

"La importancia de la nacionalización de los inmigrantes en el pensamiento de Sarmiento".

tesio maria eugenia.

Cita:

tesio maria eugenia (2010). *"La importancia de la nacionalización de los inmigrantes en el pensamiento de Sarmiento"*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/558>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/emPm/5Zm>

Título Ponencia: “La importancia de la extensión de la ciudadanía a los inmigrantes en la Argentina durante el siglo XIX para Domingo F. Sarmiento”

Autora: Lic. María Eugenia Tesio. marutesio@fibertel.com.ar . Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA)

Área temática: Teoría Política. **Subárea temática:** Representación Política y Ciudadanía.

"Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010."

La importancia de la extensión de la ciudadanía a los inmigrantes en la Argentina durante el siglo XIX para Domingo F. Sarmiento

Resumen: Este trabajo analiza el concepto de ciudadano en la Argentina, centrandolo en el análisis en la figura del extranjero durante 1810 y 1880. El estudio se centra en el pensamiento de Domingo Faustino Sarmiento, frente a dichas cuestiones, como uno de los pensadores que a lo largo de su vida polemizó con otros, -entre los que se destaca Juan Bautista Alberdi- sobre la ampliación de los derechos políticos o ciudadanos a los extranjeros y acerca de la importancia de nacionalizar a los foráneos residentes en el país, como una forma de fortalecer las instituciones republicanas.

Introducción

La cuestión de la ciudadanía, su construcción, definición y aplicación, ha sido un tema de debate constante en el mundo. Cada país debió enfrentar dicho problema a la hora de conformar el Estado y establecer las normas de convivencia de la sociedad. La condición de ciudadano es diferente en cada país, y muchas veces lo es dentro de una misma Nación. Generalmente aquellas personas nacidas en un determinado territorio tienen los mismos derechos y obligaciones civiles que quienes a pesar de habitar en dicho territorio tienen otra nacionalidad. En cuanto a las obligaciones ciudadanas, las constituciones suelen diferenciar entre el nativo y el extranjero. Esta diferenciación se ha dado, en diversos grados, desde un comienzo tanto en la Constitución Nacional Argentina como en la de los otros países del mundo.

El concepto de ciudadano al igual que el de extranjero se adecuó a los cambios socio- culturales que se produjeron a lo largo de los siglos en los distintos continentes. Cada país moldeó al ciudadano y al extranjero de acuerdo a su realidad, política, social, cultural y porque no económica. A pesar de las individualidades propias de cada sociedad, existieron -y aun hoy existen-, corrientes ideológicas generales cuya influencia llegó al punto de modificar las definiciones establecidas sobre las figuras del ciudadano y el extranjero. Al respecto, Jürgen Habermas sostiene que en Europa luego de la Segunda Guerra Mundial, se vieron obligados a repensar el significado del patriotismo constitucional¹, para poder afirmar y consolidar las identidades nacionales y pos nacionales. Este desafío se extiende hoy a todos los continentes, ya que es universal la necesidad de reconfirmar la identidad nacional de un Estado en un mundo altamente globalizado como este en el que vivimos.

Los interrogantes que se plantearon reiteradamente a lo largo del Siglo XIX -que en muchos aspectos se asemejan a lo que nos planteamos en la actualidad-, fueron producto de los cambios en la estructura político-social mundial. La Revolución Francesa de 1789, con la declaración de los derechos humanos donde se establece que todos los hombres son iguales, rompe con un paradigma que durante siglos dividió a la humanidad en niveles otorgándole una estructura jerárquica a la condición humana.

La independencia de las colonias americanas de las distintas monarquías europeas a fines del siglo XVIII y principios del XIX, implicó también un cambio en la

¹ La expresión **Patriotismo constitucional** utilizada por Habermas, nació en contraposición al carácter étnico de algún nacionalismo. Supone el predominio de unos principios, los de la democracia, sobre las ideas culturales. El verdadero patriotismo constitucional es lo que nos une a todos por encima de otras adscripciones y, como tal, no debiera ser utilizado por ningún partido.

concepción del ciudadano. Durante el período colonial la soberanía, como lo señala José Carlos Chiaramonte en sus trabajos, recaía sobre la figura del monarca, mientras que una vez lograda la independencia recae sobre los pueblos, los cuales al estar conformados por individuos debieron reestablecer las normas de organización y convivencia. Surge entonces la idea de la representación, entendida como la capacidad que tiene el pueblo de elegir a través del voto² a sus representantes. La imposibilidad de tomar decisiones entre todos, debido a la ampliación constante y veloz del pueblo, hizo inviable los principios de la democracia directa ateniense.

La urgencia de poblar territorios inmensos como una forma de progresar y poder así conformar una nación, conjuntamente con la necesidad de introducir nuevos valores e ideas republicanas, por un lado, y la falta de oportunidades de progreso y crecimiento principalmente en el continente europeo, por el otro, llevo a que se produjera un masivo traslado de individuos del viejo al nuevo continente. Este flujo se dio mayormente en una sola dirección, desde los países que conformaban el *viejo mundo* hacia lo que en aquel entonces se consideraba el *nuevo mundo*. Los dirigentes latinoamericanos, pero principalmente los argentinos, a lo largo de las últimas décadas del siglo decimonónico pusieron mucho énfasis en las políticas inmigratorias al considerar que los inmigrantes eran una de las principales fuentes de progreso.

La llegada de los nuevos habitantes a estas unidades territoriales en plena etapa de formación, generó diversos interrogantes: ¿Qué lugar ocupa el extranjero dentro de la sociedad local?; ¿cuáles son sus derechos y cuáles sus obligaciones?; ¿se encuentran los extranjeros en la misma situación que los nativos frente a los temas cívicos?; ¿deben nacionalizarse los extranjeros?; etc. El desconcierto, como se señaló anteriormente, no giraba solamente en torno a la figura del extranjero, sino que este último se sumaba al listado de cuestiones que estas sociedades en plena etapa de formación intentaban definir. El hecho de que se trataba de unidades políticas nuevas, sin normas y leyes definidas y principalmente sin un Estado nación consolidado, dificultaba la inclusión de manera clara de la figura del extranjero.

Haciendo referencia al caso argentino -que es el objeto de estudio de este trabajo- podemos ver que las obligaciones ciudadanas tanto de los nativos como de los extranjeros se han modificado con el correr de los años, como consecuencia de la evolución política del país. Desde la declaración de la independencia de la Corona Española, los criterios de clasificación del ciudadano no fueron homogéneos en todo el territorio, las distintas regiones se estaban conformando como unidades políticas y cada una de ellas a través de sus Constituciones imponía sus propias reglas. Al analizar las Constituciones de las provincias Argentinas de 1820, podemos ver que no existía un único criterio para definir la condición de ciudadano. Tampoco a mediados del siglo XIX cuando se dictó la primera Constitución Nacional en 1853, el tema de la ciudadanía era un tema cerrado, por el contrario fue un punto de debate que dividió a la clase política e intelectual nacional. El rol de los extranjeros en cuestión de participación política, fue una de las aristas de dicho debate.

² Es importante señalar que el voto no fue siempre un derecho universal, sino que se manifestó de diversas maneras, hubo voto censatario, voto alfabeto, voto solamente masculino, etc. Para ampliar la cuestión de los distintos tipos de sufragio y la evolución de dicho derecho hasta alcanzar la universalidad del mismo se pueden ver los trabajos de: Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, Tercera Edición, 2004 y el de Joseph M. Colomer, *Como votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*, España, Editorial Gedisa S.A., 2004.

Este trabajo se encuadra en el marco de mi tesis de Maestría cuyo principal objetivo es analizar la importancia que le otorgó Sarmiento al hecho de que los inmigrantes se nacionalizaran para poder superar los problemas de representación y conformación ciudadana durante las últimas décadas del siglo XIX. El temor de Sarmiento era que la Argentina se transformase en un país sin ciudadanos, donde la representatividad fuese ficticia ya que el grupo que participaba del proceso electoral era solamente una porción pequeña sobre todos los habitantes del territorio. Esta falta de participación, pero básicamente el hecho de que eran unos pocos los que decidían a través del voto quienes serían los encargados de forjar el rumbo del país, allanaba el camino a aquellos políticos que buscaban imponer un gobierno despótico y por ende lejos de los principios republicanos.

Con relación al tema de los procesos electorales -mencionado en el párrafo anterior- estudios específicos relativamente recientes de algunos casos de Latinoamérica, entre los que se encuentra la Argentina, ponen de manifiesto que el proceso de construcción de la ciudadanía política lejos de tener un origen de carácter restrictivo o censatario, como se dio en casi todo el continente europeo se gestó a partir de una concepción de inclusión que llevó a ampliar el concepto de ciudadanía.³ La normativa electoral era por lo general poco excluyente, lo que no significaba que en la práctica electoral se diese una participación sin restricciones, porque la práctica misma de cada región fue generando sus propias herramientas que llevaron al control informal del electorado⁴, acotando de este modo el concepto de ciudadanía para su conveniencia.

El objetivo de este trabajo es analizar la evolución de la figura del ciudadano en la Argentina con el fin de poder comprender las distintas corrientes de pensamiento que regían en la época para entender de donde partían los diversos argumentos en torno a su condición, principalmente aquellos expresados por el ex presidente Sarmiento. El análisis de la legislación nacional respecto a la inclusión de los inmigrantes en la arena política es indispensable para otorgarle al tema un marco histórico que permita comprender en qué contexto se basaban las opiniones y propuestas de los diversos actores en materia de política inmigratoria y electoral.

El trabajo se propone por lo tanto analizar la representación, la participación y los procesos electorales, como conjunto de acciones que llevaron a la construcción del ciudadano argentino. Construcción que fue temporal y espacialmente diversa, pero que sin duda se produjo como consecuencia de la interacción de un sinnúmero de actores que hicieron posible -no siempre de manera pacífica- la conjunción de ideas. En este sentido y a pesar de tratarse de un estudio de caso aspiro a que este trabajo colabore en ampliar el panorama del rol del inmigrante en cuestiones de representatividad y participación electoral hacia fines del siglo XIX, cuando la Argentina se conformaba como una Nación con una población proveniente de “un crisol de razas”.

La ciudadanía: como concepto teórico

³ Marcela Ternavasio. *La Revolución del voto*. Buenos Aires, Editorial Siglo XXI, 2002. Pagina 20.

⁴ Para entender este proceso se puede leer el trabajo de Raffaele Romanelli, “Le regole del gioco. Note sull’impianto del sistema elettorale in Italia (1848-1895)”, en *Notabili, Elettori, Elezioni. Quaderni Storici*, Nuova Serie, 69, diciembre 1988, sobre como la práctica hace a la construcción de las normas electorales.

Temas como ciudadanía, nación, Estado y soberanía, son complejos y pueden tener diversas interpretaciones y lecturas. Con el fin de evitar confusiones es importante analizar el significado que dicha terminología tenía en los siglos XVIII y principios del XIX y no utilizar las definiciones modernas de dichos términos. Como bien lo señala Luís Alberto Romero es indispensable definir previamente al sujeto histórico, definición que deber ser ajustada una y otra vez como consecuencia de los cambios que se producen en su identidad, con el fin de evitar que la conceptualización del sujeto en cuestión, "... se transforme en un ente abstracto cuya permanencia solo esta dada por un nombre".⁵

La palabra *ciudadano*, ya desde el Siglo XVIII tuvo un significado complejo. En la primera edición del Diccionario de la Real Academia Española de 1723, se define al ciudadano como: "*El vecino de una Ciudad, que goza de sus privilegios, y está obligado a sus cargas, no relevándole de ellas, alguna particular exención...*"⁶. Esta definición señala que en aquella época la condición de ciudadano no implicaba necesariamente participación en un universo político igualitario sino que por el contrario este mismo universo era un ámbito de privilegio, ya que dejaba de lado a quienes residían fuera de las ciudades. Luego de la independencia de la Corona Española, en el Río de la Plata el término ciudadano - según José Carlos Chiaramonte- no se utilizaba con frecuencia para evitar la confusión que se podía generar debido a la modalidad igualitaria que el mismo había adquirido después de la Revolución Francesa. La palabra utilizada para expresar esa calidad privilegiada y corporativa del hombre de ciudad era la de *vecino*.⁷

Por su parte, Francois-Xavier Guerra, destaca la diferencia entre el concepto de *vecino* y el de *ciudadano*. Diferencia que surge de manera gradual de los textos constitucionales revolucionarios y sobre todo el que define la Constitución de Cádiz, que se apoya en una nueva concepción de sociedad y de política cuyo principal modelo es la Revolución Francesa y en menor grado los Estados Unidos.⁸ En dicha constitución se define al ciudadano moderno, adaptándose al nuevo concepto de nación, compuesta por individuos. Se plantea la caracterización de dicho individuo, a través de una triple distinción: el nacional por oposición al extranjero; el sujeto de los derechos civiles; y el titular de los derechos políticos (el ciudadano).

Guerra describe estos niveles en forma de círculos concéntricos donde la ciudadanía es el círculo más restringido. El más amplio comprende a la población en general donde entran tanto los hombres libres como los esclavos; el segundo abarca a los poseedores de derechos civiles, por ende los hombres libre -nacionales o extranjeros-, excluidos en este caso los esclavos. El tercer círculo incluye a los nacionales, hombres libres, mujeres y niños, nacidos y avecinados en los dominios de la España, los hijos de éstos y los extranjeros con carta de naturaleza o que sin ella tengan 10 años de vecindad, quedando fuera en este caso los extranjeros de paso. El cuarto y último, y como he dicho el más restringido, es el de los ciudadanos -poseedores de los

⁵ Luís Alberto Romero. *La vida histórica*, Buenos Aires, Siglo XIX, 2008. Pagina 17.

⁶ Diccionario de la Real Academia Española, Tomo II, Imprenta de la Real Academia Española, Madrid, 1729.

⁷ José Carlos Chiaramonte. "Ciudad, soberanía y representación en la génesis del Estado Argentino (1810-1852)", en Hilda Sabato (Coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones*. Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

⁸ Francois Xavier Guerra. "El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina". en Hilda Sabato (Coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones*. Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pagina 43.

derechos políticos- capaces de elegir y ser elegidos. Quedan excluidos de este círculo los menores de 21 años, las mujeres, los extranjeros no naturalizados y las castas. Guerra menciona aún un quinto círculo que es el de los ciudadanos que gozan del ejercicio actual de sus derechos, con exclusión de quienes los tienen suspendidos por diversas razones, entre las que se destacan el no poseer “empleo, oficio o modo de vivir conocido” y “el estado de sirviente doméstico”.

A pesar de las exclusiones mencionadas la universalidad de la ciudadanía aquí planteada es casi total, ya que la condición de ciudadano se constituye en forma independiente del estatuto personal (con excepción de los esclavos y las castas), cultural (voto censatario) y de lugar de residencia. Las únicas excepciones a la universalización de la ciudadanía se vinculan con el moderno concepto de diferenciación entre los derechos civiles y los derechos políticos y con la independencia de la voluntad. La primera excluye a aquellos que tienen una incapacidad física y moral (esclavos, menores y mujeres) y la segunda refuerza la exclusión de las mujeres y los esclavos considerados dependientes de sus maridos, de sus patrones y amos, respectivamente.

El concepto inicial de ciudadanía, (el mas puro y dogmático) gira en torno a dos ejes. El primero es el eje de pertenencia a una comunidad política organizada, una frontera identitaria que define un espacio común. El segundo eje es el sistema de privilegios y responsabilidades entre sus miembros. Esta concepción de ciudadanía es la que se daba en la antigua Grecia y en el Imperio Romano. La Revolución Francesa produjo un cambio en el concepto al definirlo a partir del nuevo contexto, caracterizado por un sistema de derechos y deberes positivos adscriptos al sujeto individual, cuyo status reivindica frente al Estado, quien limita su accionar a través de mecanismos de división y control del poder.

Se piensa ahora la ciudadanía a partir de la idea del contrato plasmada en el pensamiento de Rousseau. Esta corriente ve a la ciudadanía como una forma de codificación de las relaciones entre los individuos y el Estado, donde el individuo se transforma a su vez en sujeto y objeto del derecho local. Por lo tanto, siguiendo este razonamiento, el individuo es ciudadano en tanto es miembro del cuerpo político del Estado, siendo ciudadano objeto del derecho en la medida en que acepte someterse al conjunto de reglas establecidas por el cuerpo de ciudadanos. Esta idea de una comunidad autodeterminada políticamente, según sostiene Habermas, ha tomado forma legal en las constituciones de la mayoría de los países.⁹

A su vez, Jean Leca sostiene que la ciudadanía fue siempre un concepto de cláusula social, determinando esta última los límites de la participación en ciertas interacciones sociales. Dichas cláusulas son producto de la combinación entre la ubicación en la estructura social y la división del trabajo por un lado, y por el otro, de clivajes culturales (sexuales, religiosos, étnicos, lingüísticos) los cuales crean sentimientos de pertenencia mas o menos fuertes, capaces de unir a los individuos en un “entre sí” y que a su vez los diferencia de “los otros”.¹⁰

⁹ Juegen, Habermas. “Citizenship and nacional identity”, en Van Steenbergen, Bart (edit.). *The Condition of Citizenship*. London, Sage Publications, 1994.

¹⁰ Jean, Leca. “Nationalite et citoyennete dans l' Europe des inmigrations”, en Documentos de Trabajo de la Fondation Giovanni Angelli, marzo de 1990.

Quienes siguen esta corriente de pensamiento consideran que desde siempre la ciudadanía ha establecido una frontera que separa a aquellos que pertenecen de aquellos que no, pero no obstante asumen que los criterios de exclusión y las formas de desigualdad han cambiado tanto temporal como espacialmente. Siguiendo esta línea de razonamiento Luciano Andrenacci sostiene que en el caso argentino el complejo proceso de construcción de una ciudadanía moderna hizo más hincapié en la forma de cambio de la desigualdad que en la forma de construcción de la igualdad.¹¹

La ciudadanía es entendida también como una forma de identidad política que se crea por medio de la identificación con la res política. En este caso no se la entiende como un simple status legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades, sino que es a su vez una identidad, una expresión de pertenencia a una comunidad política. T. H. Marshall concibe la ciudadanía como una identidad compartida que integra a los grupos excluidos de la sociedad británica y provee una fuente de unidad nacional.¹² La concepción de Marshall determina que la ciudadanía civil llevó a la construcción de la ciudadanía política, a través de los derechos de asociación y de libertad de conciencia de los sectores trabajadores. El modelo de Marshall no se adapta al caso argentino, donde el Estado precede y en cierto modo construye a la sociedad civil, siendo así la arena política el principal escenario de la lucha por la inclusión.

Por otra parte, Ralf Dahrendorf, cuestiona esta idea de Marshall al plantear que en su opinión es mejor pensar los derechos ciudadanos como un patrón de círculos concéntricos, ya que considerar que existen un conjunto de derechos humanos básicos - como la integridad de las personas, la libertad de expresión, etc.- sin los cuales la ley se transforma en un cascarón vacío, haciendo que ciertos derechos muchas veces tengan poco o ningún significado para aquellos individuos que por diversas razones -ajenas a su voluntad- carezcan de posibilidad de hacer uso de los mismos.¹³ Dahrendorf se refiere a este grupo como una *subclase*, la cual esta por debajo de toda posibilidad básica de acceso, planteándolo no como un problema de clase sino de derecho, por ende de ciudadanía. Para él la fuerza del concepto de ciudadanía radica en la heterogeneidad; la ciudadanía no esta completa hasta que es la *ciudadanía universal*, la exclusión es el principal obstáculo para alcanzar dicho fin.

El termino ciudadanía, como bien lo plantea Charles Tilly, en su trabajo *Citizenship, Identity and Social History*, se presta a confusión ya que puede hacer referencia a una *categoría*, un *lazo*, un *rol* o una *identidad* construida sobre alguna de las anteriores, o inclusive sobre mas de una de ellas.¹⁴ Como *categoría*, el término ciudadanía designa un conjunto de actores -ciudadanos- distinguidos por el hecho de compartir una determinada posición de privilegio en un determinado Estado. Como

¹¹ Luciano, Andrenacci. "Ciudadanos en los márgenes de la modernidad. Buenos Aires entre la colonia y la República", en Susana Villavicencio (Editora), *Los contornos de la ciudadanía*. Buenos Aires, Eudeba, 2003. Pagina 51.

¹² Marshall, T. H. *Class, citizenship and social development*. Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1973.

¹³ Dahrendorf, Ralf. "The changing Quality of Citizenship", en Van Steenberg, Bart (edit). *The condition of citizenship*. London, Sage Publications, 1994. Paginas 13-14.

¹⁴ Términos que Charles Tilly define del siguiente modo. **Categoría**: un grupo de actores diferenciados por un único criterio, simple o complejo. **Lazo**: una continua serie de transacciones ante las cuales los participantes comparten ciertas memorias, criterios, derechos y obligaciones. **Rol**: un manojó de lazos atados a un único actor. **Identidad**: La experiencia de un actor de una categoría, lazo, rol, grupo u organización, acoplado a la representación publica de dicha experiencia; dicha representación publica generalmente toma la forma de una historia compartida, de una misma narrativa.

lazo, la ciudadanía identifica una relación mutua impuesta entre un actor y agentes estatales. Como *rol*, la ciudadanía incluye todas las relaciones de un actor con respecto a otros que dependen de la relación del actor con un Estado particular. Y finalmente como una *identidad*, la ciudadanía es entendida como la experiencia y representación pública de una *categoría, un lazo o un rol*.

Como vemos no hay una única definición del concepto de ciudadanía, pero según Tilly, por cuestiones de claridad tanto teóricas como históricas, es necesario limitar dicha definición a determinado tipo de lazo: “(...) una continua serie de transacciones entre personas y agentes de un determinado Estado dentro del cual cada uno tiene derechos y obligaciones que debe cumplir en virtud de: (1) la propia pertenencia a una determinada categoría, la nacionalidad –incluidos los naturalizados– y (2) la relación del agente con el estado a pesar de cualquier otra autoridad de la que goce el agente”.¹⁵ En consecuencia, la ciudadanía forma una especie de contrato.

A su vez, Tilly sugiere que reconozcamos la ciudadanía como un tipo específico de *lazo* porque tal conceptualización centra la atención en las prácticas del Estado y la interacción Estado-ciudadano. Los Estados generalmente utilizan lazos preexistentes que actúan como base en la conformación de los lazos de ciudadanía o como elementos de excusión para otorgar la misma. La etnia y la nacionalidad son dos ejemplos de ello, ya que ambos conceptos son categorías sociales definidas por creencias relacionadas con un mismo origen, cultura y relaciones sociales.

La construcción de la ciudadanía en la Argentina

En Hispanoamérica en general y en la Argentina en particular, se consideraba que a la nación había que fundarla “de cero” ya que no se percibían elementos naturales, como la raza, las tradiciones, la lengua o la religión, para ser utilizados como pilares fundacionales. La nación era un proyecto a realizar. Proyecto que no solo fue uno de las principales preocupaciones de la elite política e intelectual del siglo XIX, sino que dio sentido mismo a la era revolucionaria, a través de la cual se buscaba la construcción de un nuevo orden, capaz de unificar los elementos dispersos y anárquicos, herencia de la dominación colonial. Natalio Botana se refiere a las revoluciones de Sud America como de pura creación, argumentando que: “Sin una historia que recuperar, instalada en la brusca negación de la cultura que dio origen, esa revolución no tenía otro horizonte que construir una república desde la raíz”¹⁶. Era necesario entonces adquirir valores comunes y hábitos cívicos que se correspondiesen con el republicanismo y para ello la elite local se basó en los modelos europeo y americano. Está muy presente en esta concepción, en este sueño republicano, el olvido de las poblaciones nativas, su cultura, sus valores, etc., sobre las cuales se perpetuaron crímenes diversos que las anularon como pilares fundacionales de la nación republicana.

La opción de la Hispanoamérica posrevolucionaria de elección del sistema republicano, trajo aparejado cambios fundamentales en la vida política. En la conformación de nuevas normas y mecanismos que dieran sustento a este nuevo sistema de gobierno, la institución de la ciudadanía ocupó un lugar central. Como señala Hilda Sabato, aunque diferentes y muchas veces contradictorias entre sí, las normas que

¹⁵ Charles Tilly. *Citizenship, Identity and Social History*. Pag. 8.

¹⁶ Natalio Botana. *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1977.

rigieron los ensayos republicanos de la región, intentaron definir al ciudadano ideal¹⁷, otorgándole derechos políticos y convirtiéndolo así -a la población masculina- en miembro pleno de la comunidad que se pretendía construir.

El ciudadano deseado por los pensadores del Siglo XIX era el ciudadano republicano, un ciudadano que -dada la consideración de la inexistencia de un ciudadano antiguo autóctono- debería ser un europeo o norteamericano naturalizado argentino. Por ende para este proyecto republicano, la figura del extranjero era esencial en la formación de la nación¹⁸. La batalla librada por la elite no era ya emancipadora sino civilizadora, pues creían que se debían introducir nuevos hábitos de pensamiento y acción que representaban la liberación del pueblo de los elementos perturbadores y antiguos que simbolizaban el atraso y el desorden. La realidad socio cultural rioplatense era muy diferente a aquella que se había construido en la mente de quienes pretendían aplicar el modelo europeo en el territorio. De tal modo la realidad local -en lo que atañe a la conformación del ciudadano- se forjó a través de la práctica social. Se puede decir entonces que la construcción del ciudadano argentino, fue producto de la combinación de la teoría y las prácticas sociales concretas, es decir que la misma se dio a partir del diálogo generado entre el ciudadano ideal y el ciudadano real.

A lo largo del territorio del ex virreinato del Río de la Plata, se generó un proceso desigual de construcción de soberanías provinciales y de regímenes representativos limitados a cada provincia.¹⁹ Esto llevó a que no siempre la definición de *ciudadano* o *vecino* de un territorio fuese común a la totalidad del mismo ya que muchas veces las distintas regiones definían al ciudadano o al vecino de maneras diferentes. La autonomía regional, los problemas de definición de la soberanía y las revoluciones internas, eran propicias para que el concepto de ciudadano difiriese no solo de una región a la otra, sino que se mostraran variedad de criterios en cuanto al utilizado por el gobierno nacional. Esta falta de coherencia dio origen a diversos conflictos políticos que prontamente llevaron a la inestabilidad del régimen de gobierno, ya que los pueblos soberanos que reivindicaban sus derechos eran reacios a renunciar a ellos en favor de una soberanía popular única y nacional.

El problema de la soberanía no es un tema menor. Ante la necesidad imperante de asegurar la legitimidad del poder que reemplazaría a la destituida monarquía española, se impuso rápidamente la doctrina de la reasunción de la soberanía por los pueblos.²⁰ Esta doctrina generó enfrentamientos en el seno de la elite rioplatense que el 25 de mayo de 1810 depuso al virrey y formó el nuevo gobierno. Quienes dirigieron dicho proceso revolucionario preservaron a Buenos Aires como cabeza de un Estado

¹⁷ Hilda Sabato "Introducción. La vida política argentina: miradas históricas sobre el siglo XIX", en Hilda Sabato y Alberto Lettieri (Comp.) *La vida política en la Argentina del siglo XIX. Armas, votos y voces*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003, página 11.

¹⁸ Susana Villavicencio. *Los contornos de la ciudadanía*. Eudeba, Buenos Aires, 2003.

¹⁹ En su libro *La Revolución del voto* Ternavasio hace referencia a una serie de recientes investigaciones sobre los procesos electorales en las distintas provincias argentinas, destacando entre ellos los de: Beatriz Bragoni, *Los hijos de la revolución. Familia, negocios y poder en Mendoza en el siglo XIX*, Buenos Aires, Taurus, 1999; Noemí Goldman y Sonia Tedeschi, "Los tejidos formales del poder. Caudillos en el interior y el litoral rioplatense durante la primera mitad del siglo XIX" en Noemí Goldman y Ricardo Salvatore (comps.), *Caudillos rioplatense...*; Gabriela Tio Vallejo, "La buena administración de justicia y autonomía del Cabildo. Tucumán, 1770-1820", en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, 3º serie, 18, 2º semestre de 1998.

²⁰ José Carlos Chiaramonte. "Ciudad, soberanía y representación en...", ob. cit. página 105.

centralizado, proyecto que fracasó en 1827.²¹ A partir de entonces el panorama se torno muy complejo para quienes pretendían reunir a todo el territorio bajo el gobierno de un Estado centralizado con una soberanía nacional única ya que el principio de la soberanía ejercida por los pueblos había generado la emergencia de tantos pueblos soberanos como ciudades había, lo que equivalía a una escisión territorial de la soberanía.²²

Si bien había un sentido de soberanía donde todas y cada una de las ciudades y pueblos eran definidos por igual, existía -como bien lo señala Chiaramonte en Carmagnani 1993-, un predominio de la ciudad de Buenos Aires como consecuencia de su posición estratégica en la estructura político-administrativa y económica del virreinato, de sus mayores recursos y de su supuesta ilustración, dándose por lo tanto una coexistencia de tendencias opuestas que se cristalizaron en la creación de soberanías de diversas índoles con sus consecuentes definiciones identitarias: *centralistas versus autogobernados*. Esta dualidad comenzó a atenuarse con la articulación de cierto orden general con miras a alcanzar la deseada “reducción a la unidad”.²³

La definición del ciudadano fue un eje central en el debate constitucional que se dio en el Río de la Plata durante la primera mitad del siglo XIX. Como señala Noemi Goldman, el carácter incierto de la noción de Constitución que recorre este periodo se relaciona con la falta de definición de un sistema político y con las disputas por la determinación del *sujeto de imputación del poder constituyente*.²⁴ El tema de la soberanía juega un papel central en la definición del proyecto constitucional, ya que como se mencionó anteriormente, existían concepciones opuestas de soberanía. Por un lado una que se proclamaba indivisible y por el otro una plural -esta última basada en el principio de consentimiento del derecho natural y de gente-, concepciones que dieron origen a dos tendencias con respecto a la organización de un Estado independiente, una de ellas centralista, luego *unitaria* y la otra confederativa, también denominada *federal*.

Goldman utiliza para sintetizar el sentido que tenía el término Constitución para los hombres de la época, un párrafo publicado en el Diario *El Nacional* en su edición del 27 de enero de 1825 que señala: “*La constitución es propiamente un pacto, o convenio, que forman las provincias: en ella se expresan las condiciones de la asociación, y las recíprocas obligaciones, bajo las cuales se reúnen a formar cuerpo de nación*”.²⁵ Esta cita pone de manifiesto que la Constitución era una expectativa a futuro, pues para ese entonces no

²¹ En 1827 comenzaron a suscitarse una serie de revoluciones en Buenos Aires, que dieron por tierra con el proceso electoral puesto en marcha en 1821. En esos años la violencia y manipulación de las elecciones era un problema y servía de argumento a la oposición política para cambiar la legislación electoral establecida a partir de 1821.

²² J.C. Chiaramonte. “*Ciudad, soberanía y representación...*”, ob.cit. página 106.

²³ La misma se articula con una definición de unidad política la cual es caracterizada por el monopolio de la violencia. Esto significa que “un centro de poder localizado reivindica con éxito su pretensión legítima para reclamar obediencia a la totalidad de la población afincada en dicho territorio (...) De un modo u otro, por vía de la **coacción** o por el camino del **acuerdo**, un determinado sector del poder, de los múltiples que actúan en un hipotético espacio territorial, adquiere control imperativo sobre el resto y lo **reduce** a ser parte de una unidad mas amplia. Este sector es, por definición, supremo; no reconoce, en términos formales, una instancia superior; constituye el centro con respecto al cual se subordina el resto de los sectores y se recibe el nombre de **poder político**” (Natalio Botana, *El orden conservador*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1977, página 62, la negrita es del original).

²⁴ Noemi Goldman. *El concepto de Constitución en el Río de la Plata (1750-1850)* en, Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades. Año 9, N° 17, Primer Semestre de 2007.

²⁵ Noemi Goldman. *El concepto de Constitución...*, ob. cit. Pág. 6.

se habían definido aún ni el sujeto de imputación de la soberanía ni la forma de gobierno, ni los límites territoriales.

Entre 1826 y 1853 se dio una prolífera producción de textos constitucionales provinciales con el objetivo de reglamentar la vida institucional provincial. A pesar de las diferencias en cuestiones de ciudadanía, atribuciones de los funcionarios del gobierno y reglamentación electoral, las constituciones provinciales afirmaron la idea de que la soberanía residía originariamente en el pueblo y establecieron los lineamientos generales de la división de poderes.

Hacia fines de 1830 surge una nueva concepción de la Constitución, la cual plasmada en el texto constitucional del `53, logrará superar el enfrentamiento entre “federales” y “unitarios”. La Constitución Nacional de 1853 coronó así el compromiso cerrado entre Buenos Aires y las provincias. El proyecto de esta nueva *Argentina moderna* siguió la filosofía de la llamada Generación del 37²⁶ cuyos principales exponentes fueron Juan B. Alberdi y Domingo F. Sarmiento. Con esta Carta Magna comenzó lo que Alberdi denominó “*república posible*”, primera etapa que hace viable la emergencia de la “*república verdadera*”. Este modelo inicial consistía en asentar un modelo de régimen mixto que contemplaba la conjugación de las líneas federal y unitaria.

Las Constituciones así como las leyes electorales son herramientas claves para entender cuales fueron los conceptos de ciudadano que se utilizaban a principios del Siglo XIX en la Argentina y que hicieron a la construcción de la ciudadanía. En ambos casos las normas que establecían cómo se debía dar la participación de los habitantes de una determinada sociedad, eran el resultado de la selección, -por parte de la elite local- de los criterios tenidos en cuenta a la hora de definir al ciudadano. Estas cualidades eran las que determinaban quiénes estaban habilitados para participar en cuestiones políticas.²⁷ Tal enfoque es el que permite pensar que la cuestión de la ciudadanía está íntimamente ligada al tema del sufragio -más concretamente a la reglamentación electoral- y dentro de ella, observar el particular lugar que les corresponde a los extranjeros.

²⁶ Esta denominación identifica a un movimiento intelectual de jóvenes universitarios y profesionales que, en ese mismo momento, fundó en Buenos Aires el Salón Literario (en la librería de Marcos Sastre). El objetivo era generar un espacio de debate ilustrado en base a teorías sociales, políticas y filosóficas de pensadores europeos. La creciente politización del grupo y opinión adversa que el mismo tenía respecto al gobierno de Rosas llevaron a que éste disolviera el Salón. En 1838 de manera clandestina y organizados por Esteban Echeverría, Juan Bautista Alberdi y José María Gutiérrez, se creó la Asociación de la Joven Generación Argentina, cuya pretensión era recuperar la tradición liberal de la Revolución de Mayo, alentar el progreso material y superar la polarización entre federales y unitarios. Para tales fines, consideraban que debían influir sobre la clase dirigente y asesorarla ideológicamente. Consideraban a la democracia representativa como un objetivo a largo plazo y cuestionaban el sufragio universal adoptado por Buenos Aires en 1821 por las consecuencias políticas que tuvo su aplicación. A fines de la década del `30 sus miembros debieron exiliarse a Montevideo, Chile y Bolivia, como consecuencia de la persecución rosista. Desde el exilio realizaron su propaganda política e inclusive establecieron filiales. El final fue la postulación de una política conciliatoria para la Argentina del momento, más cercana a la realidad y en contemplación del complejo escenario político, social y cultural del país. Otras figuras que adhirieron a la asociación fueron Domingo F. Sarmiento, Bartolomé Mitre, Vicente López, José Mármol y Miguel Cané. (Romero, 2005)

²⁷ Ya sea como participantes activos aquellos ciudadanos que tienen derecho al voto y a su vez pueden ser elegidos para gobernar o como participantes pasivos que son aquellos que solo tienen el derecho del sufragio.

Pierre Rosanvallon manifiesta que la cuestión del sufragio universal es el tema del siglo XIX ya que a su alrededor se polarizan todos los “(...)fantasmas sociales, las perplejidades intelectuales y los sueños políticos”²⁸, sosteniendo que la igualdad política marca la entrada definitiva en el mundo de los individuos, donde el derecho al sufragio (definido por el autor como un *derecho constructivo*) produce a la propia sociedad, siendo la igualdad entre los individuos lo que construye las relaciones sociales.

El derecho al sufragio permite que se lleven a cabo las elecciones, mecanismos mediante el cual los ciudadanos eligen a sus representantes ya sea en el ámbito municipal, como en el provincial y nacional. Para ejercer realmente el sufragio el elector debe tener la posibilidad de elegir y la libertad de elección. Únicamente quien pudiera tener la oportunidad de elegir por lo menos entre dos opciones, ejerce verdaderamente el sufragio; por otra parte, debe tener la libertad para escoger entre cualquiera de las alternativas. Dicha oportunidad de elegir libremente debe estar amparada por la ley: cuando esto se da estamos ante la presencia de elecciones competitivas (sistema democrático), si no existe dicha libertad, debemos hablar de elecciones no competitivas (sistema totalitario) y si ésta se da a medias estamos ante la presencia de elecciones semi-competitivas (sistema autoritario).²⁹ El tipo de elecciones que se implementa en un país determinará el sistema de gobierno del mismo.

Los sistemas electorales establecen el modo en que los electores manifiestan mediante su voto el partido o candidato de su preferencia, los cuales a su punto se convierten en bancas o autoridades. Son los sistemas electorales los que; “(...) regulan ese proceso mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de la candidatura, del proceso de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños”.³⁰ Los sistemas electorales son por lo tanto una parte del amplio concepto del *derecho electoral*, cuya importancia es significativa ya que tiene efectos políticos.

A diferencia de lo que sucedía en el continente europeo, la Argentina, luego de su independencia no transitó un camino gradual de ampliación de los derechos políticos a partir del establecimiento de una ciudadanía restringida ya sea por requerimientos de propiedad o clasificación, (como en Inglaterra por ejemplo), sino que desde un comienzo introdujo un concepto amplio de ciudadano, el cual incluía a todos los varones adultos nacidos o naturalizados, libres, no dependientes. Se excluía sí a las mujeres, los esclavos y los sirvientes, como se explicó anteriormente.

Desde 1821 existió en Buenos Aires -como lo señala Hilda Sabato- el sufragio universal masculino, el cual fue confirmado por la Constitución Nacional de 1853, pero esto simplemente implicaba que todo hombre adulto o naturalizado por ley podía votar. No quedaba claro en dicha legislación quienes eran los votantes deseables ni tampoco cuáles eran los límites de la ciudadanía que se quería construir, lo que en el corto plazo trajo grandes complicaciones.

A pesar del alcance de los derechos políticos, el pueblo Iberoamericano en general y el argentino en particular, no estaba ávido por participar políticamente ya que

²⁸ Pierre Rosanvallon. *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal*. Instituto Mora, México, 1999.

²⁹ Dieter, Nohlen. “Sistemas electorales y partidos políticos”. Fondo de Cultura Económica, México, 3ª edición 2004. Página 12.

³⁰ Dieter, Nohlen. “Sistemas electorales...”. Ob. cit. Página 12.

a diferencia del pueblo norteamericano se mostraba indiferente y carente de espíritu cívico. Esta indiferencia reiterada respecto a la historia político electoral, allanó el camino para que quienes diseñaron los sistemas electorales, -los cuales como se señaló anteriormente son una consecuencia de los partidos políticos, asambleas y los gobiernos previamente existentes-, pudieran elegir y promover aquellas fórmulas y procedimientos institucionales tendientes a consolidar, reforzar o garantizar sus propios intereses³¹ y no aquellos destinados a favorecer el futuro de la Nación.

Podemos concluir entonces en que el término *ciudadano* no era homogéneo a toda la Nación, ya que había dificultad para definir al ciudadano nativo y principalmente para establecer quiénes tenían derechos políticos y quiénes no. Esta dificultad se extendía al ámbito de los inmigrantes que a partir de la década de 1820 comenzaron -aunque en pequeñas proporciones- a llegar al país. ¿Eran estos nuevos habitantes ciudadanos?; ¿tenían derechos políticos?; ¿debían nacionalizarse? Tales interrogantes surgieron entre los encargados de diseñar las normas y leyes del país, quienes debieron buscar una pronta respuesta al problema para poder así establecer el orden en la sociedad. El tema de los inmigrantes estuvo siempre presente en estas discusiones, pues se debía definir en qué medida se los iba a incluir como ciudadanos en la vida política del país que les había abierto sus puertas esperando que ellos trajesen el desarrollo y progreso europeo tan anhelado por la mayoría de los intelectuales y políticos locales. ¿Este anhelo, se hizo realidad?

Antecedentes constitucionales sobre la condición ciudadana del extranjero en el país

El análisis de la conceptualización de la ciudadanía tanto en el mundo como entre los intelectuales argentino, así como la discusión que se dio en ambos ámbitos sobre la figura del extranjero, no son suficientes para comprender como se dio la discusión sobre la extensión de la ciudadanía en el país. Es indispensable para ello analizar también la manera en que se dio la incorporación de los extranjeros a la vida política nacional a través de la legislación nacional. El contexto histórico de cada década fue marcando el rumbo de las políticas relacionadas con cuestiones inmigratorias, de participación y representación política, como consecuencia de los cambios sociales, culturales y políticos que se iban dando en el proceso de conformación del Estado Nacional. Existía -como se señaló anteriormente- una corriente de pensamiento -entre los que se encontraba Sarmiento- que consideraba indispensable la naturalización de los inmigrantes para el desarrollo de las instituciones republicanas del país.

El repaso de la reglamentación constitucional al respecto, comenzando con el Estatuto Provisorio de 1815 y llegando hasta la reforma de la Constitución Nacional en 1860 (las posteriores reformas constitucionales realizadas en 1866 y 1898 no incluyeron modificaciones a lo anteriormente establecido en materia de ciudadanía), permite comprender como se fue dando dicha evolución y cuales fueron las implicancias de tal proceso sobre la vida política nacional. Es importante destacar que dicho proceso no alcanzó a imponer las ideas propulsadas por Sarmiento, aunque con el correr de los años se fue precisando quienes gozaban de los derechos cívicos. Fue recién a partir de 1900 cuando comenzó a modificarse la percepción sobre la positiva influencia que ejercía el

³¹ Joseph M. Colomber. “*Como votamos. Los sistemas electorales del mundo, pasado, presente y futuro*”. Editorial Gedisa, Barcelona, 2004. Página 31.

inmigrante sobre la población nativa, cambio que se materializó en el ámbito de la propia ley.

Entre 1810 y 1815, la legislación no dejaba en claro quiénes podían participar del proceso eleccionario ya que los términos utilizados eran de un grado tal de ambigüedad que se prestaban fácilmente a la manipulación por parte de quienes presidían y tenían a su cargo la convocatoria y el control de dicho proceso.³² Las continuas modificaciones, así como las reiteradas disoluciones de la Asamblea General, llevaron a que la práctica electoral fuese poco confiable y estuviese siempre cubierta por un manto de sospecha.

Con respecto a los derechos políticos, especialmente el derecho al sufragio, la situación de los extranjeros fue confusa desde un comienzo. Los reglamentos no establecían reglas de juego claras respecto a cuál era el grado de participación que los extranjeros podían tener en la arena política. En algunos casos la simple residencia por un par de años, la posesión de bienes por un monto determinado o bien el ejercicio de un oficio u arte considerado de utilidad para el país, habilitaba a los extranjeros a participar activamente en el proceso electoral.

El “Estatuto Provisorio”³³ del 5 de mayo de 1815 -el cual entró en vigencia en 1816-, fue el primer intento por poner en claro quiénes y cómo se iban a elegir los representantes, entre muchas otras reglas de convivencia. Con relación al tema de la ciudadanía, en el Capítulo 3 artículo I se consideraba ciudadano a: *“Todo hombre libre, siempre que haya nacido y resida en el territorio del Estado, (...): pero no entrara al ejercicio de este derecho, hasta que haya cumplido 25 años, o sea emancipado.”*³⁴

En los artículos III al VII del mismo capítulo, hace referencia al tema de los extranjeros y a la condición de ciudadanos de estos últimos. Allí se enumeran los distintos requisitos para que estos fuesen considerados ciudadanos y se establecen los criterios de participación de los mismos. El artículo III es el más significativo ya que establece que: *“Todo extranjero de la misma edad, que haya residido en el País por más de cuatro años, y se haya hecho propietario de algún fondo, al menos de cuatro mil pesos, o en su defecto ejerza arte u oficio útil al País, gozará del sufragio activo en las Asambleas, o comicios públicos, con tal que sepa leer y escribir”.*³⁵

A diferencia de lo que sucedía con los ciudadanos nativos, el ciudadano naturalizado tenía requisitos censatarios y el voto era calificado, pues para adquirir la ciudadanía debía poseer un cierto capital u ejercer un trabajo que aportara utilidad al país y además saber leer y escribir, condiciones que en muchos países del continente europeo eran exigidas a los ciudadanos nativos. Este no era el caso de la Argentina, país que desde principios del siglo XIX estableció el voto universal masculino, característica

³² Para ampliar el tema de cómo era la selección de autoridades en dicho periodo y cual fue la legislación que guió el proceso eleccionario, ver los trabajos de: José María Sáenz Valiente, *“Bajo la campana del Cabildo”*, Buenos Aires, Guillermo Kraft LTDA., 1952. ; Jaime E. Rodríguez O., *“La independencia de la América Española”*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996; y Ricardo Zorraquín Becú, *“La organización política Argentina en el período Hispánico”*, Buenos Aires, Editorial Perrot, 2º edición, 1959.

³³ Estatuto Provisorio de 1815 en *Archivo Gral. de La Nación*, Sala X folio 3,9,5.

³⁴ Estatuto Provisorio de 1815, Capítulo III, artículo 2. En *Archivo Gral. de La Nación*, Sala X folio 3,9,5.

³⁵ Estatuto Provisorio de 1815, Capítulo III, artículo 2. En *Archivo Gral. de La Nación*, Sala X folio 3,9,5.

que no era común en los países vecinos como Brasil y Chile donde existía el voto censatario y calificado como en Europa.³⁶

La Constitución brasileña de 1824, por ejemplo, era de corte liberal y con respecto a la participación electoral aparecía como muy de avanzada, a pesar de establecer el voto censatario. Según la ley tenían derecho al voto -el cual era obligatorio- la mayoría de los hombres mayores de 25 años que tuviesen independencia económica, es decir que eran pocos aquellos que quedaban excluidos, junto a las mujeres y los esclavos. El hecho de que gran parte de la población de Brasil no supiera leer y escribir (factor que facilitaba el manejo del electorado por parte de las distintas facciones políticas) llevó a que en 1881 se les quitara el derecho a sufragar a los analfabetos.

En Chile desde un comienzo el voto también fue censatario como en Brasil, pero a diferencia de este último país, el Nuevo Reglamento Chileno privó -desde un principio- del derecho al sufragio a los analfabetos, aunque durante los primeros años no lo hizo de manera tan explícita. En 1828 se dio una breve ampliación del voto a los sectores más populares, como estrategia de la dirigencia liberal para facilitar el control de las elecciones por parte del gobierno. Finalmente en la Constitución de 1833 se estableció el requisito de saber leer y escribir para poder acceder al sufragio (a pesar que dicho requisito solo entró en vigencia a partir de 1840).

El artículo IV del Estatuto de 1815 en nuestro país hace referencia al derecho al voto pasivo (derecho a ser elegido) de los extranjeros, el cual era adquirido luego de 10 años de residencia, aclarando que podrían ser electos para los empleos de la República, pero no para los de Gobierno, y que para gozar de ambos sufragios, debían renunciar ante toda otra ciudadanía. Se excluye en el artículo V a los españoles europeos del derecho al sufragio activo y pasivo, “(...) mientras los derechos de estas Provincias no sean reconocidos por el Gobierno Español”³⁷. No obstante ello el artículo VI establece que aquellos españoles que “(...) decididos por la libertad del Estado, y que hayan hecho servicio distinguido a la causa del País gozarán de la ciudadanía (...)”³⁸ debiendo obtener la correspondiente Carta.³⁹

Como podemos apreciar las restricciones para los extranjeros eran muy pocas, ya que básicamente eran considerados ciudadanos la mayoría de ellos, inclusive: “Los nacidos en el país originarios de cualquier línea de África, cuyos mayores hayan sido esclavos en este continente, tendrán sufragio activo, siendo hijos de padres ingenuos, y pasivo los que ya estén fuera del cuarto grado respecto de sus mayores”⁴⁰ según lo establecido en el artículo VII. El grado de alfabetización exigido por la normativa no era siempre un factor de exclusión determinante, ya que el mismo era fácilmente manipulado por las autoridades encargadas de coordinar los comicios.

³⁶ Para ampliar el tema de cómo se llegó al voto universal masculino en Chile y Brasil ver el trabajo “Evolución del proceso electoral en Brasil y Chile hasta la implementación del sufragio universal” presentado en el Congreso VII Congreso Argentino Chileno de Estudios Históricos e Integración Cultural, realizado en Salta en abril de 2007.

³⁷ Estatuto Provisorio de 1815, Capítulo III, artículo 3 al 7. En *Archivo Gral. de La Nación*, Sala X folio 3,9,5.

³⁸ Estatuto Provisorio de 1815, Capítulo III, artículo 3 al 7. En *Archivo Gral. de La Nación*, Sala X folio 3,9,5.

³⁹ La cual era expedita hasta el Congreso General por el Jefe respectivo de la Provincia asociada al Ayuntamiento de su Capital.

⁴⁰ Estatuto Provisorio de 1815, Capítulo III, artículo 3 al 7. En *Archivo Gral. de La Nación*, Sala X folio 3,9,5.

No obstante, Sarmiento en un artículo publicado en *El Diario* el 19 de septiembre de 1887, destaca la sabiduría de los responsables de la redacción del Estatuto Provisorio de 1815, al considerar que la cláusula de saber leer y escribir impuesta para la adquisición de la ciudadanía a los extranjeros era una manera de proteger al país de la corrupción del sistema político. Al respecto decía lo siguiente:

“(...) los patriotas que abrieron desde 1810 las puertas al advenimiento de todos los pueblos y pobladores, entendidos y previsto el caso, y es de admirar cómo la primera Constitución del Río de la Plata, el Estatuto Provisorio de 1815, provee cuerdamente a la incorporación de los nuevos arribantes en el nuevo Estado. Su tenor serviría de correctivo a las confusas nociones que pasan por espíritus preocupados, olvidando que ellos mismos son los que necesitan garantizar sus fortunas adquiridas, y para lo futuro la suerte de sus propios hijos, a quienes dejarían expuestos a los trastornos de un caos que tiende a tomar formas orgánicas duraderas. ¿Qué harán dentro de algunos años, cien mil ciudadanos con diez millones de habitantes a gobernar, si no son esclavos, ilotas, siervos o turbas estólicas?”⁴¹

La Constitución de la República Argentina de 1826, sancionada por el Congreso General Constituyente reunido en Buenos Aires el 24 de diciembre de ese año, en la Sección Segunda, artículo 4º establecía:

“Son ciudadanos de la nación Argentina: primero todos los hombres libres [p.16] nacidos en su territorio, y los hijos de estos, donde quiera que nazca: segundo los extranjeros que han combatido, o combatieren en los ejércitos de mar y tierra de la República: tercero, los extranjeros establecidos en el país desde antes del año 16, en que declaró solemnemente su independencia, que se inscriban en el registro cívico: cuarto, los demás extranjeros establecido, o que se establecieron después de aquella época, que obtengan carta de ciudadanía”⁴².

Los Constituyentes de 1826 redujeron de manera considerable los requisitos necesarios para que los extranjeros pudiesen ser considerados ciudadanos, eliminando las cláusulas que exigían un determinado capital o un trabajo y aquella que exigía saber leer y escribir para poder adquirir la ciudadanía. El país abría de esta manera sus puertas a la inmigración y no exigía nada a cambio de recibirlos, dejaba en sus manos la decisión de acatar la ciudadanía del país. Ya no era necesario ningún requisito para obtener la condición de ciudadano, simplemente la voluntad personal de serlo.

Al triunfo de la Confederación Argentina sobre Buenos Aires en 1852, siguió la proclamación de la Constitución de la Confederación Argentina el 1º de mayo de 1853. Dicha Constitución modificó una vez más los requisitos necesarios para que los extranjeros fuesen considerados ciudadano. El artículo 20º del Primer Capítulo *Declaraciones, derechos y garantías*, de la Primera Parte de la nueva Constitución, determinó que:

“Los extranjeros gozan en el territorio de la Confederación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión: poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes. No están obligados a admitir la ciudadanía, ni pagar contribuciones forzosas extraordinarias. Obtienen nacionalización residiendo dos años continuos en la Confederación: pero la autoridad puede acotar este término [p.11] a favor del que lo solicite, alegando y probando servicios a la República.”⁴³

⁴¹ Sarmiento, Domingo Faustino. *“Obras Completas”*. Volumen XXXVI. Universidad Nacional de La Matanza, Buenos Aires, 2001. Página 160.

⁴² San Martino de Dormí. *“Documentos constitucionales...”*. Ob. cit. Páginas 2413 y 2414.

⁴³ San Martino de Dormí. ob. cit. Página 2531.

En el artículo 21°, que hace referencia a la defensa de la Patria y de la Constitución, se establece para el caso de los extranjeros que: “(...) *Los ciudadanos por naturalización son libres de prestar o no este servicio por el término de diez años contando desde el día en que obtengan su carta ciudadana*”.⁴⁴ En ese entonces no se observaba en el país un proceso de inmigración masiva, pero no obstante se comenzaba a percibir tal tendencia.

Claramente durante el período constitucional de 1853, las políticas inmigratorias fueron un factor social determinante para concretar las ideas de progreso y civilización de las elites ilustradas. Halperín Donghi sostiene que fue la generación del `37 la que dio origen al proyecto inmigratorio, al ligar la idea de inmigración a la de progreso. A pesar de los esfuerzos realizados previamente por Rivadavia para romper con “las degradantes hábitos de los españoles”, éste no logró otorgar a los extranjeros un lugar de privilegio en la formación de la Nación⁴⁵, mientras que por otro lado la nueva generación de dirigentes tuvo la capacidad de ubicar el problema en las grandes extensiones de tierra despobladas, percibiendo al inmigrante como una fuente de civilización y progreso.

Las críticas de Sarmiento a estas concesiones son anteriores a la sanción de dicha Constitución. Radicado en Chile por ese entonces, libra desde el país trasandino una fuerte polémica con uno de los principales ideólogos de la Carta Magna de 1853 - Juan Bautista Alberdi- tema que será tratado en el siguiente punto.

Por su parte, la ley N° 145 *Ciudadanía*, sancionada el 19 de septiembre de 1857⁴⁶ hace referencia a la cuestión de la ciudadanía, definiendo de manera concreta la situación de los extranjeros. El artículo 1° determina que: “(...) *los argentinos para el goce y ejercicio de los derechos políticos se distinguen en argentinos simples y ciudadanos*”. Del artículo 2° al 8° de dicha ley, se establecen los requisitos para ser argentino. El artículo 2° determina que son argentinos: los nacidos en el territorio argentino, los hijos de madre o padre argentino nacidos en el extranjero, a menos que prefieran optar por la nacionalidad del país donde han nacido, y los extranjeros que hayan obtenido la carta de naturalización, según lo dispuesto en el artículo 20° de la Constitución de 1853, al cual se hizo referencia en los párrafos anteriores.

Los artículos 4°, 5° y 6° son de suma importancia ya que explican en qué consiste el procedimiento para obtener la carta de nacionalización. Allí se especifica que los extranjeros que deseen obtenerla, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en el ya mencionado artículo 20°, deberán presentar su solicitud ante el Juez Federal de Primera Instancia de la Provincia u territorio donde estén domiciliados o ante el juzgado ordinario de igual clase de la respectiva localidad. La autoridad ante la cual se ha presentado la solicitud otorgará al interesado el certificado correspondiente, con el cual el mismo podrá solicitar del Poder Ejecutivo Nacional su carta de naturalización. La carta será firmada por el Presidente de la Confederación, refrendada por el Ministro del Interior, y timbrada con el sello de las armas nacionales. El artículo

⁴⁴ San Martino de Dormí. ob. cit. Página 2531.

⁴⁵ Tulio Halperín Donghi. “¿Para que la inmigración? Ideología y políticas inmigratorias en la Argentina (1810-1914)”, en *El espejo de la historia. Problemas argentinos y perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires, Sudamericana, 1998. Página 196.

⁴⁶ El Registro nacional indica como fecha el 29 de septiembre de 1857, fecha en que el veto parcial del Poder Ejecutivo quedó aceptado por ambas cámaras.

7º determina que se pierde la calidad de argentino ante la naturalización en país extranjero.

La Sección Segunda de dicha legislación determina quiénes son ciudadanos. El artículo 9º manifiesta que son ciudadanos: “*Los argentinos mayores de 21 años o antes si fuesen emancipados*”, (aquí entran los extranjeros naturalizados), y “*Los extranjeros que en 9 de julio de 1853 ya eran reputados ciudadanos en cada Provincia, debiendo para continuar en el goce y ejercicio de este derecho, pedir su carta de ciudadanía dentro de un año, desde la promulgación de esta ley*”.⁴⁷ Los artículos 10º al 12º establecen los motivos por los cuales se pierde la ciudadanía, que son los mismos que se mencionan en la Constitución Nacional.

Dicha ley reafirma entonces lo establecido en la Constitución del `53, al determinar que los extranjeros podían o no optar por naturalizarse. El hecho de no hacerlo no los perjudicaba en ningún aspecto, por el contrario, no naturalizarse los liberaba de ciertos deberes y obligaciones tales como ir a la guerra, pagar impuestos, participar en los procesos electorales, que por su parte eran de carácter obligatorio para los argentinos naturales.

Por último queda mencionar que la inclusión final de Buenos Aires en la Confederación Argentina en 1860, que llevó a la reforma del texto original de la Constitución de 1853 (la cual se sancionó como la Constitución de la República Argentina en 1860) no modificó sustancialmente los artículos 20º y 21º mencionados anteriormente, dejando así establecidos los derechos y garantías de los extranjeros residentes en el país. El texto quedó estipulado de la siguiente manera:

Artículo 20º “Los extranjeros gozan en el territorio de la nación de todos los derechos civiles del ciudadano: pueden ejercer la industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto testar y casarse conforme a las leyes.

*No están obligados a admitir la ciudadanía, ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias; obtienen nacionalización residiendo dos años continuos en la nación; pero la autoridad puede acotar este término a favor del que lo solicite, alegando y probando servicios a la República”.*⁴⁸

Con respecto al artículo 21º, el cual hace referencia a la defensa de la Patria, se mantuvo del mismo modo, ya que los ciudadanos por naturalización no estaban obligados a prestar servicio militar por diez años desde el día que obtuvieran la carta de ciudadanía. Todos estos artículos dejan en claro como bien lo planteó Alberdi en las “*Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*” ya en 1852 desde su exilio en Chile, que un país sin población como la Argentina debía abrir sus puertas a los inmigrantes europeos, no solo para poblar tan vasto territorio sino para que ellos aportaran el progreso y la fuerza para hacer de la Argentina una gran Nación. Pero ¿cuáles eran los costos futuros de una apertura a la inmigración sin restricciones ni requisitos?

La Argentina fue desde sus inicios, uno de los países en cuyo suelo habitó mayoritariamente una población extranjera. Tanto las elites políticas e intelectuales como los textos constitucionales que forjaron el proyecto de Nación, ponen de manifiesto la opción por una política de la hospitalidad, donde se recibió al extranjero

⁴⁷ Ley 145 de 19 de septiembre de 1857, *Ciudadanía*. Leyes nacionales pagina 160.

⁴⁸ San Martino de Dormí. Ob. cit. Página 2561.

que era visto como un instrumento clave e indispensable para el desarrollo de la nación moderna y la formación de la ciudadanía.

Entre los exponentes de la llamada Generación del '37, Sarmiento, a pesar de compartir la creencia de Alberdi acerca de que la inmigración era clave para el progreso del país, sostuvo desde un principio que esta falta de compromiso de los inmigrantes, en un corto y mediano plazo debilitaría las instituciones republicanas, creando una ciudad sin ciudadanos y por ende sin representación política.

Alberdi, quien fuera un gran referente para los Constituyentes de 1853, era partidario de que los inmigrantes no se nacionalizaran pues de este modo podían vivir y trabajar en el país sin tener que renunciar a su ciudadanía de origen, estimando que de esta manera se cooptaría un mayor volumen de extranjeros. Lo que Alberdi proponía era otorgarles a los extranjeros todos los derechos y librarlos de las obligaciones; las inherentes al ciudadano nativo, las obligaciones fiscales, el derecho al voto y el armarse en defensa de la Patria.

Dicha argumentación y su posterior materialización en la Constitución de 1853, despertó en Sarmiento un brutal rechazo que lo llevó a entablar con Alberdi una polémica interminable y por momentos muy dura, sobre la importancia de la nacionalización de los inmigrantes. Para Sarmiento el compromiso cívico de los extranjeros era la clave del éxito de la república y por ende de la democracia.

Juan Bautista Alberdi: la inmigración como un elemento clave del progreso de la Nación

Tanto Sarmiento como Alberdi se encontraban en el exilio cuando este último publicó su obra "*Bases...*" en 1852. La misma tuvo gran influencia sobre los constituyentes de 1853, quienes tomaron el proyecto de Constitución de Alberdi como modelo para redactar el texto de la que finalmente fue la Constitución de la Confederación Argentina. Poco tiempo tardó Sarmiento en expresar su opinión sobre los distintos artículos que conformaban la Carta Magna Argentina. Su ataque estaba dirigido principalmente a las ideas expresadas por Alberdi en su obra.

A pesar de que Alberdi fue una gran ausencia entre los Constituyentes encargados de redactar la Constitución de 1853, su obra "*Bases*", se constituyó en un libro clave para ellos. En 1852, Juan María Gutiérrez -amigo personal de Alberdi- le sugirió que escribiese un libro en el cual plasmase su postura intelectual ya que había llegado el momento de que la Confederación tuviese una Constitución. Alberdi desde el exilio en Chile rápidamente escribió el texto e incluyó en él un proyecto de Constitución, el cual como se señaló anteriormente, fue utilizado por los constituyentes reunidos en la provincia de Santa Fe en 1852.

El hilo conductor de la Constitución propuesta por Alberdi era la relación del país con el extranjero. En primer lugar Alberdi consideraba a la inmigración como la principal fuente de progreso tanto económico como cultural del país. Creía que un territorio tan fértil pero a su vez tan despoblado, debía atraer del exterior "*elementos ya preparados*". Alberdi argumentaba que eran estos individuos quienes traerían el orden y la educación popular tan necesaria para alcanzar el progreso. Consideraba que el progreso era imposible de lograr, "*(...) sin el influjo de masas introducidas con hábitos arraigados*

de ese orden y buena educación".⁴⁹ Claramente la Argentina para alcanzar el nivel de progreso de las naciones europeas debía dar por tierra con el desierto, el atraso material y las malas costumbres socio-culturales, herencia del pasado colonial.

Por lo tanto, la propuesta de Alberdi para lograr atraer a esta masa de inmigrantes formados y preparados era la firma de tratados extranjeros, a través de los cuales se otorgasen garantías de derechos naturales de propiedad, de libertades civiles, de seguridad, de adquisición y de tránsito. Consideraba que cuanto mayor era la cantidad de garantías otorgadas al extranjero, mayores serían los derechos asegurados en el país. A su vez, creía que era necesario conceder las mismas garantías a todas las naciones para evitar de esta manera que alguna pudiera imponerse sobre el resto y principalmente sobre los nativos. En sus argumentaciones dejaba bien en claro que la inmigración debía ser espontánea y no provocada por el gobierno como un emprendimiento empresario, sino con un espíritu desinteresado.

En el capítulo XVI de la introducción de "*Bases*", Alberdi ponía el acento en la necesidad de que la legislación tanto civil como comercial fuese compatible con los derechos otorgados por la Constitución a los inmigrantes. Para el fin de este trabajo de tesis son las leyes civiles las que interesan y la propuesta de Alberdi al respecto era la siguiente:

1. *Remover las trabas e impedimentos de tiempo atrasado que hacen imposible o difícil los matrimonios mixtos;*
2. *Simplificar las condiciones civiles para la adquisición del domicilio;*
3. *Conceder al extranjero el goce de los derechos civiles, sin la condición de una reciprocidad irrisoria;*
4. *Concluir con el derecho de albinagio, dándole los mismos derechos civiles que al ciudadano para disponer de sus bienes póstumos por testamento o de otro modo.*

En su propuesta Alberdi, le otorgaba a los extranjeros todos los derechos y garantías de los que gozan los nacionales, exceptuándolos de las obligaciones, pues los primeros a diferencia de los segundos, no tenían obligaciones fiscales, ni aquellas inherentes al ciudadano nativo, como ser la defensa de la patria y el derecho al sufragio. Alberdi creía en la idea del transplante, es decir traer del exterior los órganos necesarios (inmigrantes preparados) para alcanzar el progreso tan deseado.

Otro elemento clave para lograr un importante flujo inmigratorio era -según Alberdi- la tolerancia religiosa, la cual garantizaba pobladores con sólidos valores morales y religiosos. El hecho de no permitir a cada hombre el libre ejercicio de su culto se le aparecía como una clara hipocresía del liberalismo. Alberdi destacaba la existencia de libertad de culto en Buenos Aires desde 1825, pero resaltaba la importancia de ampliar dicha concesión al ámbito provincial por medio de la Constitución de la República para extender de esta manera el establecimiento de inmigrantes europeos en todo el territorio y no solo en Buenos Aires.⁵⁰

En mayor o menor medida las propuestas de Alberdi en materia de inmigración fueron, como ya se dijo anteriormente, tomadas en consideración por los constituyentes de 1853, quienes aplicaron las recomendaciones pertinentes al inmigrante casi al pie de la letra. El hecho de que la Constitución de 1853 prodigase la ciudadanía al extranjero

⁴⁹ Juan B. Alberdi. "*Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*". Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, 2002. Página 43.

⁵⁰ Juan B. Alberdi. "*Bases y puntos de partida...*". Ob. cit. Página 46.

sin imponérsela, y que a su vez asimilara los derechos civiles del inmigrante con los del nacional,⁵¹ hizo de ella una de las constituciones más generosas del mundo con relación a los inmigrantes, siendo este el tema central de la polémica que se desató entre Sarmiento y Alberdi.

Polémica entre Sarmiento y Alberdi por la importancia de la nacionalización del inmigrante

En 1852, Sarmiento volvió a Chile como consecuencia de su enfrentamiento con Urquiza. Desde allí, y una vez sancionada la Constitución Nacional de 1853, publicó su obra *Comentarios sobre la Constitución de la Confederación Argentina*, la cual estableció el comienzo de un cruce de ideas con Alberdi que por momentos se tornó verbalmente violento y agresivo. En dicho trabajo, Sarmiento -a diferencia de Alberdi- proponía nacionalizar al inmigrante.

Como señala Natalio Botana, en su obra *La tradición Republicana*, Sarmiento en *Comentarios...* se enfrenta directamente con la condición de extranjero en Sud-América propuesta por Alberdi. Este último sostenía que la libertad política era producto de un aprendizaje y que debía darse de manera espontánea una vez que el inmigrante se sintiese incorporado plenamente en el seno de la sociedad que tan a gusto lo recibió. Hasta llegar a esta instancia Alberdi era partidario de que el ejercicio de la libertad política quedase encerrado dentro de los límites de un orden restrictivo. Su propuesta consistía en desligar al inmigrante de toda responsabilidad cívica, y sugería que la sociedad se transformase con la incorporación y pronta asimilación de los inmigrantes, transformándose por efecto natural al gobierno de la república.⁵²

Sarmiento, por el contrario se inclinaba por el modelo norteamericano -el cual obligaba al extranjero a adoptar de forma inmediata la carta de naturalización- argumentando que el éxito de dicha sociedad radicaba en gran parte en el hecho que tanto la Constitución, como las leyes, convertían al extranjero de manera inmediata en ciudadano. Dicha medida hacía que los recién llegados se sintiesen comprometidos con la política del país elegido para forjar y mejorar su futuro y el de su familia. En una nota publicada en *El Nacional* con fecha 10 de noviembre de 1855, Sarmiento deja en claro cuál sería el peligro de no nacionalizar a los inmigrantes:

“La Europa de ordinario aleja habitantes de su seno, lejos de propender a traerlos de otras parte, mientras que nosotros recibimos extranjeros por millares y puede ser que en pocos años recibamos por millones. Estos extranjeros no sólo atraídos momentáneamente por las necesidades del comercio, sino que acabaran por establecerse, adquirir bienes raíces, casarse, tener hijos y fijarse para siempre en el país. Así, pues, los habitantes del suelo son en gran parte, y pueden serlo en una gran escala extranjeros, y al admitir las tendencias de los agentes europeos aquí, concluiría por extranjerizarse la mayor parte de la población y de la propiedad, desconociendo hasta los hijos de extranjeros la jurisdicción de su patria natal sobre ellos.

*¿Cuáles serían las consecuencias en grande de este hecho? Nada menos que la disolución de la sociedad, y el caos de jurisdicciones y pretensiones encontradas”.*⁵³

⁵¹ Alberdi tomo de la constitución del Estado de California la idea de darle a los inmigrantes los mismos derechos civiles que a los nativos, otorgándoles la opción de naturalizarse sin imponérselos. Para ampliar sobre este tema ver, Alberdi *“Bases y puntos de partida...”* Página 45.

⁵² Natalio Botana. *“La tradición Republicana. Alberdi, Sarmiento y las ideas políticas de su tiempo”*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana, segunda edición, 1997. Página 346.

⁵³ Sarmiento. *“Obras Completas”*. Volumen XXXVI *La condición del extranjero en América*. Página 14.

La idea de Alberdi del *transplante institucional*, (desligar a los extranjeros de toda responsabilidad cívica hasta que la buena semilla creciera en la sociedad y trasformase luego las instituciones de la republica) se oponía radicalmente a la formula de Sarmiento donde la constitución y las leyes debían convertir de manera inmediata al extranjero en ciudadano e inducirlo a adoptar carta de nacionalización, como una manera de fortalecer las instituciones del país. En un fragmento de *Comentarios...* Sarmiento lo increpa directamente diciendo:

*“Su distinción (la de Alberdi) entre nacionales y extranjeros debió evitarla precisamente porque existe en America y debe borrarse. No debe haber dos naciones sino la Nación Argentina; no dos derechos, sino el derecho común. Los extranjeros, dice el señor Alberdi, gozan de los derechos civiles y pueden comprar, locar, vender, ejercer industrias y profesiones; las mujeres argentinas se hallan en el mismo caso, como todos los argentinos y todos los seres humanos que no tiene voto en las elecciones ¿Para que distinguirlos?”*⁵⁴

Tanto en el artículo de *El Nacional* como en muchos otros publicados en periódicos de la época, deja en claro su crítica a la política inmigratoria alberdiana plasmada en la Constitución del `53, donde no sólo cuestiona las debilidades de la condición civilizadora de los extranjeros, sino las limitaciones cívicas de las políticas con que se los recibe.⁵⁵

El otorgamiento indiscriminado de derechos a los extranjeros, sumado a su falta de compromiso político y de conciencia cívica perjudicaba, según Sarmiento, el crecimiento de las instituciones republicanas ya que gran parte de la población no estaba representada⁵⁶ y por lo tanto no se preocupaba por instruirse cívicamente ni inculcar a sus hijos similar espíritu, lo que posteriormente llevaría a que el pueblo fuese cada vez más cosmopolita, diluyéndose así el sentimiento de pertenencia y unión a una misma nación.

Al respecto es importante señalar que para Alberdi la libertad política debía ser restringida -siguiendo el ejemplo histórico de Grecia y Roma- y el pueblo sufragante solo debía incluir a aquellas personas capaces de decidir, a una minoría que era la única capacitada para ejercer la *libertad política*:

“La inteligencia y felicidad en el ejercicio de todo poder depende de la calidad de las personas elegidas para su deposito; y la calidad de los elegidos tiene estrecha dependencias de la calidad de los electores. El sistema electoral es la clave del gobierno representativo. Elegir es discernir y deliberar. La ignorancia no discierne, busca un tributo y toma un tirano. La miseria no delibera, se vende. Alejar el sufragio de manos de la ignorancia y de la indignancia es asegurar la pureza y acierto de su ejercicio”.⁵⁷

Siguiendo esta línea de razonamiento uno podría pensar que Alberdi bien hubiese podido aspirar a que aquellos inmigrantes bien preparados y llenos de sabiduría

54

⁵⁵ Villavicencio. “*Sarmiento y la Nación...*”. Página 165.

⁵⁶ Hilda Sabato quien en uno de sus trabajos describe la vida política de Buenos Aires durante los años 1860 y 1880, señala la violencia como una causa predominante de la baja concurrencia a las urnas por parte del electorado, pero a su vez menciona como factor relevante el gran número de inmigrantes no nacionalizados que residían en Buenos Aires, y cuya principal preocupación era su bienestar individual sin tener ningún interés en la participación política en pos del bien común.

⁵⁷ Alberdi. *Derecho Publico Provincial*. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Departamento Editorial, 1956, pagina 100.

transplantaran también en la arena política su conocimiento, logrando así el saneamiento del gobierno en Sud America. Pero no, pues en su propuesta de gobierno deja afuera tanto a criollos como a inmigrantes ya que no interviene en la designación de los gobernantes, pues no son electores ni⁵⁸ representantes, como señala *Botana*, "(...) permanecen marginados en una suerte de transfondo en cuyo centro se recorta un núcleo político capacitado para hacer gobierno y ejercer control".

Por otra parte, Sarmiento se opuso fuertemente a la idea de Alberdi de negar a los extranjeros naturalizados el derecho de defender a la Patria por 30 años desde su llegada al país, -plazo que como mencioné en el apartado II los constituyentes de 1853 redujeron a 10 años-, pues creía que dicha disposición no hacía más que: "(...) *subrayar el carácter nocivo de un inmigrante incapacitado de tomar parte en la defensa de la nación.*"⁵⁹ De tal modo se conseguirá fomentar el egoísmo del inmigrante que no se arriesgaba en defender a la patria que le daba todo para poder progresar y desarrollarse. El compromiso de los extranjeros no debía limitarse sólo a lo político sino que también consideraba indispensable que estos tuviesen la voluntad de armarse en defensa de la patria. En el artículo de *El Nacional* citado anteriormente se plante el siguiente interrogante al respecto:

*"¿Qué deber más sagrado, más general para el hombre que defender su propiedad y su vida? La campaña está poblada hoy por otro tanto de extranjeros como de nacionales; pero cuando el gobierno convoca la milicia para defender el país, no reconocen obligación de cumplir con este deber sino los argentinos. Mientras que éstos abandonan sus trabajos, y pierden su vida en combate, irlandeses, ingleses, franceses,..., continúan impasibles en sus trabajos, de donde resulta que los nacionales tienen el deber de guardar las propiedades y las vidas de sus huéspedes, que en cambio explotan el tiempo que no dedican a su propia defensa y emplean su actividad en acumular capital,... a casos más generales".*⁶⁰

En opinión de Sarmiento no se trataría solo de una cuestión de voluntad del extranjero, sino que a su vez el gobierno republicano sería responsable de generar un Estado activo, encargado de formar la base moral de la república al transmitir hábitos cívicos allí donde no los hubiese, pues de no lograrlo se forjaría -como bien lo señala Susana Villavicencio- una nación sin nacionales, una sociedad sin patria. La convivencia bajo un mismo marco legal y jurídico de dos tipos de ciudadanos -el nacional y el extranjero- acentúa las diferencias entre ellos, actuando como disparador de resentimientos entre ambos. En el mismo artículo Sarmiento ilustra este pensamiento al decir que:

*"Si de tales desigualdades resultase la disminución de la riqueza de los argentinos y el aumento de la de los extraños, como puede resultar la disminución de la población sometida a las cargas sociales, relativamente a aquellas que tenderían a conservarla exenta, resultaría una situación del pueblo nacional por otro pueblo extranjero dueño de la propiedad y sin gobierno, pero también sin instituciones que les aseguren sus derechos".*⁶¹

La polémica de Sarmiento con las ideas y propuestas de Alberdi se traslado al ámbito del Poder Legislativo, desde donde -ahora como legislador-, siguió luchando por la nacionalización de los inmigrantes. En la sesión del 9 de septiembre de 1858 durante la discusión de un proyecto de ley presentado por un grupo de senadores en el cuál se

⁵⁸ Botana. *La tradición...* . Pagina 54.

⁵⁹ Natalio Botana. "*La tradición Republicana...*". Ob. cit. Página 347.

⁶⁰ Sarmiento. "*Obras Completas*". Volumen XXXVI *La condición del extranjero en América*. Página 15.

⁶¹ Sarmiento. "*Obras Completas*". Volumen XXXVI *La condición del extranjero en América*. Página 15.

sugería otorgar el derecho al voto municipal a los extranjeros con dos años de residencia y que pagasen patentes, Sarmiento, quien en ese entonces ocupaba una banca como Senador por la provincia de Buenos Aires, tomó la palabra e hizo un fuerte descargo, donde sostenía la inconstitucionalidad del proyecto. El argumento utilizado giraba en torno a la incompatibilidad entre el proyecto presentado y la Constitución Nacional, pues esta última no admitía la clasificación de los derechos de los electores por cuestiones de fortuna o propiedad.

Sarmiento no veía por qué motivo el extranjero habría de interesarse en participar de las elecciones municipales considerando que el municipio escasos beneficios les otorgaría a cambio, más aún con el antecedente de su desinterés en la participación en la vida política nacional (de la cual sin duda habrían de obtener mayores beneficios). Para él la ley propuesta no hacía más que degradar el concepto de ciudadanía, permitiendo que los extranjeros, obligados a participar municipalmente se acercaran a las mesas electorales solo por dinero, buscando mejorar su situación económica. Esta medida sólo beneficiaría a los políticos que buscaban manejar al electorado por medios no convencionales, pues aquellos extranjeros que realmente tuviesen interés en el progreso del país se harían ciudadanos por decisión propia.

En otra oportunidad, una nueva petición realizada a la Cámara de Senadores, por un cónsul de Su Majestad Británica, en carácter de representante de cuatro ingleses, despertó una vez más el enojo de Sarmiento quien desde su banca en el Senado (durante la sesión del 30 de noviembre de 1858) solicitó la intervención de la Cámara ante el atropello del funcionario. En dicha petición, se hacía un reclamo frente a ciertas condiciones legales de los cuatro ciudadanos ingleses, a los cuales se refería como “extranjeros”. En su exposición, Sarmiento argumenta el no-reconocimiento de la palabra “extranjero” por parte de las leyes civiles del país, pues como he manifestado anteriormente, la legislación civil argentina no distinguía al extranjero del nacional, por lo que para el Senador, el cónsul británico con su presentación no hacía más que ofender al país. Para justificar su posición recurrió una vez más al ejemplo de los Estados Unidos, donde por el contrario sí existía un derecho civil diferente para los extranjeros. Con dicho ejemplo dejó establecida su idea de que el hecho de no nacionalizar a los extranjeros permitía la intromisión de los agentes foráneos en la política y quehacer nacional. Al respecto señalaba lo siguiente:

*“(…), en algunos Estados, los extranjeros no pueden poseer casas ni tierras si no han hecho primero una declaración por lo menos de querer ser ciudadanos de los Estados Unidos, y esta declaración que parece exigir demasiado del extranjero, le concede la igualdad de derechos que otorgan nuestras instituciones republicanas, lo que precisamente tiene por objeto evitar el caso que hoy sucede ante el Senado, y es que un cónsul extranjero se presente en representación de los derechos civiles de sus súbditos, es decir, de los derechos que la Inglaterra, pretendería tener aquí sobre la tierra de Buenos Aires, puesto que esto es lo que importa a la representación del señor cónsul”.*⁶²

Para finalizar su exposición ante su pares ejemplificó una vez más con el caso de los Estados Unidos, señalando que los norteamericanos habían sido cautelosos al exigir la condición de ciudadano en pos de la adquisición de ciertos derechos, entre los que se encontraba la posibilidad de obtener empleos en la ciudad. El mencionado requerimiento de nacionalización, agrega Sarmiento, evita el establecimiento de cónsules y agentes extranjeros, que se instalan en el país para gobernar a sus nacionales e interfieren en favor de sus representados, generalmente presentando una multitud de

⁶² Sarmiento. “Obras Completas”. Volumen XVIII *Derechos civiles de los extranjeros*. Página 185.

reclamamos a favor de estos pero a su vez en contra de los de los ciudadanos de mismo país que los cobija, en este caso la Argentina.

Al contar el extranjero con tales privilegios no cumplen ni con las obligaciones de su patria natal ni con las de la patria adoptiva, y a su vez gozan de los derechos al igual que el resto de los ciudadanos pero sin obligaciones, ni cargas de ninguna especie. Al respecto Sarmiento argumentaba que; *“Nunca sería conveniente que estas personas que desdeñan de ser ciudadanos de la República Argentina tengan la menor influencia en nuestros actos públicos, pues tienen familias, tienen sus familias, tienen ciertos intereses que no son los nuestros”*.⁶³

Queda claro con estas declaraciones, que Sarmiento no solo veía en la nacionalización del inmigrante la solución al tema del compromiso con el desarrollo y crecimiento del país -tanto en el ámbito económico como de las instituciones de la república- sino que el hecho de que el extranjero fuese ciudadano evitaría la intromisión de agentes externos que pretendían gobernar y decidir en cuestiones de índole nacional, alegando que actuaban en defensa de sus súbditos.

Recapitulando: A lo largo de su carrera política y como educador, Sarmiento otorgó gran importancia al tema de la adquisición de la ciudadanía por parte de los extranjeros como instrumento indispensable para el fortalecimiento y desarrollo de las instituciones republicanas. Las experiencias que había vivido en su viaje por los Estados Unidos, le sirvieron de ejemplo a la hora de demostrar la importancia que tenía para el futuro del país la ciudadanización de los inmigrantes.

A pesar del progreso material que se había dado en el país a partir de 1850, Sarmiento tenía en claro que este avance no se materializaba de manera paralela en el terreno político donde aún se mantenían las costumbres del pasado. El progreso socio-cultural era considerado por él un requisito previo al progreso económico, a diferencia de Alberdi quien sostenía que el crecimiento económico y la educación era un proceso que se debía dar de manera simultánea.

Al respecto de esto último, la idea de priorizar la educación práctica de las ciencias aplicadas (definida por Alberdi como la pedagogía espontánea de la sociedad industrial) por sobre la enseñanza de las ciencias morales en el plan educativo de las escuelas y la instrucción obligatoria, se oponía radicalmente a la idea de Sarmiento donde la escuela y el maestro que enseñaban aritmética, gramática e instrucción cívica debían ocupar el primer lugar. La propuesta de Alberdi de priorizar la barreta y el arado -enseñanzas que como ya señale provenían del inmigrante europeo- por sobre el alfabeto enfureció a Sarmiento al punto de manifestar:

“No, Alberdi. Deshonradme ante mis compatriotas, como lo habéis hecho en vuestro libro, preciándonos de haberlo hecho con moderación, sin ruido, como el habito de ladrón que rompe las cerraduras y el dueño de casa no se despierta; que abre las puertas y los goznes no rechinan; que descerraja los armarios y no deja señales aparentes de sustracción. Deshórame en hora buen, pero no toquéis la educación popular, no desmoronéis la escuela, este santuario, este refugio que nos queda contra la inundación de la barbarie”.⁶⁴

Sarmiento sostenía que el patriotismo era el civismo mismo, pero sentía que en la Argentina, a diferencia de lo que sucedía en los Estados Unidos, los inmigrantes no

⁶³ Sarmiento. *“Obras Completas”*. Volumen XVIII *Los extranjeros en las elecciones*. Página 167.

⁶⁴ Sarmiento. *Las ciento y una.../1853/*, Obras Completas, XV, p.215.

optaban por adquirir la ciudadanía, pues tomaban el ejemplo de sus compatriotas, aprendiendo las ventajas que estos tenían por no ser ciudadanos, pudiendo canalizar los impulsos patriotas, en el país del cual eran oriundos.⁶⁵

Sarmiento tenía en claro que el progreso material y la inmigración no eran suficientes para el progreso y crecimiento de la República. Para que este se lograra era necesario despertar, tanto entre los criollos como entre los extranjeros, el sentimiento cívico, aquel que les permitiría ser parte de la formación política del país, y únicamente este sentimiento (latente en cada hombre) sería desarrollado a través de la fuerte impronta de la educación.

Conclusiones

Eran muchos los pensadores del 1800 que sostenían que para alcanzar el progreso tan deseado el país necesitaba un considerable aumento de la población local, pues la pobreza numérica de esta imponía grandes limitaciones. La inmigración europea era para la Generación del 37 la herramienta necesaria e indispensable para alcanzar el progreso de la nación.

El pensamiento de Alberdi y Sarmiento en este punto fue compartido, ambos creían en la necesaria participación del inmigrante en el desarrollo del país. Ambos compartían la idea de la importancia de la inmigración para poblar el vasto y rico territorio nacional y lograr con la combinación de ambos elementos el progreso de la Nación. A pesar de la concordancia en este punto, la opinión de ambos fue disímil con relación a la nacionalización del inmigrante. La polémica entre ellos comenzó básicamente luego de la publicación de *Bases* por parte de Alberdi, que llevó a que Sarmiento respondiese con la publicación de *Comentarios sobre la Constitución de la Confederación Argentina*.

En dicha obra, Sarmiento criticaba las condiciones excesivamente liberales que Alberdi otorgaba en su trabajo a los inmigrantes que llegaran al país, como una manera de atraerlos hacia estas tierras. Para Sarmiento este tipo de garantías y derechos no generaba más que ciudades sin ciudadanos. Sarmiento no compartía la idea de que el compromiso ciudadano vendría solo después de un tiempo, por el contrario él era partidario de exigirles a los extranjeros un compromiso con el país que los recibía, y el cual se daba con la adquisición de la ciudadanía.

Sarmiento ponía el ejemplo de los Estados Unidos, donde en la Constitución se exigía a los inmigrantes la ciudadanía norteamericana para poder gozar de diversos derechos civiles y políticos. Este compromiso temprano por parte de los inmigrantes generaba en la sociedad un sentimiento cívico importante que a su vez se traducía en un fuerte patriotismo, el cual fortalecía las instituciones democráticas del país.

Tanto Alberdi como Sarmiento creían que la educación era una herramienta fundamental para el desarrollo del país, pero mientras Alberdi apoyaba en mayor grado la educación técnica Sarmiento priorizaba la educación cívica, pues consideraba que sin esta era muy difícil mantener el progreso material de la Nación. A su vez, Sarmiento sostenía que los inmigrantes debían educarse cívicamente para poder adoctrinara a sus

⁶⁵ Botana. "La tradición...". Página 462.

hijos y hacer de estos ciudadanos responsables y comprometidos con la actividad política del país.

La postura de Sarmiento con relación al tema de la nacionalización de los inmigrantes se mantuvo relativamente estable a lo largo de los años, aunque se pueden percibir ciertos cambios en cuanto a los motivos por los cuales la naturalización de los extranjeros era importante para sostener las instituciones republicanas. A pesar de las diferencias, los motivos giraban en torno al daño que la falta de compromiso político por parte de los inmigrantes generaba a la República, pues esta actitud egoísta e irresponsable fomentaba el fortalecimiento de las tiranías que tanto mal le habrían hecho al país.

Sarmiento no delegaba la responsabilidad de esta falta de compromiso directamente sobre los inmigrantes, sino que principalmente responsabilizaba a los agentes de los gobiernos extranjeros y a la prensa internacional que actuaba en el país, los cuales incentivaban esta conducta distante y sin compromiso de los inmigrantes, destacando las ventajas personales que esta postura tenía para ellos, dejando de lado el mal que dicha actitud le hacía al país que los albergaba sin pedir nada a cambio.

La otra parte de la responsabilidad recaía sobre los constituyentes de 1853, responsables de la redacción de la Constitución Nacional, la cual otorgó a los inmigrantes los mismos derechos civiles que a los nativos, pero sin exigirles ningún tipo de obligaciones. Continuamente Sarmiento intentó promover la reforma de la Constitución con relación a este punto pero no lo logró a pesar de los esfuerzos que realizó.

Sarmiento se empeñó en persuadir a los inmigrantes a optar por la ciudadanía nacional, mostrándoles las ventajas que esto implicaba no solo para cada uno de ellos sino para la Nación Argentina. Su mayor preocupación era la falta de representatividad que se generaría en el corto plazo, pues cada vez eran más los inmigrantes que se radicaban en el país y que no participaban en las decisiones políticas de este, pues al no ser ciudadanos no tenían derecho al sufragio. Por ende y dado el creciente número de inmigrantes que habitaban el suelo nacional, los representantes del pueblo representaban a una minoría, que Sarmiento calificaba como la masa más atrasada e inculta de la sociedad, que poco tenía que ver con el desarrollo y progreso Argentino.

La pasión que Sarmiento ponía en sus discursos y escritos por momento se tornaba violenta, su temperamento explosivo se dejaba entrever en sus palabras. Sarmiento no tenía reparo a la hora de expresar su opinión, ya sea desde las páginas de un periódico, desde sus obras literarias o desde sus discursos públicos, siempre dijo lo que pensaba sin preocuparse por ofender a nadie. A pesar de la defensa que hacía de los extranjeros que se radicaban en el país frente a las descalificaciones que Roca hacía de ellos, Sarmiento los responsabilizaba de apañar y dar apoyo a las tiranías, con su silencio y falta de compromiso.

En definitiva Sarmiento tenía la esperanza de que a través de la implementación de ciertos cambios en la Constitución Nacional, y con un compromiso mínimo por parte de los inmigrantes, quienes debían despertar el espíritu cívico que había en ellos, las instituciones republicanas podían subsistir, superando las reiteradas agresiones que sufrieron como consecuencia de los gobiernos despóticos.

El silencio de los millones de inmigrantes, su falta de compromiso, no solo perjudicaba sus propios intereses y los de sus hijos, sino que interfería en la consolidación de la democracia en la Argentina, al permitir que ciertos sectores políticos traspasando el límite de la legalidad utilizaran esta acción egoísta en favor de la corrupción política para llegar al poder.

A pesar de su esfuerzo por cambiar las condiciones para que los inmigrantes se naturalizaran, y de sus propuestas para lograrlo, Sarmiento no pudo ver en vida como estos millones de inmigrantes que en un primer momento habitaban el territorio sin ser parte del este, pasaron a ser parte activa de la sociedad. Sarmiento simplemente los vio como habitantes en un territorio ajeno que por no haber gozado de derechos políticos en sus respectivos países no tenían la experiencia necesaria para hacerlo en el país en el cual se habían radicado.

El sistema electoral que Sarmiento quiso sanar con la nacionalización de los inmigrantes continuó con dificultades durante muchas décadas, pero hacia principios del siglo XIX, los inmigrantes se fueron integrando a la sociedad a través de segundas generaciones que por haber nacido en el país asumieron su compromiso ciudadano con la tierra que recibió a sus padres dándoles un espacio donde crecer y desarrollarse.

Bibliografía consultada

- Alberdi, Juan Bautista. *“Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina”*. Academia nacional de Ciencias Morales y Políticas, Buenos Aires, 2002.
- Alonso, Paula, “Entre la revolución y las urnas. Los orígenes de la Unión Cívica Radical y la política argentina en los años’90”, Sudamericana Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 2000.
- Bobbio, Norberto; Matteucci, Incola y Pasquino, Gianfranco, “Diccionario de Política”, Siglo XXI, Madrid, 2002.
- Botana, Natalio. *“El orden conservador”*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1977.
- -----, *“La tradición Republicana. Alberdi, Sarmiento y las ideas políticas de su tiempo”*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, segunda edición, 1997.
- Carmagnani, Marcello (coord.). “Federalismos Latinoamericanos: México-Brasil-Argentina”, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Colomer, Joseph M. *“Como votamos. Sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro”*. Barcelona, Editorial Gedisa, 2004.
- Chiamonte, José Carlos. “Ciudades, Provincias, Estados. Orígenes de la Nación Argentina”, Buenos Aires, Ariel, 1997.
- Darhendorf, Ralf. “The Changing Quality of Citizenship”, en *The Condition of Citizenship*. Van Steenberg, Bart (edit.). London, Sage Publications, 1994.
- Goldman, Noemí. *El concepto de Constitución en el Río de la Plata (1750-1850)* en, Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades. Año 9, Nº 17, Primer Semestre de 2007.
- González Bernardo de Quirós, Pilar, “Civilidad y política en los orígenes de la Nación Argentina. La sociabilidad en Buenos Aires, 1829-1862”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000.

- González, Julio V. “Filiación Histórica del Gobierno Representativo Argentino”, Buenos Aires, La Vanguardia, 1938.
- Guerra, Francois Xavier. Modernidad e Independencia. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas, Madrid, MAPFER, 1992.
- Habermas, Jurgen. “Citizenship and nacional identity” en The Condition of Citizenship, Van Steenberg, Bart (edit.). London, Sage Publications, 1994.
- Halperín Dongi, Tulio. “Historia Argentina. De la revolución de independencia a la confederación rosista”, Buenos Aires, Paidós, 1980.
- Marshall, T. H. “Class, citizenship and social development”, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1973.
- Murilo de Caravallo, José. “Desenvolvimiento de la ciudadanía en Brasil”, México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Myers, Jorge. “Orden y virtud. El discurso republicano en el régimen rosista”, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2º edición, 2002.
- Nohlen, Dieter. “*Sistemas electorales y partidos políticos*”. Fondo de Cultura Económica, México, 3º edición, 2004.
- Romanelli Raffaele. “Le regole del gioco. Note sull impianto del sistema elettorale in Italia (1848-1895)” en: Notabili, Elettori, Elezioni, Quaderni Storici, Nuova Serie, 69. dic. 1988.
- Sabato, Hilda. “*La política en las calles. Buenos Aires 1862-1880*”. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2001.
- Sabato Hilda y Lettieri, Alberto (comp.). “*La vida política en la Argentina del siglo XIX. Armas, votos y voces*”. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003.
- San Martino de Dromi, María Laura. “*Documentos Constitucionales Argentinos*” Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, Madrid, 1994.
- Sarmiento, Domingo Faustino. “*Obras completas*”. Universidad Nacional de La Matanza, Buenos Aires, 2001.
- Ternavasio, Marcela, “La revolución del voto. Política y elecciones en Buenos Aires 1810-1852”, Siglo XXI, Buenos Aires, 2002.
- Tilly, Charles. “Citizenship, Identity and Social History”. International Review of Social History Supplements. Cambridge, University of Cambridge. s.f.
- ----- . “*Democracy is a lake*”. En G. Reid Andrews y Herrick Chapman, (eds). The Social Construction of Democracy. New York, New York University Press, 1995.
- Tocqueville, Alexis de. “*La democracia en América*”. Fondo de Cultura Económica, México, duodécima reimpresión, 2002.
- Valenzuela, J. Samuel. *Democratización vía reforma: La expansión del sufragio en Chile*. Buenos Aires, IDES, 1995.