en el Uruguay*. Montevideo: Claudio García.
- Dogan, M., & Higley, J. (1998). *Elites, Crises, and the Origins of Regimes*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.
- Drake, P. W. (2012). Difusión histórica, desarrollo y durabilidad de las instituciones democráticas en América Latina en los siglos XIX y XX. *Revista Uruguay de Ciencia Política*, 7-30.
- Evans, P., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T. (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Figueroa, V. (2014). *Tierra, trabajo y estado: incentivos económicos, movilización electoral, y democratización en repúblicas oligárquicas*.

- Evidencia de Argentina (1912)*. Buenos Aires: Tesis para obtener la Licenciatura en Ciencia Política. Universidad de San Andrés.
- Figuerola, V., & Leiras, M. (2014). Tierra, clubes y poder: la influencia política de los terratenientes en las repúblicas oligárquicas. *Evidencia de Argentina (1880-1912)*. *Encuentro Anual de la Red para el Estudio de la Economía Política de América Latina*, (págs. 1-25). Santiago de Chile.
- Filgueira, C., & Filgueira, F. (1994). *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*. Montevideo: Arca.
- Finch, H. (1980). *Historia Económica del Uruguay Contemporáneo*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Finch, H. (2014). *La economía política del Uruguay contemporáneo 1870-2000*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Fleitas, M. S. (2014). *Democracia, ciudadanía y cuestión social en Jujuy (Argentina) en la década de 1920*. Sevilla: Universidad Pablo de Olavide-Departamento de Geografía, Historia y Filosofía.
- Fogarty, J., Gallo, E., & Diéguez, H. (1979). *Argentina y Australia*. Cuaderno 201: Instituto Torcuato di Tella.
- Freeman, J., & Snidal, D. (1982). Diffusion, Development, and Democratization: Enfranchisement in Western Europe. *Canadian Journal of Political Science*, 299-329.
- Frega, A. (2016). La vida política. En A. Frega, *Uruguay. Revolución, independencia y construcción del Estado. Tomo I. 1808-1880* (págs. 31-85). Montevideo: Planeta.
- Frega, A. (2016). La vida política. En A. Frega, *Uruguay. Revolución, independencia y construcción del Estado. Tomo I. 1808-1880* (págs. 31-85). Montevideo: Planeta.
- Gallagher, J., & Robinson, R. (1953). The Imperialism of Free Trade. *The Economic History Review*, Vol. 6, N° 1, 1-15.
- Gallagher, J., & Robinson, R. (1953 Vol. 6, N° 1). The imperialism of the free trade. *The Economic History Review*, 1-15.
- Gallo, E. (1983). *La Pampa Gringa: la colonización agrícola en Santa Fe*. Buenos Aires: Edhasa.

- Gallo, E. (1984). La gran expansión económica y la consolidación del régimen Conservador Liberal 1875-1890. En E. Gallo, & R. Cortés Conde, *La República Conservadora* (págs. 1-91). Buenos Aires: Paidós.
- Gallo, E., & Cortés Conde, R. (1984). La República Conservadora. En T. Halperin Donghi, *Historia Argentina*. Buenos Aires : Paidós.
- Gallo, E., & Sigal, S. (1963). La Formación de los Partidos Políticos Contemporáneos: La Unión Cívica Radical (1890-1916). *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* Vol. 3, No. 1/2, 173-230.
- García, D. (SD de SD de 1996). Liberalización económica y exclusión social. *Material mimeografiado presentado en el curso de Maestría en Servicio Social*. La Plata, Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de La Plata.
- Gerchunoff, P., & Llach, L. (2011). *El ciclo de la ilusión y el desencanto*. Buenos Aires: La Bisagra.
- Gerchunoff, P., Rocchi, F., & Rossi, G. (2008). *Desorden y progreso: Las crisis económicas argentinas, 1870-1905*. Buenos Aires: Edhasa.
- Germani, G. (1963). La movilidad social en la Argentina. En S. Lipset, & R. Bendix, *Movilidad social en la sociedad industrial* (págs. 317-367). Buenos Aires: Eudeba.
- Germani, G. (1965). *Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas* . Buenos Aires.
- Germani, G. (1968). *Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Buenos Aires: Paidós.
- Germani, G. (1969). Etapas de la Modernización en Latinoamérica. *Desarrollo Económico*, Vol 9. N°33, 95-137.
- Germani, G. (1970). *Social Modernization and Economic Development in Argentina*. SD: SD.
- González, L. E. (1993). *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. Montevideo: Fondo de Cultura Universitaria.
- Haggard, S., & Kaufman, R. (1995). *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press.

- Halperin Donghi, T. (1972). *Revolución y guerra. Formación de una elite dirigente en la Argentina criolla*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Halperin Donghi, T. (2005). *Historia Contemporánea de América Latina*. Madrid: Alianza Editorial.
- Hobsbawn, E. (1989). *The Age of Empire: 1875-1914*. Nueva York: Vintage Book.
- Hora, R. (2009). *Los estancieros contra el Estado. La Liga Agraria y la formación del ruralismo político en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Hora, R. (2014). La elite económica argentina, 1810-1914. *Revista de Sociología y Política*, 27-46.
- Huntington, S. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma Press.
- Jacob, R. (1969). *Consecuencias sociales del alambramiento (1872-1880)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Jacob, R. (1981). *Breve historia de la Industria en Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Kaplan, M. (1969). *Formación del Estado nacional en América Latina*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- King, G., Keohane, R., & Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Kuznets, S. (45). Economic Growth and Income Inequality. *American Economic Review*, 1-28.
- Lanzaro, J. L. (2004). Fundamentos de la democracia pluralista y estructura política del Estado en el Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 103-135.
- Lattes, A. E., & Recchini de Lattes, Z. (1974). *La población de Argentina*. Buenos Aires: C.I.C.R.E.D. Series.
- Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *American Political Science Review*, 65 (3): 682-93.

- Linz, J. (1978). *Crisis, Breakdown and Re-equilibration*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lipset, S. M. (1959). Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *The American Political Science Review*, Vol. 53, N 1 69-105.
- Lipset, S. M., & Rokkan, S. (1967). *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*. New York: Free Press.
- Lodola, G. (2009). Vicios y Virtudes del Estudio de Caso en Política Comparada. *Boletín de Política Comparada*, 6-24.
- Lorenzano, P., & de Abreu Júnior, C. (2010). Las teorías de alcance intermedio de Robert K. Merton y las concepciones clásica y estructuralista de las teorías. En R. De Andrade Martins, L. Lewowicz, J. Mesquita Hidalgo Ferreira, C. C. Silva, & L. Al-Chueyr Pereira Martins, *Filosofia e História da Ciência no Cone Sul: Seleção de Trabalhos do 6º Encontro* (págs. 482-492). Campinas: AFHIC.
- Lorenzo, R. C. (1997). *Manual de Historia Constitucional Argentina. Tomo II*. Rosario: Juris.
- Losada, L. (2005 N 20). Aristocracia, patriciado, elite. Las nociones identitarias en la elite social porteña entre 1880 y 1930. *Anuario del Instituto de Estudios Históricos Sociales*, 389-408.
- Losada, L. (2012). *Historia de las elites en Argentina. Desde la conquista hasta el surgimiento del Peronismo*. Buenos Aires : Sudamericana.
- Luna, F. (2011). *Soy Roca*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Luna, F. (2014). *Historia Argentina. La ampliación de la ciudadanía. La Argentina de comienzos del siglo XX: el Centenario y los primeros gobiernos radicales (1900-1928)*. Buenos Aires: Planeta.
- Luna, F. (2015). *Historia Argentina. Orden y administración. El roquismo y las revoluciones radicales (1880-1900)*. Buenos Aires: Planeta.
- Mahoney, J. (2001). *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Mahoney, J., & Schensul, D. (2006). Historical context and path dependence. En R. Goodin, & C. Tilly, *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis* (págs. 454-471). Oxford: Oxford University Press.

- Mair, P. (2001). Política comparada: una visión general. En R. Goodin, & H.-D. Klingemann, *Nuevo Manual de Ciencia Política, Tomo I* (págs. 447-484). Madrid: Itsmo.
- Malamud, C. (1996). Liberales y conservadores: los partidos políticos argentinos (1880-1916). *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*.
- Mann, M. (1984). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Archives Européennes de Sociologie*, 185-213.
- McAdam, D., Tarrow, S., & Tilly, C. (2001). *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McCloskey, D. (1976). Does the past have useful economics? En R. & Whaples, *Historical Perspectives on the American Economy* (págs. 3-37). Cambridge: Cambridge University.
- Melo, C. R. (1946). *La campaña presidencial de 1885-1886*. Buenos Aires: Publicidad Vaccaro.
- Merton, R. (1968). On Sociological Theories of the Middle Range. *Social Theory and Social*, 56-91.
- Midaglia, C. (2001). *Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y lo privado en el Uruguay*. Buenos Aires : CLACSO.
- Millot, J., & Bertino, M. (1996). *Historia Económica del Uruguay, Tomo II 1860-1910*. Montevideo: Fondo de Cultura Universitaria.
- Monestier, F. (2017). *Formación de actuación políticas de las élites económicas. Argentina, Chile y Uruguay en perspectiva comparada*. Santiago de Chile: Tesis presentada al Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile para optar al título de Doctor en Ciencia Política.
- Moore. (s.f.).
- Moore, B. (1966). *Social origins of dictatorship and democracy: Lord and peasant in the making of modern world*. Boston : Beacon Press.
- Moraes, M. I. (1999). Simposio y Mesa redonda: El estado de la cuestión agraria en el Río de la Plata. Balance y perspectivas. *imposio El estado de la cuestión agraria en el Río de la Plata: balance y perspectivas*, (págs. 1-22). Montevideo.

- Moraes, M. I. (2003). El capitalismo pastor. Dinámica tecnológica e institucional de la ganadería uruguaya entre 1870-1930. *Historia Agraria*, Vol. 29 13-14.
- Moraes, M. I., & Piñeiro, D. (2008). *Los cambios es la sociedad rural durante el siglo XX*. Recuperado el 14 de Diciembre de 2017, de Espacio Virtual de Aprendizaje-Universidad de la República : http://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/470582/mod_resource/content/1/Pi%C3%B1eiro%2C%20Moraes%20-%20Los%20cambios%20en%20la%20sociedad%20rural.pdf
- Nahum, B. (2006). *Manual de historia del Uruguay. Tomo II. 1903-2000*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Nahum, B. (2011). *La Crisis del 90 y la Conversión del 91*. Montevideo: Biblioteca Plural-Comisión Sectorial de Investigación Científica. Universidad de la República.
- Nurkse, R. (1961). *Equilibrium and Growth in the World Economy*. Cambridge: Harvard University Press.
- O'Donnell, G. (1993 N° 128). Estado, Democratización y Ciudadanía. *Nueva Sociedad. Democracia y política en América Latina*, 62-87.
- O'Donnell, G., Schmitter, P., & Whitehead, L. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. Baltimore-Londres: The John Hopkins University Press.
- Olaza Pollero, S. (2014 N°8). El Proyecto de Ley Nacional del Trabajo de Joaquín V. González (1904). *Aequitas*, 113-138.
- Olson, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*. México D. F.: Limusa.
- Oszlak, O. (1997). *La formación del Estado Argentino: Orden, Progreso y Organización Nacional*. Buenos Aires: Planeta.
- Panizza, F. (1990). *Uruguay: Batllismo y después*. Montevideo: EBO.
- Papadópulos, J. (1992). *Seguridad social y política en el Uruguay*. Montevideo: CIESU.
- Pasquino, G. (2004). *Sistemas políticos comparados: Francia, Alemania, Gran Bretaña, Italia y Estados Unidos*. Buenos Aires: Prometeo.

- Pellegrino, A. (2003). *Caracterización demográfica de Uruguay*. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de la República.
- Pérez, R. (1989 N° 2). Cuatro antagonismos sucesivos: la concreta instauración de la democracia uruguaya. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 41-60.
- Pierson, P. (History, Institutions and Social Analysis). 2004. New Jersey: Princeton University Press.
- Pierson, P., & Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la Ciencia Política Contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 17 N°1, 7-38.
- Piñeiro, D. (1991). Cuando el Estado viene aplanando . En D. Piñeiro, *Los actores sociales de la modernización del agro uruguayo* (págs. 107-143). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental-CIESU.
- Piñeiro, D. (1991). *Los actores sociales para la modernización del agro uruguayo*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental-CIESU.
- Piñeiro, D., & Moraes, M. I. (2008). *Los cambios en la sociedad rural durante el siglo XX*. Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de la República.
- Polanyi, K. (1989). *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*. Madrid: Ediciones La Piqueta.
- Poy, L. (2014). *Los orígenes de la clase obrera argentina. Huelgas, sociedades de resistencia y militancia política en Buenos Aires, 1886-1896*. Buenos Aires: ImagoMundi.
- Przeworski, A. (1995). *Democracia y mercado: Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*. Madrid: AKAL.
- Przeworski, A. (2009). Conquered or Granted? A History of Suffrage Extensions. *British Journal of Political Science*, Volume 39, Issue 2 291-321.
- Przeworski, A., & Limongi, F. (1997). Modernization: Theories and Facts. *World Politics*, Vol. 49, N°. 2 pp. 155-183.
- Rayes, A. (2014). Sobreviviendo al cambio. Las exportaciones argentinas de lanas y cueros en tiempos de cereales y frigoríficos. *Quinto Sol*, Vol. 18. N 1, 1-22.

- Rayes, A. (2015). La estadística de las exportaciones argentinas, 1875-1913. Nuevas evidencias e interpretaciones. *Investigaciones en Historia Económica*, 31-42.
- Real de Azúa, C. (1961). *El patriciado Uruguayo*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Real de Azúa, C. (1984). *Uruguay ¿Una sociedad amortiguadora?* Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Repetto, N. (1956). *Mi paso por la política: de Roca a Yrigiayen*. Buenos Aires: Rueda.
- Reyes Abadie, W., Bruscherá, O., & Melogno, T. (1966). *La Banda Oriental. Pradera-frontera-puerto*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Reyes Abadie, W., Bruscherá, O., & Melogno, T. (1974). *La Banda Oriental. Pradera-frontera-puerto*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Rilla, J. (1985). La política impositiva: asedio y bloqueo del batllismo. En J. Balbis, *El Primer Batllismo, cinco enfoques polémicos*. Montevideo: CLAEH-EBO.
- Rilla, J., Brando, O., & Quirici, G. (2013). *Nosotros, que nos queremos tanto: uruguayos y argentinos, voces de una hermandad accidentada*. Montevideo: Sudamericana.
- Rocchi, F. (2000). El péndulo de la riqueza: la economía argentina en el período 1880-1916. En Z. M. Lobato, *Nueva Historia Argentina. El progreso, la modernización y sus límites. 1880-1916* (págs. 15-71). Buenos Aires: Sudamericana.
- Rock, D. (1977). *El radicalismo argentino, 1890-1930*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Rokkan, S. (1970). *Citizens, Elections, Parties; Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*. New York: McKay.
- Romero, J. L. (1965). *El desarrollo de las ideas en la sociedad argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Romero, J. L. (1975). *Las ideas políticas en Argentina*. Buenos Aires.
- Rosanvallon, P. (1992). *Le Sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*. Paris: Gallimard.

- Rueschemeyer, D., Stephens, E. H., & Stephens, J. D. (1992). *Capitalism development and democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rueschemeyer, D., Stephens, E., & Stephens, J. (1992). *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rustow, D. (1970). Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model. *Comparative Politics*, 2, 337–63.
- Sábato, H. (1987 Vol. 27, N° 106). La cuestión agraria pampeana: un debate inconcluso. *Desarrollo Económico*, 291-301.
- Sabato, H., & Ternavasio, M. (2011). El voto en la República. En H. Sábato, M. Ternavasio, L. De Privitellio, & A. V. Persello, *Historia de las elecciones en la Argentina* (págs. 17-129). Buenos Aires: Editorial El Ateneo.
- Sábato, H., Ternavasio, M., De Privitellio, L., & Persello, A. V. (2011). *Historia de las Elecciones en la Argentina: 1805-2011*. Buenos Aires: Ateneo.
- Sábato, J. (1981). *La pampa pródiga: claves de una frustración*. CISEA: Buenos Aires.
- Sábato, J. (1991). *La clase dominante en la Argentina moderna. Formación y características*. Buenos Aires: CISEA-Imago Mundi.
- Sáenz Quesada, M. (2014). *Roque Sáenz Peña. El Presidente que forjó la democracia moderna*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Sáenz Quesada, M. (2014). *Roque. El Presidente que forjó la democracia moderna*. Buenos Aires : Sudamericana.
- Sala de Touron, L., Rodríguez, J., De la Torre, N., & Alonso Eloy, R. (1970). *La oligarquía oriental en la Cisplatina*. Montevideo: Pueblos Unidos.
- Sanz Villarroya, I. (2007 N° 23). La Belle Epoque de la economía argentina: 1875-1913. *Acciones e Investigaciones Sociales*, 115-138.
- Sautu, R. (2005). *Todo es Teoría: objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires: Lumière.
- Schvarzer, J. (. (1991). *Empresarios del pasado. La Union Industrial Argentina*. . Buenos Aires: CISEA-Imago Mundi.

- Schvarzer, J. (1998). *Nuevas perspectivas sobre el origen del desarrollo industrial*. Buenos Aires: Centro de Investigación de la Situación del Estado Adiministrativo.
- Shin, D. C. (1994). On the Third Wave of Democratization: A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research. *World Politics*, N 47, 135–70.
- Silveira, A. (15 de Febrero de 2014). Ingleses y Escoceses en Buenos Aires. Movimientos poblacionales, integración y prácticas asociativas 1800-1880. *Tesis de Doctorado en Historia*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina: Universidad de San Andrés.
- Stake, R. (1999). *Investigación con estudios de casos*. Madrid: Ediciones Morata.
- Suárez, C. (2010). *Propuestas en la narrativa fantástica del Grupo Sur (José Bianco, Silvina Ocampo, María Luisa Bombal y Juan Rodolfo Wilcock): la poética de la ambigüedad*. Madrid.
- Taccone, N. (4 de Agosto de 2017). En busca del orden político: conflicto entre élites, cambio institucional y expansión del sufragio en la Buenos Aires post-revolucionaria. *Ponencia presentada en el XIII Congreso de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina: SAAP.
- Ternavasio, M. (2015a). *La Revolución del Voto. Política y elecciones en Buenos Aires, 1810-1852*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Ternavasio, M. (2015b). *Historia de la Argentina 1806-1852*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Therborn, G. (1979). Dominación del capital y aparición de la democracia. *En teoría*, N°1 5-63.
- Ticchi, D., & Vindigni, A. (2003). *On Wars and Political Development. The Role of International Conflicts in the Democratization of the West*. Princeton University: Department of Politics.
- Tilly, C. (1990). *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*. Cambridge: Basil Blackwell.
- Traversa, F. (2011). *La gran transformación de la democracia: de las comunidades primitivas a la sociedad capitalista*. Montevideo: Universidad de la República: Comisión Sectorial de Investigación Científica.

- Traversa, F. (2017). *Por una teoría general del cambio institucional*. Montevideo: Documento de trabajo expuesto en la Sesión XII de los Seminarios Internos del Instituto de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República .
- Vagner, M. (1989). *¿Reforma o Revolución?* Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Vanhanen, T. (2004). *Measures of Democracy 1810–2002*.
- Vanossi, R. J. (2012). La ley Sáenz Peña: un momento culminante de la Revolución de Mayo de 1810. *Anales N° 42. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de La Plata*, 1-20.
- Velasco, J. L. (2007). Democratización y conflictos distributivos en América Latina. En W. Ansaldi, *La democracia en América Latina, un barco a la deriva* (págs. 131-154). Buenos Aires: Fondo de Cultura Universitaria.
- Wallerstein, I. (1979). *El moderno sistema mundial. Tomo I.* . México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Weber, M. (2009). *La política como vocación*. Madrid: Alianza Editorial.
- Winn, P. (1976). *El imperio informal británico en el Uruguay del siglo XIX*. Montevideo: Banda Oriental.
- Zamorano, R. (2010). El sistema político como institucionalización de las expectativas. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 895-921.
- Zapirain, H., Zubillaga, I., & Salsamendi, G. (2013). *Historia del movimiento sindical*.
- Zeballos Lereté, C. (27 de Agosto de 2013). *Colibri-Universidad de la República*. Recuperado el 17 de Diciembre de 2017, de Ampliación pactada y trayectoria garantida: La extensión del sufragio en el Uruguay de 1915: https://www.colibri.udelar.edu.uy/bitstream/123456789/4963/1/TCP_ZeballosLeret%C3%A9Camila.pdf
- Zeballos Lereté, C. (2016 N° 6). La doble condición de la partidocracia : la dinámica entre hegemonía y subalternidad. *Crítica Contemporánea. Revista de Teoría Política*, 175-200.
- Zeballos, C. (2015). La extensión del sufragio en el Uruguay de 1915: una coyuntura pactada. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 133-151.

- Zimmerman, E. (1995). *Los liberales reformistas: la cuestión social en la Argentina, 1890-1916*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Zubillaga, C. (1976). *Herrera, la encrucijada nacionalista*. Montevideo : Arca.
- Zubillaga, C. (1982). *El Reto Financiero. Deuda externa y desarrollo en Uruguay 1903-1933*. Montevideo: ARCA-CLAEH.
- Zubillaga, C., & Balbis, J. (1985; 1986; 1988; 1999). *Historia del movimiento sindical uruguayo. Cuatro Tomos*. Montevideo : Ediciones de la Banda Oriental.