

La Ley Sáenz Peña, 100 años después

La cuestión de la figuración del Pueblo

Por Darío Roldán*

(UTDT- CONICET)

Resumen

El artículo explora distintas concepciones acerca del modo en que se ensayó darle forma política a lo social, una cuestión central que inspiró los debates sucesivos al “momento” del Centenario durante el cual se intentó armonizar la tradición liberal con la aspiración democrática. De un vasto elenco de problemas posibles de abordar al respecto, el texto se detiene a explorar algunos de los componentes del debate acerca de la figuración del Pueblo y, en una segunda parte, resalta la continuidad de esa discusión y algunas de las modalidades que adquirió recientemente, a 100 años de la sanción de la Ley Sáenz Peña.

Palabras clave: Ley Sáenz Peña – Centenario – Historia conceptual – Pueblo

Summary

This article explores the different conceptions about the political shade society's shaping involved. This issue raised controversy during the centenary, a time when liberal tradition and democratic aspirations intended to harmonise. From the wide range of possible issues to address, this piece focuses on some components of the People's moulding debate. Moreover, it presents the continuity of the discussion and some of the roads it went down recently, one hundred years after the Sáenz Peña Law passed.

Key words: Sáenz Peña Law – Centenary – Conceptual history – The People

* Historiador (UBA), Master en Ciencias Sociales (FLACSO) y Docteur en Études Politiques pour l'Ecole des Hautes Études en Sciences Sociales. Es profesor-investigador asociado de la Universidad Torcuato Di Tella e Investigador Independiente del CONICET. Su área de investigación es la historia del pensamiento político en los siglos XVIII y XIX. Entre sus obras se destacan *Joaquín V. González. A propósito del pensamiento político liberal* (1993), *Charles de Rémusat. Certitudes et impases du libéralisme doctrinaire au XIX siècle* (1999) (prefacio de P. Rosanvallon), (ed), *La pensée politique des doctrinaires sous la Restauration. Ch. De Rémusat. Textes choisis*, (2003), (coord) *La question libérale en Argentine au XIX siècle* (2005), (comp) *Crear la democracia*, (2006), (ed.) *Lecturas de Tocqueville* (2007).

El "momento" del Centenario puede pensarse como un "intento" de armonizar la tradición liberal con la aspiración democrática. El tiempo de reemplazar la República posible por la República verdadera, anunciado por Alberdi, parecía haber llegado. Así, en torno del Centenario se buscó enlazar un conjunto de instituciones políticas inspiradas en la tradición liberal –y plasmadas en la Constitución de 1853– con la ampliación del sufragio que implicó la ley Sáenz Peña en el marco de un proceso conducido por una élite cuya inspiración ideológica y cuyas prácticas políticas pertenecían moderadamente a aquella tradición y cuyos beneficiarios coyunturales expresaron la adhesión a una tradición democrática inspirada en una concepción unanimista del pueblo. Uno de los momentos clave de la historia de la democracia argentina tuvo lugar en el marco de ese fracasado intento.

Este proceso fue condicionado por y se desarrolló en un marco definido por un contexto económico, político y social muy conocido que, en otro lado, he propuesto examinar bajo la forma de tres desafíos. Primero, *el imperativo de darle forma política a lo social*. Segundo, *la necesidad de constituir instancias de intermediación entre la política y la sociedad*. Por último, por *el ejercicio de la soberanía en el contexto de una política participativa*¹.

Uno de los aspectos esenciales del *imperativo de darle forma política a lo social* se constituye en torno de las reformas electorales ensayadas en el período. Aunque no fue la única, sin duda, la más importante, por sus efectos y su duración, fue la ley Sáenz Peña. Varias perspectivas permiten resaltar su relevancia.

En primer lugar, la comprensión adecuada de su sentido más elemental: el carácter obligatorio, secreto y universal que la ley impuso al sufragio. Obligatorio, las estadísticas electorales revelan que aunque la participación se amplió considerablemente luego de su sanción, los índices de abstención continuaron significativos, con algunos momentos excepcionales, como la elección presidencial de 1928. Secreto, si bien la expresión del voto ciudadano mejoró considerablemente las prácticas fraudulentas asociadas a la emisión pública del voto, esas prácticas persistieron aunque de modo muchísimo menos significativo del nivel que readquirieron durante los años '30. Universal, aunque la participación alcanzó un porcentaje importante respecto de los inscriptos, es preciso tener en cuenta que, dada la particular composición demográfica de la Argentina y de la restricción al voto femenino, el porcentaje de votantes sobre la población nunca fue mayor al 12%, y ello en la excepcional elección presidencial de 1928². Para contextualizar esa cifra, es preciso señalar que, en promedio, esa participación es aproximadamente el doble que la de Chile, el cuádruple que la de Brasil pero, en casi todas las elecciones comparables, es inferior a la de Uruguay³.

En segundo lugar, el análisis de las consecuencias políticas de su aplicación. Por un lado, el impacto que la ley produjo en el inesperado debilitamiento del PDP y la relevancia que ello tuvo en la constitución del sistema político. Por el otro, la importancia en consolidar la disociación de la reivindicación política de la social, que tanta influencia tuvo en las características y conformación del Partido Socialista⁴.

En tercer lugar, el examen de los debates que emergieron asociados con la eventual adopción de los principios de la ley por parte de las provincias que, en muchos casos, requerían una reforma de sus constituciones; con las iniciativas que propusieron la discusión de algunos fundamentos de la constitución como la perdurabilidad del sistema indirecto para la elección del presidente y vice

¹Al respecto, me permito citar mi "Nación, República, Democracia", en *Boletín de Historia Argentina y Americana Dr. E. Ravignani*, N°33, Buenos Aires enero/diciembre, 2011.

² Se ofrece información complementaria en el apartado siguiente.

³ Al respecto, cfr. Nohlen, D., (ed) (2005) *Elections in the Americas*, Vol. 2, Oxford: Oxford University Press.

⁴ Sobre este punto cfr., Torre, J.C. (2009) "Porqué no existió un fuerte movimiento socialista en la Argentina", en Hilb, Claudia, *El político y el científico*, Buenos Aires: Siglo XXI.

en torno de la modificación del Colegio Electoral y, por último, con las propuestas de redefinir el cuerpo político, a través del sufragio femenino, el de extranjeros o algunas otras combinaciones como la de restringir el voto a los analfabetos e incluir un voto calificado femenino.

En cuarto lugar, la Ley Sáenz Peña puede inscribirse, también, en la historia de las reformas electorales fallidas. No sólo no fue exitosa en crear el sistema político según el diseño de aquellos que la habían propuesto y defendido sino que tampoco fue capaz de asegurarles en él el lugar que ellos mismos estaban seguros de ocupar. El examen de la ley no puede ocultar la paradoja de ser una ley exitosa desde el punto de vista de la ampliación del sufragio que buscaba y produjo, pero un fracaso en el doble sentido recién señalado. No son muchas las reformas electorales que enfrentan esta paradoja aunque son varias las que pueden compararse en términos de la producción de efectos no deseados por aquellos que las promocionaron⁵.

En quinto lugar, por último, quisiera señalar dos dimensiones conceptuales asociadas a la sanción de la ley. Por un lado, la reaparición de una discusión en torno del modo de comprender la soberanía, ahora renovada en su “composición” y que involucró las dos formas tradicionales de una concepción individualista fundada en la noción de la auto-institución de lo social por parte del cuerpo político y una concepción fundada en la noción tradicional de “cuerpo” que vehiculizó una noción delegativa de la soberanía⁶. Por el otro, el inicio de la coexistencia de formas diferentes de figuración del Pueblo.

De este vasto elenco de problemas que he tratado de resumir en las cinco cuestiones recién evocadas, quisiera detenerme en la última de ellas para explorar algunos de los componentes del debate acerca de la figuración del Pueblo y resaltar, en una segunda parte, la continuidad de esa discusión y algunas de las modalidades que ha adquirido recientemente, a 100 años de la sanción de la Ley Sáenz Peña. Antes de ello, no obstante, creo imprescindible recordar algunos datos básicos que permiten contextualizar el problema de la figuración.

*

La redefinición del cuerpo político. El impacto de la ley Sáenz Peña

La aplicación de la ley Sáenz Peña produjo un gran impacto en términos de participación. El contraste entre 1910 y 1912 contribuye a comprender el impacto de la ley. No obstante, la evolución a partir 1912 contribuye también a ofrecer información importante. Quisiera recordar rápidamente tres aspectos relacionados con a) la participación; b) los efectos políticos; c) la dimensión conceptual

Desde este punto de la participación, creo pertinente observar que, entre 1910 y 1928, el número de votantes pasó de 200.000 a 1.500.000. A pesar de que esas cifras confortan la hipótesis de la exitosa ampliación del cuerpo político y del incremento participativo, es preciso contrastar esas cifras con otras. Así, el porcentaje de votantes sobre la población se mantuvo entre el 9 y el 12% según los años, mientras que el porcentaje de votantes sobre inscriptos estuvo alrededor del 60% según los años, con la excepción de 1928 que alcanzó al 80%. La sensación, compartida por muchos publicistas, de “asfixia política” o de “casa tomada” o de irrupción súbita de

⁵ Al respecto, cabe recordar algunas de las principales reformas electorales de la turbulenta historia institucional de las elecciones en Argentina: la de 1904 de circunscripciones uninominales, la de 1936 de sistema mayoritario, la de 1947 de sufragio femenino, la de 1972 y 1982 de supresión y reimplantación del Colegio Electoral, respectivamente, la de 1994 de elección directa, reelección presidencial y ballottage o la de 1994 de implantación del sistema de primarias abiertas, secretas y obligatorias, por sólo mencionar algunas.

⁶ Sobre este punto, cfr. más adelante la posición de Franceschi.

multitudes en la arena política no remite exclusivamente a la ampliación –que como se vio, es limitada considerando el total de la sociedad- sino que alude a fenómenos más relacionados con el carácter inédito e inesperado de esa participación. El fenómeno de la ampliación de los votantes fue percibido por algunos actores políticos, publicistas e historiadores como una considerable transformación, leída como la “democratización” del régimen político. En rigor, el sufragio universal había regido ininterrumpidamente desde 1857. Sólo el impacto del número debido a la obligatoriedad y la mayor transparencia en razón del carácter secreto hacen posible referirse como “democratizadores” a los efectos de la ley Sáenz Peña.

Con ser trascendente, los efectos políticos de ampliación de la participación están lejos de ser los más significativos. En términos políticos, quizás la performance comparada de los distintos partidos entre 1912 y 1928 sea aún más reveladora. El radicalismo obtuvo siempre el primer lugar tanto en las elecciones nacionales como en las de diputados nacionales y su caudal electoral pasó del 17% en 1912 al 57% en las elecciones de 1928. La persistencia de ese triunfo, tal como él puede apreciarse a lo largo del conjunto de elecciones tanto presidenciales como para diputados nacionales, fue prácticamente inmune a la división antipersonalista del partido de gobierno que, a pesar de haber disminuido el caudal electoral del radicalismo anterior a la ruptura, no tuvo la envergadura suficiente como para permitir el triunfo de alguno de los partidos de la oposición.

Por otro lado, la sanción de la ley tuvo un considerable impacto en lo que podría calificarse como la *conceptualización retrospectiva* del proceso de ampliación del sufragio. La ausencia de debate y reflexión sobre el significado del sufragio universal, instaurado definitivamente en 1857⁷, durante toda la segunda mitad del siglo XIX constituye una particularidad de la historia político-ideológica de la Argentina. En otras experiencias, y por imperio de formas censitarias de sufragio, la discusión acerca del pasaje del sufragio censitario al universal precedió, precisamente, a su universalización y se articuló como una importante demanda tanto en términos políticos como sociales. Las consecuencias políticas de la ausencia de la reivindicación específicamente político-electoral es un tema central en la constitución y particularidades de los partidos políticos durante los primeros años del siglo XX y están en el origen de la disociación entre las demandas políticas y sociales de los partidos de izquierda⁸

A partir de 1912, se disolvió esa suerte de naturalización de la universalidad del sufragio que acompañó y definió un importante contorno de la política argentina en la segunda mitad del siglo XIX. El sufragio universal como fundamento de la política electoral comenzó a ser tematizado, problematizado, objetado. Es cierto que algunos integrantes de la Generación del '37 lo habían cuestionado seriamente. Basta leer el *Dogma Socialista* para advertir hasta qué punto Echeverría recupera el argumento censitario y capacitario expuesto por F. Guizot –y que Echeverría probablemente había conocido a través de los artículos que, al respecto, Guizot había publicado en *Le Globe* en los años en los que Echeverría estaba en Francia- o leer atentamente, en el mismo texto, las críticas dirigidas al partido unitario, en especial a Rivadavia, quien había tenido la pésima idea de instaurar el despropósito del sufragio universal en la provincia de Buenos Aires. Pero sin dudas, luego de la sanción de la ley electoral posterior a la Constitución, el debate sobre la ausencia de restricciones legales del sufragio desapareció.

A pesar de ello, luego de 19012 y aún en el marco de un consenso generalizado, muchos publicistas comenzaron a advertir algunos disfuncionamientos o patologías políticas que atribuían al sufragio universal o a los efectos de su aplicación. Es, entonces, en esa desnaturalización de la universalidad del sufragio que se abre un debate sobre su pertinencia, su significado, sus consecuencias políticas

⁷ Como se recordará, la Constitución de 1853 no estableció ninguna restricción para el sufragio. La primera ley de elecciones nacionales de 1857 retomó el mismo criterio, estableciendo el voto universal para varones sin restricción de alfabetización o propiedad.

⁸ Sobre este punto cfr. Torre, J.C., op. cit.

y aún sus implicancias filosóficas. Uno de ellos, sobre el que me quiero concentrar, como ya he señalado, es la discusión acerca de la figuración del Pueblo en tres publicistas que expresan, a su manera, orientaciones políticas e ideológicas diferentes: R. Rivarola, J. Ingenieros y G. Franceschi.

*

Rivarola forma parte de un conjunto de publicistas que había objetado que la crisis política del Centenario exigiera una reforma electoral⁹. Entre 1918 y 1922 Rivarola dio a conocer un conjunto de artículos que revisaban en profundidad los fundamentos de la experiencia democrática en dos aspectos esenciales: la universalidad del sufragio y los mecanismos representativos, en particular en relación con la figuración del pueblo.

La inadecuación entre el sufragio universal y la representación de los intereses individuales y colectivos es el punto de partida para una revisión de los principios consagrados por la ley Sáenz Peña. Insistiendo en el carácter deficitario de la capacidad representativa del sufragio universal, Rivarola apreciaba la supresión del voto venal y la garantía de imparcialidad del gobierno que la aplicación de la ley había provocado. No obstante, objetaba “la ficción preexistente del sufragio universal” insistiendo en que era indispensable favorecer la irrupción de un tercer partido, el de la opinión pública, uno de cuyos objetivos debía ser el de apoyar con sus votos a todas aquellas agrupaciones que incluyeran estas tres proposiciones: “1° calificación del sufragio; 2° la extensión del sufragio calificado a los extranjeros de más estricta calificación, si se quiere; 3° la extensión del sufragio a las mujeres también con adecuada calificación”¹⁰.

La imperiosa reforma que propone resulta de una complejización creciente de la noción de *figuración del pueblo*. Para Rivarola, ya no se podía concebir al pueblo con la simplicidad de los constituyentes, que habían identificado la soberanía popular con un “conjunto de hombres de cierta edad nacidos en el territorio”¹¹. Esta pasmosa simplicidad representaba insuficientemente las transformaciones sociales recientes. Era imperativo reemplazar la conceptualización individualista de lo social por otra, más adecuada, que diera cuenta que la sociedad era un conjunto de agregados, resultado del crecimiento económico y de la diversificación de funciones. De ello resultaba que la constitución era “demasiado estrecha para que puedan realizarse las nuevas formas de representación resultantes de la compleja evolución social”¹².

Resultaba imprescindible superar el concepto vago e indefinido de *pueblo* para hacer prevalecer el de sociedad organizada. La modificación acorde de los mecanismos representativos debía conducir a modificar al menos la composición de una de las dos cámaras. “(…), puede suponerse que hubiera en el Senado un representante del azúcar de Tucumán, uno del vino de Mendoza y otro del trigo de Santa Fe, a los cuales se agregarían los representativos más directos o inmediatos de otros *órdenes de intereses*”¹³. Esta visión de representación social estrechamente ligada con intereses se combinaba también con una preocupación por reducir la distancia entre representantes y representados agregando un criterio identitario fundado sobre el modelo de la representación obrera. “Agricultores, ganaderos, industriales, comerciantes, educacionistas, militares, empleados de administración y demás columnas de la clasificación social, podrían organizarse en agrupaciones electorales siguiendo el ejemplo que les han dado y le dan los obreros”¹⁴. En suma, Rivarola propone encarar una profunda reforma del gobierno representativo cuyos puntos esenciales debían ser la revisión del carácter universal

⁹ He analizado esta cuestión en “La República Verdadera impugnada” en Roldán, D. (2006) *Crear la Democracia*, Buenos Aires: FCE.

¹⁰ Rivarola, R. (1918) “El tercer partido en el sufragio político”, en *RACP*, N° 97, 1918, op. cit.

¹¹ Rivarola, R. (1920) “Un poco de teoría ... política y otro poco de ideal ... social”, en *RACP*, N° 122, p. 42.

¹² *Ibid.*, p. 43.

¹³ *Ibid.*, p. 49. El subrayado es mío.

¹⁴ *Ibid.*, op. cit., p. 53.

del sufragio, la incorporación de la representación de intereses en el senado, la elección presidencial por parte del parlamento, la incorporación de restricciones capacitarias al sufragio combinado con la inclusión del sufragio femenino y extranjero con iguales o mayores restricciones.

*

En *El Hombre Mediocre*, publicado en España y luego reeditado en 1917, Ingenieros afirma que es la imposibilidad de distinguir su personalidad de la de la mayoría de los contemporáneos lo que distingue al hombre mediocre. Esta cualidad se refuerza en el pasaje del individuo a la sociedad; allí, en el imperio del número, lo habitual no son los extremos: entre el genio y el idiota, “el que prospera y se reproduce en el silencio y en la tiniebla, es el mediocre”¹⁵. Su función social es doble: en primer lugar, opone a la imaginación creadora de los hombres superiores, una paciencia imitativa que lo hace “perfectamente adaptado para vivir en rebaño, reflejando las rutinas, prejuicios y dogmatismos reconocidamente útiles para la domesticidad”¹⁶. Su inacción es productiva puesto que es él quien custodia los prejuicios, los dogmas, las tradiciones. Si odia a los creadores, también resiste a los destructores. Entre ambos, y es su segunda función, el hombre mediocre es un productor de la estabilidad social. Transpuesto en clave política, el argumento deriva en una conceptualización problemática de la democracia. La igualdad constituye el principio de regulación social y el fundamento en el que reposa la soberanía popular. Pero la igualdad es percibida como un criterio despojado de científicismo y de escasa relevancia en la descripción del mundo real. Ingenieros se refugia, entonces, en una de las formas posibles de conciliar una cierta aspiración igualitaria con la ausencia de su imperio: la noción de mérito. El mérito adquiría así una enorme significación puesto que constituía un criterio indiscutible para argumentar la legitimidad de las desigualdades. En este marco, Ingenieros procede a una reconceptualización de la democracia. En primer lugar, preguntándose si “el progresivo advenimiento de la democracia, permitiendo la igualdad de los más, ha dificultado la culminación de los mejores”¹⁷. En segundo lugar, porque el proceso de igualación democrática restringe las funciones de los hombres superiores; en tercer lugar, porque ese impulso es contrario a la Naturaleza, en la medida en que la sociedad necesita, como el mundo natural, de la desigualdad. Inspirado en un paralelismo biologicista un tanto extrapolado, Ingenieros recuerda que en la igualdad, no hay selección y, por lo tanto, tampoco progreso. “La igualdad es la muerte”, sentencia. “Si fuera posible una constante nivelación, agrega, si hubieran sucumbido alguna vez todos los individuos diferenciados, los originales, la humanidad no existiría”¹⁸. Es por lo tanto imposible pensar en la positividad de la igualdad o, al menos, en la combinación de la igualdad y el progreso.

Ingenieros concluye que es preciso repensar adecuadamente el sentido de la democracia. Si ella no puede fundarse en la igualdad, es porque el ideal democrático es otra forma de llamar la reivindicación de la aristocracia del mérito en contra de los privilegios de las castas. “La igualdad es un equívoco o una paradoja, según los casos”¹⁹. Así, el mejor régimen no es aquél que resalta el principio igualitario o que aspira a su realización sino aquél en el que el mérito individual se constituye en un principio de regulación social y de “gestión” legítima de las inevitables y saludables desigualdades. “La aristocracia del mérito es el régimen ideal, frente a las dos mediocracias que ensombrecen la historia. Tiene su fórmula absoluta: ‘la justicia en la desigualdad’ ”²⁰. Así el problema con las sociedades aristocráticas no es tanto la desigualdad sino la ilegitimidad de esa desigualdad.

¹⁵ Ingenieros, J. (1917) *El hombre mediocre*, Buenos Aires, Rosso, p. 47.

¹⁶ *Ibid.*, p. 54

¹⁷ *Ibid.*, p. 211

¹⁸ *Ibid.*, p. 213

¹⁹ *Ibid.*, p. 214

²⁰ *Ibid.*, p. 218

Algunos años más tarde, Ingenieros reemplazó este elogio de la meritocracia elitista por una revisión de la teoría política y de sus fundamentos a la luz de la experiencia de la revolución comunista y de la evolución de la política argentina. La revolución rusa y, en particular, la experiencia de los soviets, representa para Ingenieros, una nueva filosofía política. La comprensión de esta novedad exige una revisión histórica del proceso de constitución de las primeras formas de la representación y de la creación de vínculos entre el poder y la sociedad.

Según su perspectiva, los estados nacionales se constituyeron en paralelo con la voluntad de expresar con firmeza el derecho de diputar representantes a los cuerpos deliberativos. Así nacieron las asambleas en las que los feudos, los órdenes y las clases adquirieron un derecho de representación. En su origen, entonces, la representación se enlazó con la trama social y fue un vehículo de expresión de rudimentarios intereses socialmente diferenciados.

Este esquema de representación funcional fue necesariamente adaptado luego de que las revoluciones impusieran el principio de la soberanía popular. Considerada como un derecho individual y contraria a los privilegios de clase, la soberanía popular impuso una representación cuantitativa, dividiendo el pueblo soberano en secciones electorales. A través del sufragio universal se extendieron los derechos electorales a un número creciente de individuos y, en paralelo con la ampliación de derechos políticos, se sustituyó el criterio funcional por un otro “topográfico y cuantitativo”²¹. Así, se procedió a dividir la sociedad en distritos que representaban exclusivamente una forma de división territorial pero despojados de funcionalidad social. “Esta forma de la representación, concluye Ingenieros, es la más ilógica y primitiva de todas las posibles dentro del sufragio universal; la sociedad no está representada por funciones naturales, sino por secciones artificiales”²².

La disociación entre la representación de individuos o de partidos y los agregados sociales, y la artificialidad que ella consagra terminaron de crear un conjunto de castas privilegiadas de la sociedad moderna, los cuerpos legislativos, y nuevos absolutismos en los que predominan los ejecutivos. La separación entre los individuos y las instituciones representativas que resulta de ello es tan sólo uno de los disfuncionamientos de las democracias representativas; fundados en ella, los partidos políticos no sólo son maquinarias para ganar elecciones en manos de hábiles caudillos o agrupaciones desprovistas de cualquier principio o ambas a la vez. En la perspectiva de Ingenieros, los partidos no representaban ningún interés identificable de la sociedad ni ninguna función social específica, contribuyendo a la artificialidad del conjunto de la política respecto de la sociedad.

La voluntad de repensar también la estructura, organización y sentido de los partidos políticos no sólo partía de la necesidad de restaurar la diferenciación entre lo político y lo social, puesto que esa diferenciación resultaba de una consideración “individualista” del Pueblo. Si las formas de la representación debían rearticularse para sellar la distancia entre la política y la sociedad, era indispensable también repensar la cuestión de la figuración del Pueblo. “No se ha tenido en cuenta, afirma Ingenieros, que el pueblo es un conjunto de funciones sociales distintas y que para representarlas eficazmente es necesario ‘organizar’ el pueblo”²³. “A esa expresión bruta del sufragio universal se la ha llamado Democracia, sin más resultado que desacreditar el vocablo; el actual parlamentarismo, en vez de representar necesidades y aspiraciones bien determinadas, expresa vagas tendencias de la voluntad social, corrientes de intereses indefinidos, mal canalizados y siempre dispuestos a desbarbar”²⁴.

²¹ Ingenieros, J., (1953) “La democracia funcional en Rusia”, en *Los Tiempos Nuevos*, Buenos Aires: Rueda, p. 91.

²² *Ibid.*, p. 91

²³ *Ibid.*, p. 94

²⁴ *Ibid.*, p. 94

La impugnación global al régimen representativo y a la concepción del pueblo, no implicaba ni una crítica al sufragio universal ni una impugnación a la democracia pero la evolución histórica y política había revelado el anacronismo de las formas políticas instauradas en el surco de la comprensión de la política del siglo XIX. La democracia representativa y la reforma electoral, que había buscado su perfeccionamiento, estaban destinadas a ser superadas. Esta superación requería revisar la cuestión de la representación y de la figuración del pueblo, y redefinir el régimen federal, con las consecuencias políticas e institucionales que esta revisión sugiere. En resumen, “el ideal consiste en hacer efectiva la representación social, pasando del *sufragio universal indiferenciado e incoherente, al sufragio universal funcionalmente organizada*”²⁵.

*

Franceschi publicó *La Iglesia y la Democracia* en 1918. El libro forma parte de una considerable cantidad de textos escritos en el clima producido por la Primera Guerra. Como tantos otros de su género, está habitado por la convicción, en este caso gozosa, de que “el conjunto de lo que llamamos régimen moderno se desmorona” y que el centro de ese desmoronamiento es la concepción individualista de la sociedad o, más en general, el “individualismo”. La crítica a la declaración de los derechos del Hombre y del Ciudadano, la objeción a la ley Le Chapellier, el clásico tópico del egoísmo asocial del individualismo desenfrenado que el liberalismo había introducido en la cultura europeo-occidental, etc. forman parte de una temática presente a lo largo de todo el texto que no agrega a los argumentos ya conocidos de otros textos inspirados por un tono un poco más “nacionalista” pero igualmente gozoso y que lo será cada vez más a medida que los años avancen –como puede verse en Iburguren-. Sí, en cambio, se diferencia del tono, aunque no de los argumentos, de la una aproximación pesimista con matices “nacionalistas”, tal como se observa, por ejemplo, en J.V. González.

Igual que para muchos que reconstruyen argumentos a favor de la crítica a la sociedad constituida por individuos, la sociedad, para Franceschi, no es una cantidad de hombres esparcidos con densidad mayor o menor sobre un territorio, sin otros vínculos que el gobierno central y las unidades regionales. La sociedad, afirma, no puede concebirse como una superficie bidimensional agotada en sus dimensiones de largo y ancho. Es indispensable agregar “volumen”, es decir, las sociedades poseen también, un *cuero*, una profundidad.

Si bien las dos primeras están representadas, la tercera, constituida por la profesión, no está representada en ninguna parte. La profesión, para los sociólogos católicos, es una asociación tan conforme a la naturaleza como el municipio. Esa organización, tan natural como la municipal, está privada de existencia o, en todo caso, su existencia es tan sólo rudimentaria e imperfecta, puesto que la ley apenas la tolera y porque esa asociación no existe.

De allí la conclusión: “la representación legislativa del organismo social debe ser igualmente orgánica y no constituida exclusivamente por delegados regionales. La única manera es tener en cuenta las profesiones. “Del concepto social cristiano sobre la profesión se deduce la representación de las profesiones, por medio de delegados escogidos por las mismas”²⁶. En la misma línea, agrega, “La profesión organizada es la única solución razonable de los problemas planteados por el individualismo y es por otra parte la consecuencia lógica de la urgencia de organismos técnicos destinados a regir la producción”²⁷.

²⁵ Ibid., p. 106. El subrayado es mío.

²⁶ Franceschi, G. (1918) *La democracia y la Iglesia*, Buenos Aires: Agencia General de Librería y Publicaciones, p. 104.

²⁷ Ibid., p. 105

Más allá de esta contribución a la cuestión de cómo organizar la representación y, por lo tanto, de cómo pensar el sujeto soberano, Franceschi es uno de los raros publicistas de la época en avanzar una discusión acerca del origen y de la extensión de la soberanía. En un largo capítulo, analiza, de este modo, la concepción clásica de la soberanía que, según su perspectiva, siempre defendió la iglesia. Desde su punto de vista, la iglesia siempre estuvo en contra de la concepción absolutista de los monarcas. La verdadera doctrina católica no fue la que elaboraron los juristas de Felipe el Hermoso, inspirados a su vez en los juristas romanos, en el marco de su conflicto con Bonifacio VIII sino una concepción popular de la soberanía no absolutista. Más allá de este debate, que no tiene sentido reproducir para mi argumento, sí es preciso señalar que esta consideración conduce a Franceschi a pronunciarse respecto del significado de la soberanía popular negando explícitamente que ella pueda relevar de la auto-institución de lo social. La soberanía no instituye lo social puesto que lo social es ajeno a la voluntad del hombre y expresión, en última instancia, de una forma natural de concebir la política que hunde sus raíces, a la vez, en la tradición clásica y en la condición social del hombre, tal como Dios lo creó. No hay, así, auto-institución de lo social pero sí una católica defensa de la soberanía popular. En esa defensa, como se vio, el pueblo no es, tampoco en este caso, un conjunto de individuos que satisfacen sus intereses o voluntades sino más bien un “cuerpo” denso y profundo.

*

Desde perspectivas distintas **Rivarola, Ingenieros y Franceschi**, reconsideran la cuestión de la figuración del pueblo al examinar las insuficiencias de una imagen ingenua que asemeja al pueblo con una adición individual de voluntades. Es a partir de una crítica al sufragio que se abre camino una reflexión sobre la imagen de lo social que condujo a la necesidad de repensar, en paralelo, la adecuación de los mecanismos de la representación a una nueva imagen de lo social fundada en agregados, cuerpos, estamentos, etc.

Entre 1910 y 1920, el período abarcado *grosso modo* por los textos convocados, el conjunto de las convicciones democráticas de muchos de los publicistas fue puesta a prueba. El funcionamiento del régimen político bajo la forma de una “democracia ampliada” habilitó la irrupción de una serie de ambigüedades que conciernen el conjunto de la política. Ambigüedad en relación con el fundamento del sufragio universal, con las formas de producir la figuración del pueblo y, por lo tanto, de la representación de lo social, con las distintas alternativas de reconstitución del cuerpo político, con los mecanismos representativos, etc. Más allá del interés de estos debates, que por falta de espacio aquí sólo se sugieren en sus expresiones más reducidas, esta emergencia revela bien hasta qué punto el proceso de armonizar la tradición liberal con la aspiración democrática comenzaba a encontrar dificultades de consideración. Estas dificultades, lo sabemos, no sólo se limitaron a los debates que surgieron pero ellos dan una pista clara y contundente de la aludida dificultad. La metáfora del fracaso de la armonización —el golpe militar de 1930— no se inscribe en una sociedad ajena a esa dificultad.

*

Casi cien años después, dos grandes debates se sucedieron desde el retorno de la democracia. El primero, el debate liberal sobre la democracia; el segundo, el debate democrático sobre la democracia, es decir, el debate acerca de la figuración del pueblo; acerca de cómo constituir la representación del soberano. Se trata de una discusión esencial pero aún tibiamente explorada en el proceso de consolidación democrática iniciado en 1983 aunque, como acabamos de ver, se trata de un debate que se inició casi al mismo tiempo que comenzaron a hacerse sentir algunas de las consecuencias, voluntarias o involuntarias, de la aplicación de la ley Sáenz Peña.

Este segundo debate quizás haya comenzado como una disputa entre quienes reivindicaban una política de redistribución del ingreso y a quienes se les atribuía una desmedida avaricia en la satisfacción de intereses sectoriales, contrarios al bienestar general, para luego radicalizarse como un enfrentamiento con sectores evocados como sectores destituyentes que amenazaban al gobierno y

quienes se habían autoasignado su incondicional defensa. A lo largo de ese conflicto, reapareció la figura del pueblo-esencia. Esa figura no reproduce la noción de una agregación de intereses que expresan una concepción naturalista de la política, como en Rivarola; no expresa una figuración del pueblo fundada en la superación del universo individualista ajeno a la aristocracia y a la democracia, como en Ingenieros; ni una concepción naturalista y unitaria de inspiración católica como en Franceschi. Se inspira, en cambio, en una lectura fundada en la persistencia de una de las representaciones clásicas del pueblo: la figura del pueblo-esencia. Dos notas bastan para caracterizarla: el pueblo-esencia exalta la unidad del pueblo y la nación y se forja en una dinámica de ocultamiento de divisiones internas y de exacerbación de las diferencias con lo externo, designando esa exterioridad bajo la forma de "elites corruptas", etc.

Los argumentos no son novedosos: sí lo es, en cambio, que una parte de la sociedad pareció no reconocerse en la polarización que sustenta la imagen del pueblo-esencia y encontró que esa figura del pueblo es insatisfactoria para nombrar la representación democrática sin, por ello, recurrir a las otras formas ya consideradas de esa figuración.

La persistencia de la figura del pueblo-esencia, reaparecida desde las profundidades de la historia, y la insatisfacción e ineficacia que la acompañan crearon las condiciones para un debate social que puede conducir a reforzar la representación populista o, en ausencia de otras alternativas, a una reconceptualización pluralista del pueblo.

Para ello, no obstante, es preciso considerar la paradoja de la representación democrática: la democracia es un régimen fundado en la soberanía del pueblo pero el pueblo no existe. El pueblo no posee una materialización sociológica y su voluntad no es inmediata; sólo existe como producto de un proceso de desciframiento cuyo resultado está sujeto, cada vez más, a variaciones temporales que confieren volatilidad a ese desciframiento, que desafían la estabilidad del régimen político y que debilitan o refuerzan la perdurabilidad temporal que otorga la legitimidad electoral. El pueblo no es una naturaleza, ni una esencia; no es siempre igual a sí mismo ni expresa una visión estática de la realidad. En democracia, la soberanía es un lugar vacío. "El Pueblo soy yo" no es más que la democratización de la fórmula típica del absolutismo. Como se ve, el debate sobre la figuración del pueblo, abierto con la ley Sáenz Peña persiste.

Más allá de los avatares de esta discusión, reactualizada por la política y expresada, en lo esencial a través de la prensa, quisiera inscribir este debate en otro, menos público, que involucra algunas reflexiones acerca de la figuración del pueblo en la democracia contemporánea. La producción sobre esta cuestión es considerable. Aquí, me concentraré, exclusivamente en contrastar someramente dos importantes contribuciones que constituyen tanto formas alternativas de conceptualizar tanto la figuración del pueblo como, inevitablemente, la democracia *tout court*.

En primer lugar, consideraré el libro de C. Nino, *Los fundamentos de la democracia deliberativa*. Allí, Nino expone una concepción deliberativa y epistemológica de la democracia en la cual el funcionamiento del sistema político constituye un mecanismo de producción de normas morales que aspiran a expresar un consenso producto de las condiciones bajo las cuales se realiza el proceso deliberativo. Esas condiciones son particularmente exigentes pues involucran tanto un conjunto de capacidades para la participación de la empresa colectiva de la discusión como una capacidad particular de controlar algunas "pulsiones" que hagan posible autolimitarse en la utilización de un conjunto de argumentos y formas retóricas, cuya utilización perturban el despliegue de la deliberación. Sólo como ejemplo, veamos una de las condiciones que cualquier aceptable deliberación debería satisfacer y que Nino llama la ausencia de

inconsistencias pragmáticas obvias. Así, observa Nino, “no se aceptarán como argumentos genuinos aquellas declaraciones que sean incompatibles con las manifestaciones que sean hechas por el mismo individuo en otro conflicto”²⁸.

Esa concepción de la democracia, obviamente, está fundada en un individuo racional, capaz de participar de debates reglados y con exigencias argumentativas y lógicas y, por supuesto, cuya finalidad es la producción colectiva de normas y decisiones. El pueblo, como sujeto soberano, está compuesto así de individuos racionales, autónomos y capaces de participar de ese debate.

En segundo lugar, *La razón populista* de E. Laclau. En la argumentación de Laclau, obviamente, el pueblo adquiere un contorno completamente diferente. No estamos frente a una teoría de la figuración del Pueblo sino, más bien, frente a una concepción de la producción del Pueblo. En efecto, el surgimiento del Pueblo requiere el pasaje de demandas aisladas a una demanda “global” que implica la formación de fronteras políticas y la construcción discursiva del poder como fuerza antagónica. De este modo, si la sociedad alcanzara un orden institucional tal que todas las demandas fueran satisfechas no habría populismo pero tampoco habría política. Así, el populismo no es un tipo de movimiento sino una lógica política, es decir, una lógica que no está asociada a un sistema de reglas como las lógicas del parentesco o las del mercado (lógicas sociales) sino que están relacionadas con la institución de lo social. El pueblo, entonces, es un conjunto de demandas equivalenciales articuladas por un significante vacío. Aún más, el pueblo sólo adquiere existencia como tal en el marco de una teoría representativa. “La principal dificultad con las teorías clásicas de la representación política, observa Laclau, es que la mayoría de ellas concibió la voluntad del pueblo como algo constituido antes de la representación”²⁹ No, por cierto, la representación de intereses, de identidades o de voluntades. La concepción representativa que expresa Laclau se funda en la idea de que no existen intereses, identidades o voluntades antes del momento representativo y, por lo tanto, que el pueblo sólo existe en la representación. “(...) la construcción del pueblo sería imposible sin el funcionamiento de los mecanismos de la representación”³⁰. Del mismo modo, el líder, que es el sujeto de la representación y su condensación sólo existe también en ese momento. Así, la representación es el mecanismo inmediato de producción del pueblo; en ausencia de ese mecanismo, el pueblo no existe.

Pueblo-esencia, populismo, conjunto de individuos racionales y autónomos, éstas y otras tantas corresponden a las figuras del pueblo en el debate contemporáneo.

Este debate entre distintas formas de comprender al sujeto soberano no se agotará. Sin duda, algunos argumentos son preferibles a otros. Es inevitable. A cien años del debate abierto en el contexto de la aplicación de la ley Sáenz Peña, sí sabemos que la democracia sólo puede instalarse en el “desencatamiento” del mundo y en las respuestas cambiantes frente a la incertidumbre que deriva de la construcción colectiva de un futuro que ya no está prefigurado. La ausencia de incertidumbre se paga al precio de aceptar un orden producido; al contrario, producirlo colectivamente nos sume en la idea de un futuro que se nos escapa pero del que no escaparemos. Quizás, el único límite para ese debate sea el de las concepciones cerradas de la política.

²⁸ Nino, C. (1997) *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona: Gedisa, p. 172.

²⁹ Laclau, E. (2005) *La razón populista*, Buenos Aires: FCE, 2005, p. 206.

³⁰ *Ibid.*, p. 204.