

EL MALESTAR ENTRE LA DEMOCRACIA Y LA REPÚBLICA

MARÍA MATILDE OLLIER¹

Resulta difícil atribuir a una sola causa la sanción de la Ley Sáenz Peña. Cuando en agosto de 1911, el presidente presentó el proyecto ante el Congreso, sin lugar a dudas, razones diversas se habían entrecruzado en su formulación. De ahí que mucho se haya escrito sobre los motivos que llevaron a los reformadores a la propuesta de una ley que cambiaría para siempre el sistema político argentino. Si apuntaba a dividir a los sectores populares incluyendo a unos y relegando a otros, si aspiraba a sacar de la calle el conflicto social para ubicarlo en el ámbito institucional de la política, si fue guiada por la convicción de que los reformadores serían sus principales beneficiarios, si diagnosticaba que la sociedad argentina había alcanzado una complejidad tal que requería la presencia de partidos políticos capaces de mediar entre la ciudadanía y el Estado para volver a éste legítimo y sustentable, constituyen todas interpretaciones originales cuya discusión no llevaré adelante en estas pá-

ginas. Más todavía, probablemente todas contengan un alto grado de verosimilitud, en tanto distintas perspectivas ideológicas e intereses políticos convergieron en la aprobación de la ley.

Por lo tanto, dejando de lado el propósito, más calificado por cierto, de volver sobre los varios estímulos que condujeron a la promulgación de la ley, en esta nota apunto a reflexionar en una doble dirección, ambas fundadas en el incumplimiento de algunos de sus aspectos. Mientras la primera dirección refiere a un componente de la ley que sufrió permanentes incumplimientos durante varias décadas, la segunda remite a una intención de los reformadores, cuyo incumplimiento sigue vigente.

Comienzo por la primera dirección, esto es, el cumplimiento tardío. La Ley Sáenz Peña, juzgada a la distancia, no aparece sujeta a impugnación alguna. Su logro más importante, la conjunción del voto secreto, obligatorio, universal y masculino, re-

¹ María Matilde Ollier es Decana de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín. Allí ejerce la docencia, la investigación y la dirección de su Doctorado en Ciencia Política. La autora agradece a Sebastián Mazzuca sus comentarios sobre esta nota.

presentó un paso decisivo en el proceso de inclusión política allí iniciado. Sin embargo, su implementación efectiva atravesó una serie de avatares, que supusieron algunos avances –como fue el voto femenino– y varias contramarchas. Estas últimas encontraron su origen en severos cuestionamientos, que sufrió su puesta en escena, por distintos sectores de las elites. Pese a sus tropiezos la ley produjo, en cambio, una consecuencia positiva que transformó para siempre la fisonomía del sistema político argentino: construyó un imaginario. Los retrocesos en su aplicación, a los cuales se vio sometida durante setenta y un años, no lograron borrar ese imaginario que contribuyó a crear: al instalar la promesa de participar en la vida política, su sanción se convirtió en una amenaza permanente, sobre todo para aquellos que optaron por el camino de su violación.

Desde que la legislación fue aplicada a nivel nacional, en 1916, nunca más un proyecto político, que aspirase a ser duradero, estuvo en condiciones de descartar de su porvenir el llamado electoral. Al establecer como deber el ejercicio de la ciudadanía en una franja numerosa de los nuevos grupos sociales, que gracias a ella se fueron incorporando a la vida política, la ley trazó un horizonte de esperanza para el conjunto de la sociedad argentina. Desde entonces ningún diseño político, si pretendía ser exitoso, podía volver atrás. Con otros ciudadanos y con otros

partidos, como fue el objetivo último del golpe de estado de 1976, la convocatoria electoral se convertía en una meta ineludible. Aun bajo el terror, ese destino acechaba a la distancia para la legitimación del orden político que los militares buscaban imponer. El primer gran triunfo de la ley no fue, lamentablemente, la estabilidad del sistema político. Para ello debieron pasar varias décadas; una larga transición que abarcó setenta y un años, hasta que la ley llegó a cumplirse de manera estable. Su victoria fue, en cambio, albergar en el imaginario colectivo de los argentinos una creencia: sin la aprobación ciudadana en las urnas jamás sería posible un régimen político legítimo y duradero.

Continúo en la segunda dirección, esto es, el incumplimiento vigente. En la fracasada motivación de los reformadores se encuentra, quizás, una de las razones de los vaivenes que el sufragio atravesó durante aquel largo período de tiempo. Pero para llevar adelante esta segunda reflexión, me apropio de un texto de Mazzuca y Robinson (2009) con el cual entrevero mi mirada. Según los autores, la Reforma de 1912 introdujo el voto incompleto, un andamiaje del sistema electoral que la Argentina compartió en los inicios con otros países sudamericanos como Colombia y Uruguay. El voto incompleto implicaba dos dimensiones: la primera, llevar bancas a más de un partido político, las cuales, en general, recaer-

rían en las dos fuerzas importantes por su peso electoral que actuaban en el país; y la segunda, atribuir una porción fija de escaños tanto al ganador como al «subcampeón» (mayor cantidad de bancas al primero y menor al segundo). Esta última dimensión significaba el establecimiento de antemano de las cuotas de poder institucional a las cuales cada partido estaba en condiciones de acceder.

En la interpretación de Mazzuca y Robinson, la elite política introdujo el voto incompleto ante el temor a una revolución opositora y no por recelo frente a la posibilidad de sufrir una derrota electoral. En los tres países citados, el partido de gobierno confiaba en permanecer en el poder en un futuro previsible, aunque en la Argentina esto no sucedió. Los gobiernos, entonces, promovieron reformas, concluyen los autores, que inexorablemente habrían de reducir su presencia en la legislatura a cambio de lograr el apaciguamiento político que por causas diversas consideraban necesario. Si la complejidad de la reforma revela los múltiples objetivos que persiguieron los reformadores, la consolidación de la estabilidad

política, sin embargo, resultó una clara motivación que no puede soslayarse.

La Unión Cívica Radical era el contrincante de mayor peso que enfrentaba el Partido Autonomista Nacional y esta fuerza demandaba participación en el poder. En consecuencia, más allá de la ausencia real de una amenaza revolucionaria, compartir el poder, a lo cual conducía la lista incompleta, configuraba no solo una aspiración sino también una necesidad para consolidar la estabilidad política democrática. Así lo expresó el mismo Sáenz Peña al presentar la ley: «Si la mayoría no fuese tan egoísta, la minoría nunca plantearía una amenaza al orden institucional», tales fueron las palabras con que el presidente acompañó el proyecto de reforma electoral en el Congreso². Esta frase advierte claramente sobre la necesidad de compartir el poder como mecanismo clave para el logro de la estabilidad democrática. La visión del poder político como un espacio divisible, pues su divisibilidad es aquello que lo hace compartible, revelaba un reconocimiento de la pluralidad social que estaba alcanzando la sociedad argentina³.

² Sebastián Mazzuca y James A. Robinson, «Political Conflict and Power Sharing in the Origins of Modern Colombia», en: *Hispanic American Historical Review*, Copyright by Duke University Press, 2009, p. 320 (traducción propia).

³ Mazzuca y Robinson observan, en la lista incompleta, un importante componente de la democratización, «cerca del 70% del debate legislativo, incluida la mejor presentación de los legisladores tomados individualmente, giraron en torno al tipo de reglas electorales» (op. cit., p. 319, traducción propia).

La existencia de mecanismos capaces de permitir la coexistencia pacífica entre el gobierno y la oposición fue, entonces, la otra motivación, junto a la participación plena, de los procesos democratizadores iniciados el siglo pasado. El incumplimiento, en cambio, de esta motivación de la ley trajo secuelas nefastas para el sistema político. Mazzuca y Robinson sugieren que la imposibilidad de compartir el poder produjo como desenlace la dificultad para compatibilizar gobernabilidad y representación, al generar una tensión entre ambas: la consecución de una de ellas (la gobernabilidad) ponía en riesgo el cumplimiento de la otra (la representación); y viceversa. De ahí que el triunfo de la gobernabilidad por sobre la representación, al final devino en un fracaso de la democracia naciente.

La primera experiencia nacional a la cual la ley dio paso, no logró encarnar la aspiración de un régimen democrático y republicano fundado en una competencia que entendiéndose el poder como un espacio ocupado por la representación plena. La necesidad de gobernar, y en consecuencia la gobernabilidad, no encontró en la representación plena, aunque en tensión, su límite. La oposición, a su vez, en nombre de la representación que encarnaba no dejaba gobernar a quienes, según

la ley, habían sido elegidos para ese fin. No obstante, ni el ganador del premio mayor tenía el derecho de desconocer a los representantes del adversario, ni éstos podían desconocer al ganador y a su obligación de gobernar. En este espacio tenso pero compartido debía transcurrir la convivencia democrática. Sin embargo, eso no ocurrió.

Sin duda Hipólito Irigoyen privilegió la gobernabilidad y la acumulación de poder que ella traía aparejada, por sobre la representación; así lo prueban sus intervenciones a las provincias, sus faltazos al Congreso, y la construcción de un movimiento político que al identificarse con él, y ambos con la nación, contribuyó a crear identidades políticas excluyentes, dentro de un territorio que fatalmente los condenaba a la convivencia. *La extraña parálisis legislativa de la república verdadera* constituye la demostración de un empate donde las explicaciones desplegadas por Halperin Donghi (2000)⁴ no ocultan la postura de una oposición —por momentos irracional— que no veía en la legislación un instrumento de sanción de políticas necesarias para garantizar la gobernabilidad. Como corolario, esta incapacidad de compartir el poder entre los partidos rivales se trasladó al interior de las propias fuerzas radicales y conservadores, las pri-

⁴ Tulio Halperin Donghi, *Vida y Muerte de la República Verdadera*, Biblioteca del Pensamiento Argentino IV, Buenos Aires, Ariel, 2000.

meras sometidas a una facciosidad infructuosa y las segundas desgajadas e inhabilitadas para armar un partido nacional.

A su vez, la Ley Sáenz Peña tenía como telón de fondo un texto constitucional que había organizado una república federal y presidencialista. En ella la división territorial y funcional de poderes proveía los instrumentos para resolver esa ten-

sión entre gobernabilidad y representación, dentro un marco legal. Compartir el poder se inscribía entonces, paradójica e in-intencionalmente, en el control sobre el poder. Sin embargo, el fracaso de competir dentro de un espacio asumido de manera compartida, acabó originando un malestar en la relación entre la democracia y la república, que todavía sigue vigente.

Registro bibliográfico

OLLIER, MARÍA MATILDE

«El malestar entre la democracia y la república», en: ESTUDIOS SOCIALES, revista universitaria semestral, año XXII, N° 43, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, segundo semestre, 2012, pp. 274-278.