

Representación política, orden y progreso. La reforma electoral de 1902

Luciano de Privitellio (UNSAM, UBA, CONICET)

Publicado en: **Política y Gestión**, (UNSAM), volumen 9, año 2006.

Este país, según mis convicciones, después de un estudio prolijo de nuestra historia, no ha votado nunca. Joaquín V. González, Discurso en el Senado de la Nación, 1902

Los ilusos esperaban vencer a los gobiernos batiéndolos en detalle, en el distrito. No pensaron en que a los gobiernos les sería más fácil vencer a la opinión en detalle. **La Prensa**, 14 de marzo de 1904.

Al día siguiente de las elecciones de 1904, las primeras y únicas realizadas bajo el imperio de la ley electoral aprobada en 1902 por iniciativa del ministro del interior de Julio A. Roca, Joaquín V. González, **La Prensa** sentenciaba el fracaso de la reforma. Para los muchos lectores del matutino opositor no se trataba de una constatación sorprendente. Desde el mes de enero se multiplicaron en el diario las informaciones y las notas editoriales sobre los próximos comicios; todas ellas giraban alrededor de una denuncia monocorde y reiterativa: los gobiernos provinciales estaban montando sus tradicionales máquinas electorales sin que la nueva normativa perturbara la tarea. Ciertamente, **La Prensa** no necesitó demasiada perspicacia en su pesquisa ya que esas maniobra destinadas a producir la victoria del oficialismo se realizaron, como en tantas otras ocasiones, sin mayor disimulo y con total desprecio por las normas legales, tal vez con la única excepción de la ciudad de Buenos Aires. La promoción de Alfredo Palacios al Congreso por el distrito de La Boca, celebrada por el oficialismo como un primer éxito de su reforma, no alcanzó para que otros observadores menos complacientes -y en este caso más realistas- observaran que la ley prácticamente no había introducido variantes en el proceso electoral argentino. Unos meses más tarde el Parlamento, a instancias del presidente Quintana, derogaba la ley y reimponía

el viejo sistema de lista completa con las provincias y la capital oficiando como distritos electorales sin divisiones internas.

El escaso éxito de la reforma no alcanza para opacar el hecho de que la misma fue pensada como una solución a lo que desde 1890 era considerado por muchos como uno de los más graves problemas de la política argentina: la ausencia de lo que se denominaba *libertad electoral* lo que, a su vez, se traduciría en una falta de *verdad* en la conformación de los elencos políticos. Para comienzos de siglo, este diagnóstico que había estado en la base de los reclamos de los revolucionarios de 1890 se había convertido en una especie de convicción generalizada. Tomando el mismo caso de **La Prensa**, los editoriales en los que se elogiaba a una sociedad sana en oposición a una política enferma eran habituales y cotidianos, pero el diagnóstico distaba mucho de ser monopolio de este diario.¹ Esta convicción también había llegado hasta el propio oficialismo roquista que, diez años antes de que culminaran con éxito las iniciativas que encargaría el presidente Sáenz Peña, buscó imponer su propia versión de la reforma.

La reforma roquista no se limitó a la cuestión electoral. Por el contrario, la ley electoral fue parte de una batería de proyectos de primordial importancia como la ley de Servicio Militar Obligatorio o el Código de Trabajo. Como es sabido, el destino de estas leyes fue bien diverso: mientras que el servicio militar fue aprobado y se mantendría en vigencia por casi un siglo, el proyecto laboral nunca fue siquiera discutido y la ley electoral tuvo sólo una vida fugaz. Este destino revela dos características de la segunda gestión roquista: por un lado, un impulso reformista mucho más intenso, complejo y diverso que el encarado más tarde por Sáenz Peña; por otro, la notoria debilidad del gobierno de Roca que ya no era capaz de imponer sus iniciativas en el Congreso.

En agosto de 1902 el PEN presentó en la Cámara de Diputados un ambicioso proyecto de ley de reforma que trastocaba integralmente el mecanismo que había regido la práctica electoral de la Argentina. En términos generales, el proyecto establecía un sistema de escrutinio por circunscripción uninominal para la elección de diputados, para lo cual

¹ Tulio Halperín Donghi, **Vida y Muerte de la República Verdadera**, Buenos Aires, Ariel, 1999; Natalio Botana y Ezequiel Gallo, **De la república posible a la República verdadera (1880-1910)**. Buenos Aires, Ariel, 1997; Hilda Sabato, “La revolución del 90: ¿prólogo o epílogo?” en **Punto de Vista**, 39, diciembre 1990.

proponía dividir la Argentina electoral en 120 circunscripciones; para el caso de los electores de presidente, prescribía un sistema mixto: dos por circunscripción y cuatro que serían elegidos por la totalidad de las circunscripciones de la provincia. La propuesta modificaba el sistema de inscripción en los padrones, quitando a los municipios la tarea para dejarla en manos de comisiones *ad hoc* compuestas por tres ciudadanos sorteados entre los veinte máximos contribuyentes de la circunscripción. Otras reformas importantes eran la implantación del voto secreto, que fue rechazada por el Senado a instancias de Carlos Pellegrini, y el establecimiento de la edad mínima en 16 años para ejercer el derecho de voto, que fue elevada por el Congreso a 18 años. Finalmente se proponía la simplificación del trámite de naturalización de los extranjeros, toda vez que con sólo inscribirse en el padrón obtenían no sólo el derecho a votar sino también la propia naturalización. Por cierto, en este caso los potenciales inscriptos debían cumplir varias condiciones como tener más de dos años de residencia, saber leer y escribir, ser propietario o ejercer profesión liberal. Estos artículos (4 y 5) fueron también eliminados por el Congreso durante el tratamiento de la ley.

A fines de 1902 la ley fue finalmente aprobada y rigió el comicio presidencial y legislativo de 1904. Sin embargo, el presidente Quintana envió rápidamente un proyecto que derogaba la reforma y volvía a la normativa anterior. En julio de 1905 la derogación fue aprobada y la circunscripción uninominal quedó en el olvido hasta que casi medio siglo más tarde fuera desempolvada en unas circunstancias políticas muy diferentes.

Ninguna ley electoral, cualquiera sea la fortuna de su aplicación, agota el problema de la representación política. Pero también es cierto que a lo largo del siglo XIX se fue imponiendo en muchos países de occidente la idea de que los comicios eran un factor clave, tal vez el más importante, en el proceso de representación política.² Por esa razón, los debates sobre las leyes electorales constituyen momentos en los que se condensan las concepciones sobre los mecanismos de representación, lo que implica una definición sobre cómo es la sociedad que debe ser representada y sobre las formas y mecanismos estrictamente políticos para su más adecuada representación. La ley y el debate que proponemos analizar permiten develar el diagnóstico que sobre estas cuestiones realizaba

² Pierre Rosanvallon, **La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia**, México, Instituto Mora, 1999.

una parte importante de la elite política. En este sentido, el análisis aporta al registro de las historia de las ideas. Pero, además, un proceso reformista implica una apuesta política, una intervención privilegiada y conciente en el escenario político. Privilegiada porque se trata de la modificación de las normas, de las reglas de juego de un sistema, lo cual nos proyecta hacia un registro más amplio que el de las ideas para pasar al de la política en un sentido más amplio.

La reforma electoral de 1902 ha recibido escasa atención por parte de los historiadores, lo que tiene su explicación en el hecho de que sólo fue utilizada en una única elección.³ Al pasar los años, su recuerdo fue opacado en la memoria histórica de los argentinos por la más conocida reforma de 1912. Natalio Botana encuentra otra posible razón en el hecho de que las consecuencias de ambas reformas fueron diametralmente opuestas: mientras que la de 1912 modificó sustancialmente los equilibrios políticos permitiendo el acceso de la UCR al poder, la de 1902 no tuvo sino muy modestas consecuencias. Sin embargo, más allá del pobre destino de la ley, los debates muestran un diagnóstico profundo sobre el estado social y político de la Argentina al iniciarse el nuevo siglo y revelan parte del abanico de soluciones que el roquismo imaginó para los problemas que creían advertir.

El orden y el progreso frente a la crisis de representación

El proceso reformista que culminó con la aprobación de la nueva ley electoral se basó en un diagnóstico ampliamente compartido que fue expresado con claridad por el diputado Roldan cuando aseguró que el actual régimen político *ha dado todo lo que podía dar, que ha cumplido ya su misión histórica*.⁴ Todos los que propusieron algún tipo de modificación de la ley electoral se refirieron en reiteradas ocasiones al pasado reciente de la

³ Aunque hay varios textos que hacen alguna referencia pasajera a la reforma, aquellos que la han trabajado de un modo más detallado son por lo general trabajos referidos a las ideas del período o a las de Joaquín V. González en particular: Darío Roldán, **Joaquín V. González, a propósito del pensamiento político liberal (1880-1920)**, Buenos Aires, CEAL, 1993; Natalio Botana, **El Orden Conservador. La política argentina entre 1880 y 1916**, Buenos Aires, Sudamericana, 1977; Eduardo Zimmerman, **Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina (1890-1916)**, Buenos Aires, Sudamericana / San Andrés, 1995. También H. Pereyra, “La reforma de la ley electoral del año 1902. Proyecto de Joaquín V. González” en **Trabajos y comunicaciones**, 7, UNLP, 1958.

⁴ **Diputados**, 17 de octubre de 1902. El diputado Roldan apoyó el proyecto de ley.

Argentina para mostrar cómo un régimen político que había sido vanguardia del progreso había llegado a una especie de callejón sin salida.⁵ Al buscar una razón para esta situación, González la encontró en el notorio déficit representativo de la clase política que, paradójicamente, se consideraba resultado de los propios logros modernizadores de las administraciones lideradas por ese mismo grupo.

Hemos llegado a convencernos igualmente que existe una profunda antinomia, una profunda contradicción, de que habla un filósofo político, entre la constitución social y la constitución política. Las fuerzas sociales que dan existencia real a nuestra cultura presente, no tienen una representación formal en la ley, en cuya virtud deba hacerse práctica, o deba traducirse en forma práctica por medio del mandato del legislador. JVG libro, p 21.

El progreso, hijo del orden impuesto en 1880, ha permitido que veinte años más tarde la Argentina sea una sociedad mucho más compleja, moderna y desarrollada que aquella que existía en 1880 y que justificaba un régimen político autoritario y restringido. Este desarrollo se expresa en todos los planos de la vida social, desde la diversificación de intereses materiales hasta la cultura y la educación popular.⁶ Frente a esta sociedad pujante, y progresista, la política seguía teñida por los conflictos facciosos que en muchas ocasiones terminaban en actos de violencia cuando no en revoluciones abiertas. Para el núcleo roquista, que nunca habían visto en este tipo de práctica política sino una patología que debía ser extirpada, la desconexión entre sociedad y política era la causa central de esta anomalía que transformaba a la política en una rueda loca que amenazaba con liquidar sus propios logros. Por esa razón, no es una casualidad que la primera apuesta reformista surja del propio corazón del roquismo. Los principios de orden y progreso habían sido asociados dos décadas atrás con la eliminación de la política facciosa sobre la base de una rígida imposición de la autoridad del estado y, en última instancia, del presidente. Al comenzar el nuevo siglo, en cambio, se reconocía si no el fracaso, al menos el agotamiento de ese modelo que desde 1890 no dejaba de mostrar sus crecientes fisuras, y se proponía otro que,

⁵ Halperín desarrolla un argumento similar al referirse a la reforma de 1912. Halperín Donghi, *cit*

⁶ *Cuarenta y cinco años, señor Presidente, llevamos de educación y de enseñanza popular, y no es posible suponer, aún con el criterio más pesimista, que ellos no hayan producido ningún resultado, en el sentido de aumentar la media general de cultura del pueblo argentino.* Los discursos pronunciados por Joaquín V. González en ocasión de la reforma de 1902 fueron compilados en **La Reforma Electoral Argentina**. Buenos Aires, Imprenta Didot, 1903. En adelante las citas de González remiten a dicho tomo.

sin embargo, no se desviaba de los objetivos centrales propuestos en 1880. Cada uno de los discursos a favor de la reforma se preocupó por destacar los antecedentes violentos, las revoluciones y el faccionalismo como patologías de la política

*La nación ya está hecha /.../ lo que pudo justificar ayer la pasión de los antagonismos históricos, resulta anacrónico e inaceptable ante la pasión del día llamada a engrandecer porvenir.*⁷

Frente a este problema, González sostuvo con convicción que la solución debía apoyarse necesariamente en la reconstitución de los lazos entre la política y una sociedad moderna y progresista

*Y si todas las enseñanzas de nuestra historia nos indican que los errores proceden de las antinomias entre las formas sociales y las formas políticas, -la unidad, la armonía entre estas dos formas, entre estos dos órdenes de leyes, nos llevará a fundar una era de paz duradera y estable.*⁸

La visión de una sociedad sana y una política enferma, tal la expresión utilizada por Botana y Gallo para describir esta concepción, puede reconocer antecedentes en el regeneracionismo español que se encontraba muy en boga al mudar el siglo, pero es aún más notable que se apoya en una profunda continuidad con las ideas centrales del primer roquismo.⁹ Sin embargo, los principios básicos de esta visión que imagina una sociedad apartada de la política no sólo eran compartidos por otros sectores, como por ejemplo aquellos que diez años más tarde armados de ideas y siguiendo objetivos muy diferentes a las del grupo roquista propondrán la más conocida reforma de 1912, sino que además quedarán arraigados como un componente característico de la cultura política de los argentinos a lo largo de buena parte del siglo veinte. Así por ejemplo, el diputado por la capital Gouchón, opositor a la ley y defensor de un sistema de representación proporcional,

⁷ Mariano de Vedia en **Diputados**, 15 de octubre de 1902.

⁸ González, **cit.**

⁹ . Sobre las ideas del roquismo véase Natalio Botana, **cit.**; Botana y Gallo, **cit.**; Paula Alonso “En la primavera de la historia. El discurso político del roquismo de la década del ochenta a través de su prensa” en **Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr Emilio Ravignani**, 3 serie, N 15, 1 semestre de 1997 y “*La Tribuna Nacional, Sud-América* y la legitimación del poder (1880-1890)” en **Entrepasados, Revista de Historia**, 24/25, 2003.

aseguraba que la Argentina estaba en condiciones de superar el progreso de los Estados Unidos, pero que no lo lograba por las luchas políticas...

...inútiles y estériles /.../ por eso debemos impedir las luchas ardorosas de la política por un sistema que permita a todos los intereses legítimos tener su representación, para hacerse oír en el parlamento /.../ pero si mantenemos el sistema de las exclusiones, de los odios, mantenemos la causa permanente de la intranquilidad pública y del malestar.¹⁰

Tanto quienes apoyaban el proyecto de González como muchos de los que se opusieron a él compartían la idea según la cual una profunda crisis de representatividad era la causa central de la violencia y de los conflictos políticos que ponían en riesgo el progreso argentino. Ciertamente, no faltaron los que discutieron esa visión, pero sus voces eran ampliamente minoritarias.¹¹

El repertorio de las soluciones

Según el proyecto de González, la herramienta clave para lograr la reconstrucción de los lazos entre sociedad y política se encontraba en la implantación de un sistema de circunscripción uninominal. No es casualidad que una buena parte de los debates sobre una ley de más de cien artículos se dedicaran a discutir el artículo que introducía esta novedad, una discusión que abarcó desde los aspectos más teóricos de la circunscripción uninominal hasta su dudosa constitucionalidad.

Con el llamamiento que hace a las minorías, en la forma única que todos los pueblos más grandes de la civilización contemporánea han encontrado, que es la del escrutinio uninominal, la de la relación directa del centro local con el representante, de la separación de los centros directivos de la opinión pública; con ese sistema se hace posible la entrada al Congreso de la representación de las fuerzas directivas de la sociedad argentina en la formación de las leyes, en la dirección general del gobierno, de todas las opiniones contrarias, de manera que se compensen, que tengan aquí su parte de acción proporcional, la parte de influencia que les corresponda, según su predominio local, ya

¹⁰ **Diputados**, 18 de noviembre de 1902.

¹¹ Por ejemplo, el diputado Carbó quien elogia la calidad y representatividad del parlamento, para agregar en tono burlón *hasta hoy en que se declara que el país ha sobrepasado a sus leyes*, **Diputados**, 5 de noviembre de 1902.

*que no es posible que las influencias sociales, de grupo, de gremio o región puedan imponerse fácilmente, quebrando las leyes físicas e históricas, sobre toda la extensión del país.*¹²

Como puede advertirse, la circunscripción no es exclusivamente un recurso técnico para, tal vez, simplificar la forma de autorización de las autoridades electas, sino que representa para González una verdadera revolución de las costumbres políticas realizadas a través de la ley. La clave de este cambio virtuoso es la drástica reducción de la escala de producción de la representación política. Esta reducción es, a su vez, el paso crucial para reconstruir el tejido representativo al menos por dos razones.

En primer lugar, porque González identifica la circunscripción electoral con una comunidad local. La división del país en 120 circunscripciones derivaría en la inmediata identificación de otros tantos *centros directivos* de la opinión. De esta manera era posible crear una representación real y legítima de la sociedad en la política, toda vez que los verdaderos núcleo vivos de la opinión y los intereses se manifiestan también en una instancia local. Así, la circunscripción vendría a dar cuenta en el plano de la política de una organización previa de la sociedad que se desarrolla esencialmente en una dimensión local. Aunque González reconoce que una circunscripción podría englobar más de una opinión o un interés, también considera evidente que en esa escala siempre habría uno que sería el predominante y que, naturalmente, debería ser el representado.

Así como la circunscripción es presentada como la manifestación política de un espacio social local en última instancia homogéneo, la heterogeneidad del parlamento sería el resultado de la propia heterogeneidad de las opiniones representadas por la suma de cada una de las 120 circunscripciones. De este modo quedaba garantizado el ingreso a la cámara de todos los intereses de la nación, tanto de aquellos que formarían una mayoría como de los que serían minoría. Al incorporarse todos ellos a las instancias de gobierno electivas, ya no existiría la necesidad de la violencia como forma de protesta contra las formas de exclusión artificiales.

En segundo lugar, la reducción de la escala de la representación en una circunscripción identificada con una comunidad local generaba una nueva forma de producción de la representación que era garantía de su indiscutible transparencia

¹² González, *cit.*

*Porque el defecto principal del sistema actual es alejar al elector del elegido; no establece relación directa, inmediata, estrecha, entre la voluntad del elector y el representante, desde el momento que el elector puede votar por una lista general sin conocimiento de las personas que la constituyen, lo que hace que el voto sea mecánico, que la relación sea puramente matemática, y que ningún calor, ningún impulso directo establezca esta relación íntima.*¹³

Este párrafo de González se hace cargo de las críticas que por entonces abundaban contra la *democracia individualista o aritmética*, es decir, la formidable visión de raíz francesa que identifica al elector con el ciudadano individual que a través del acto de sufragar se convierte en productor de la voluntad general de la nación.¹⁴ El carácter abstracto e igualador de esta mirada sobre la sociedad y el cuerpo político (y sobre la propia definición de la ciudadanía), se pone de manifiesto en una resolución matemática de la representación que, a favor de su propio carácter abstracto, es la prueba más contundente de su incapacidad para subsanar el déficit representativo que ella misma provoca. La representación aritmética, al disociar al ciudadano de toda implicancia social, genera un vacío representativo que, al decir de González, sólo una drástica modificación del sistema electoral podría subsanar. Tal como lo ha analizado Pierre Rosanvallon para el caso francés, la total abstracción de los condicionamientos sociales en las nociones de ciudadanía y voluntad general es la condición básica conceptual para aceptar la radical idea de igualdad que sustenta ambos conceptos básicos de la política moderna. Por esa razón, las palabras más importantes del párrafo citado de González son aquellas que reconstruyen y ensalzan una relación social anterior al proceso de producción de la representación, una concepción que está descartada en la imagen del ciudadano elector individual: *directa, inmediata, estrecha, calor, impulso directo, íntima*. Frente a la representación aritmética, la propuesta de González se hace cargo de relaciones sociales que él imagina se producen en una escala local coincidente con su circunscripción-comunidad. A su vez, esta proximidad real y social entre mandatario y mandante se convierte en la condición para la mayor participación, toda vez que se trata de un radio abarcable por la voluntad humana concreta y

¹³ . González, *cit.*

¹⁴ Rosanvallon, *cit.* y **Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France**, Paris, Gallimard, 1998; Hanna Fenichel Pitkin, **El concepto de representación**. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

por las relaciones sociales también concretas que se producen entre esos hombres.¹⁵ Esta es la razón por la cual el proyecto no propone un régimen de sufragio obligatorio, una posibilidad que no le resulta del todo antipática a González, pero que descarta a favor de la circunscripción que llegaría a un resultado similar por una vía no imperativa. La práctica del voto, en este caso, se imagina como una extensión natural de prácticas de sociabilidad que la preceden; más aún, el resultado debía ser una identificación casi total del voto con ese conjunto de prácticas desarrolladas en el nivel local. Así quedaría consagrada la subsunción de la política en la sociedad con la consiguiente eliminación de la brecha que daba origen a tantos problemas para los argentinos.

Los ataques contra la circunscripción fueron muchos, y en general se orientaron a aspectos parciales que iremos desarrollando en sucesivos puntos. Sin embargo, hay al menos dos impugnaciones de carácter general. La primera es la que propone el diputado Gouchón, quien aseguraba que sólo la representación proporcional podía cumplir acabadamente con los objetivos que González creía poder cumplir con la circunscripción. Su argumento es que, si bien la circunscripción eliminaba la lista, seguía siendo un sistema de mayoría, por lo cual ni siquiera la reducción de la escala aseguraba la cabal representación de todas las opiniones e intereses.¹⁶ Otros, atacaron la supuesta virtud atribuida a la dimensión local al sostener que, por el contrario, la reducción de la escala de la representación sólo daría lugar a la expresión de intereses limitados y mezquinos.

*Aquí está el defecto que hiere más profundamente este proyecto, porque en vez de traer los representantes de los intereses y de las ideas del pueblo de la república, trae representantes de intereses mezquinos, de intereses de aldea, de campanario.*¹⁷

los señores diputados mantenedores del despacho deberán también demostrar, en lo especial, cómo el interés de las localidades, que no es sino el de los circuillos donde charlan el cura, el sacristán, el peluquero y el boticario, ha de sustituir el interés general

¹⁵ *El resultado pues de este sistema anómalo /.../ es la indiferencia, es el desaliento, es el ausentismo, de los comicios, que por todos los medios posibles los gobiernos procuran corregir; pero no hay ley humana capaz de transformar un estado del alma, porque el sistema vigente, al enfriar las relaciones entre el origen del mandato y el mandato mismo, mata todo movimiento de la voluntad, mata toda energía, y es esta la razón por qué se eclipsan todas las fuerzas sociales destinadas a contribuir a la formación del gobierno.* González, *cit.*

¹⁶ **Diputados**, 20 de octubre de 1902.

¹⁷ Carbó en **Diputados**, 5 de noviembre de 1902.

*de la provincia, en la órbita grande de las necesidades de su socialidad y de su economía.*¹⁸

Sin dudas, como veremos más adelante, la crítica más sólida contra el proyecto de González era aquella que impugnaba de la propia idea de la existencia de las comunidades locales que se suponía precedían a la unidad político-electoral enmarcada en la circunscripción. Sin embargo, esta crítica sólo fue utilizada en una única ocasión por el diputado Lucero y, en rigor, para contrastar con la comunidad considerada real y verdadera de la provincia

*si tenemos presente que se requiere reemplazar las colectividades provinciales por divisiones territoriales de criterio puramente numérico, unitarizante, por oposición al criterio histórico, federalizante; si observamos que se tiende a sacrificar los intereses sociales, económicos y morales, vivientes en las comunidades provinciales, en aras de un principio inaccesible y hasta contraproducente de representación.*¹⁹

Para el diputado Lucero, también son organismos sociales vivos y preexistentes los que deben ser representados, pero no es la circunscripción la que los encarna. En el mejor de los casos, la circunscripción es el espacio de los mismos intereses estrechos y mezquinos que denunciaba Carbó, en el peor (y es aquí donde deposita su énfasis crítico) es justamente aquello que González quiere evitar, es decir, una invención abstracta y matemática, aún más riesgosa que el individuo-ciudadano-elector. Por el contrario, la única comunidad real e histórica dónde se hacen orgánicos los intereses *económicos, sociales y morales* son las provincias.

La respuesta de González a esta impugnación vuelve sobre la relación entre el tamaño del espacio de producción de la representación, la organicidad de los intereses y las opiniones, y la transparencia de esa representación

Uno de los vicios más radicales de la ley vigente es que hace de una provincia entera un sólo distrito electoral para diputados al congreso y electores de presidente y vicepresidente, haciendo casi imposible la manifestación de la opinión pública si no es por el triunfo general de una lista de antemano preparada /.../ ¿Por qué medio podrá

¹⁸ Lucero en **Diputados**, 14 de noviembre de 1902

¹⁹ Lucero en **Diputados**, 17 de octubre de 1902.

*establecerse esta uniformidad de la opinión sobre el área de 50.000 millas cuadradas /.../ y 40.000 electores?*²⁰

Los contendientes coinciden en un punto esencial que señala lo que era considerado un problema: la crítica a la representación aritmética y la necesidad de representar intereses y opiniones orgánicas. Sin embargo, el debate se desarrolla sobre la base de un desacuerdo central acerca de cual es la dimensión donde esos intereses y opiniones se construyen y expresan.

Intereses y opiniones ¿qué es lo que se debe representar?

Hasta aquí hemos mantenido una confusión acerca de qué es aquello que debe ser representado, de allí el uso conjunto de los términos *opinión* e *interés*. Sin embargo, este punto forma parte sustancial de la apuesta reformista de González y de los debates parlamentarios que anteceden a la aprobación de la ley. La transparencia de la representación, atribuida en principio a la reducción de la escala de su producción, supone también un nuevo enfoque acerca de qué es lo que debe ser representado. Ya hemos mencionado una de las bases que sostienen este debate, es decir, la creciente insatisfacción –que está lejos de ser sólo una situación de la Argentina- de aquellos criterios representativos que, definidos como *aritméticos* o simplemente *políticos*, están basados en el principio individualista del ciudadano-electoral y la voluntad general de la nación.

Sostenía Gouchón

*Yo preguntaría: ¿qué es lo que se representa en el parlamento? No son los individuos, sino las fuerzas colectivas; y estas fuerzas colectivas tienen que tener forzosamente cabezas dirigentes y organizadoras, sin lo cual no pueden alcanzar una representación. La representación de los individuos sería la deliberación de la plaza pública; pero en el parlamento no pueden estar representadas sino las fuerzas colectivas.*²¹

y más adelante, agregaba

²⁰ González, *cit.*

²¹ Gouchón en *Diputados*, 20 de octubre de 1902.

*Si mañana hubiera una representación posible de las minoría, el caudillo no dejaría por eso de ejercer su acción. Representa intereses generosos, nobles y en nombre de esos intereses y por la eficacia misma de ellos, vendría a la cámara; pero también vendrían a la par de él los hombres que representan los intereses orgánicos de la sociedad; pues no son sólo los intereses políticos los que debe estar representados, aunque representan mayor fuerza, porque los intereses políticos son más abstractos que los intereses orgánicos.*²²

Gouchón consideraba que el mejor mecanismo electoral era el de la representación proporcional porque lo consideraba el único capaz de asegurar que los dos tipos legítimos de representación, el de los intereses aritméticos-políticos asociados a la idea de ciudadano individuo y el de los intereses orgánicos, estarían correctamente representados. La solución de Gouchón es entonces una solución de equilibrio. Esta propuesta de una solución transaccional es la respuesta moderada y valorativa, al menos en parte, de la situación electoral existente, al énfasis que ponen los partidarios de la reforma González sobre la necesidad de privilegiar la representación de intereses

*la misma civilización nuestra esta formando cada día focos nuevos de poder y energía, que merced a las leyes civiles modernas, tienden a presentarse corporativamente, tienden a unificarse en virtud de una ley de cohesión, ya ineludible. Si es verdad que hasta ahora los agricultores, los ganaderos, los vinicultores, los comerciantes, podían ejercer sus industrias y vivir aisladamente como individuos separados de un conjunto general, hoy ya no es posible esto: la multiplicación enorme de la población humana hace que estos distintos elementos se agrupen, tiendan a formar fuerzas colectivas, y cuando llegan a formarlas, son fuerzas peligrosas, si no tienen la representación en la ley. /.../ a presentarle esta salida, esta válvula, que significa la representación en los congresos, donde tienen por lo menos un eco, una voz y una probabilidad de triunfo para sus ideales comunes.*²³

Para González, es el propio desarrollo de la sociedad -elemento primordial de la necesidad de la reforma- el que marca la necesidad de nuevos criterios de representación. Así, la representación basada en una sociedad de individuos separados, debe dejar espontáneamente su lugar a la representación grupal o corporativa de intereses. A diferencia del corporativismo que se irá imponiendo en ciertas propuestas de reforma electoral a lo largo de los años veinte, estas corporaciones no responden necesariamente a instituciones organizadas de la sociedad civil, sino más sencillamente a la unión natural de individuos que se dedican a tareas comunes. La *ley de cohesión* no deriva de ninguna

²² Gouchón en **Diputados**, 20 de octubre de 1902.

²³ González, **cit.**

imposición legal preexistente, sino de la propia evolución y modernización de la economía. Nuevamente es la circunscripción la garantía de esta nueva concepción de la representación: al garantizar el predominio local de un interés, ese interés será el que produzca al representante. *Se habló igualmente de la facilidad con que este sistema conduce a la representación de los intereses sociales*, aseguró González como un elogio a su propuesta.²⁴ Al atacar el sistema de representación proporcional, aclaró completamente el sentido de sus ideas

*El sistema de representación proporcional es un sistema abstracto, matemático, y no designa gremios, ni necesidades, ni ideas, designa números. El sistema es, pues, la representación de los gremios por su acumulación espontánea en determinadas localidades, y no es a designio que el legislador ni los directores políticos van acumulándolos en determinados puntos. La ley recoge el hecho producido, la acumulación espontánea de las fuerzas productoras, de las fuerzas activas que se manifiestan en una votación al elegir a su representante; y de esta manera indirecta se realiza el más profundo propósito de la Constitución, que es dar representación en el Congreso, en la formación de las leyes, a la mayor suma posible de intereses, ideas y a todas las tendencias políticas.*²⁵

Como puede advertirse, González cree que es el desarrollo económico el que hace imperativa una nueva forma de representación que sólo puede ser efectiva en la comunidad local concreta que rescata la circunscripción uninominal y no por la vía de cualquier otro mecanismos abstracto. También puede verse que, aunque los intereses son la clave de la nueva forma de representación, las ideas y las tendencias políticas aún aparecen en su discurso, aunque más como una concesión al debate que como una parte de un esquema profundo y razonado que lleva necesariamente a ese fin. Este argumento alcanza su extremo más notable cuando se discute la representación de los obreros, para entonces un tema álgido que se había convertido en lo que se denominaba *cuestión social*

*¿Y cuál es el ideal de las clases obreras modernas sino llegar a hacer oír su voz en los recintos legislativos? /.../ Si ellos tienen el derecho de formar parte de la sociabilidad argentina, tienen también derecho a hacer oír su voz en los consejos del gobierno.*²⁶

²⁴ González, **cit.**

²⁵ González, **cit.**

²⁶ González, **cit.**

El argumento remite a principios y argumentos típicamente británicos: la legitimidad de la participación de un grupo social en la sociabilidad nacional lo habilita a reclamar un lugar, una voz, en el recinto representativo.²⁷ Los obreros, sus reclamos, incluso sus huelgas no son más que una expresión de la modernidad y el progreso y, por lo tanto, lejos de buscar reprimir estas manifestaciones, el objetivo de la ley debe ser encuadrar sus reclamos a través de una representación parlamentaria que evite las acciones violentas. Pero no se trata de una simple concesión defensiva derivada, una reacción derivada del temor por la agitación social, se trata de un derecho que le corresponde a los obreros y que la ley, al entender de González, no les está reconociendo.

Las críticas contra esta postura adoptaron dos sentidos. El primero, del diputado Gouchón, quién aseguraba que si bien la intención es buena, no se estaba utilizando un método correcto. Por eso, agregaba a su defensa de la representación proporcional, la posibilidad de hacer como en Inglaterra y reservar determinados cargos legislativos a los representantes de gremios y corporaciones, ya que a su entender la ley no alcanzaría para modificar una práctica demasiado arraigada según la cual...

*...los intereses políticos representados por los distintos partidos de la capital, tenían que prevalecer, como han de prevalecer siempre, sobre estos intereses, porque los intereses abstractos son los que obtienen la mayoría de los sufragios.*²⁸

El argumento ataca uno de los componentes constitutivos del reformismo, toda vez que para poder asumir tal postura es necesario creer en la potestad de la ley para modificar o, al menos, orientar ciertas prácticas sociales.

La segunda crítica, es asumida por quienes se oponen drásticamente a cualquier modificación de los criterios representativos en nombre de una representación nacional que no puede ser desmembrada en la suma de las representaciones de intereses o localidades parciales.²⁹ Según uno de sus defensores, el diputado Carbó, a través de la representación

²⁷ . Pitkin, cit.; Edmund S. Morgan, **Inventing the people. The rise of popular sovereignty in England and America**. New York, W. W. Norton & Company, 1988. y Eugenio Biagini, “. "I paradossi della Gran Bretagna vittoriana" en **Quaderni Storici**, Nuova Serie, N° 69, 1988: "Notabili, Elettori, Elezioni".

²⁸ **Diputados**, 28 de noviembre de 1902.

²⁹ Por ejemplo, las siguientes citas del diputado Carbó: *Inmediatamente que se oyen estas palabras ocurre buscar en el proyecto de ley alguna disposición que venga a dar representación gremial o de entidades a los elementos sociales, a la manera que lo hacen otras legislaciones. Pero no hay nada de eso en el proyecto, como no puede haberlo, porque esa clase de representaciones no condice con nuestra forma constitucional*

nacional también los intereses deben sentirse representados; la composición existente de la cámara bastaría como prueba de su afirmación.³⁰ Luego agregaba...

*...demostramos a los partidos la representación proporcional de las opiniones, y abandonemos para siempre la tendencia de traer representación de intereses a donde sólo debe encontrarse representación de ideas.*³¹

Evidentemente, esta afirmación se encuentra en las antípodas de la idea de la reforma, pero la cita introduce un problema que analizaremos más adelante: el de la relación de la representación con los partidos.

La calidad de los electores

La concepción a la vez comunitaria y gremial de la representación le permite a González resolver otro de los problemas que aparece recurrentemente en los debates sobre leyes electorales: el de la calidad de los electores. Uno de los objetivos propuestos del proyecto es promocionar la participación electoral por la vía de una representación más directa. Al decir de Pellegrini, defensor de la ley en la cámara de senadores, especialmente se buscaba atraer a esas *clases conservadoras* a las que la violencia aparta de la política, *la masa tal vez más sana, que tiene más intereses que cuidar y que forma en todos los países la verdadera mayoría conservadora.*³² Pero también se advierte que de ampliarse la participación electoral esos no serían los únicos potenciales electores que se sumarían a las prácticas comiciales, por el contrario, según el diputado Lucero las cifras serían menos optimistas. Según sostiene, de la totalidad de los potenciales electores casi la mitad eran

de gobierno. Diputados, 5 de noviembre de 1902 y *La constitución ha querido que los representantes del pueblo en la cámara de diputados lo sean de la nación entera. Los representantes de la nación, dice uno de sus comentaristas, sin consideración a localidad ninguna. Diputados*, 24 de noviembre de 1902.

³⁰ *Asegura el escrutinio uninominal, se dice, la representación del mayor número de intereses reales. Pero ¿cuáles son esos intereses reales, que no están asegurados por el escrutinio de lista? ¿Qué se ha querido decir con esos intereses reales? ¿Son los intereses de las industrias, del comercio, de los gremios? Todo esto está representado siempre, y lo demuestra la historia de nuestra cámara, por el escrutinio de lista. Este es un argumento sencillamente de efecto, si no es que se quiere decir que se van a representar los intereses locales, aquellos intereses reducidos, que limitan el horizonte de los diputados como que son nacidos también de una visión limitada de los habitantes del distrito. Diputados*, 24 de noviembre de 1902

³¹ Carbó en *Diputados*, 26 de noviembre de 1902.

³² *Senadores*, 20 de diciembre de 1902.

analfabetos y sólo una proporción muy baja estaba compuesta por *hombres capaces de tener alguna independencia, de vivir de su trabajo*.³³ No se trata de un tema sobre el cual pueda discutirse demasiado, toda vez que se da por sentada la imposibilidad de establecer cualquier tipo de censo, incluso alguno que excluya a los analfabetos. Aún cuando cada uno de los que interviene en el debate sostiene que no vería con malos ojos la introducción de un recorte de este tipo, inmediatamente agrega que tal actitud sería contraria al espíritu democrático de la Constitución y de toda la historia Argentina.³⁴ González aseguraba que su objetivo *ha sido dignificar la función de elector, de tal manera que no llegue a su ejercicio persona que no sea enteramente libre y digna de ejercer el derecho de sufragio*.³⁵ Las pocas discusiones concretas, como por ejemplo la relativa a los *atorrantes*, derivaban en impugnaciones burlonas como la que realizó el diputado Varela Ortiz al señalar *apercíbese asimismo el señor ministro de que un atorrante se convierte en un buen elector con sólo darle un baño y cambiarle la ropa*.³⁶ Como ya era habitual, el último argumento que servía para impugnar cualquier intento de recorte se apartaba de los principios para referirse a una simple imposibilidad empírica: cómo distinguir a los incluidos de los excluidos.

Pero González sostenía que su proyecto, si bien no terminaba con el problema, al menos tenía la virtud de acotarlo y hacerlo menos grave de lo que creía Lucero. En primer lugar, por la propia existencia de la circunscripción. La naturaleza colectiva de la representación que subyace en las consideraciones de la ley no llega en ningún momento a impugnar la naturaleza individual del voto. Por el contrario, el proyecto de ley reprime a cualquiera que pretenda ejecutar votaciones colectivas. Como ya hemos visto, el mecanismo que permite compatibilizar el sufragio individual y la representación corporativa es la existencia de la comunidad reconocida legalmente por la circunscripción. Este mismo mecanismo permite subsanar el problema de la posible avalancha de electores analfabetos toda vez que, al incorporarlos en una práctica de representación que los subsume en un colectivo mayor guiado por sus fuerzas e intereses rectores, la acción

³³ **Diputados**, 17 de octubre de 1902.

³⁴ Por esa razón, una vez que a instancias de Pellegrini el Senado elimina el secreto del voto, se intenta facilitar el voto de los analfabetos estableciendo que es posible sufragar mediante tres modalidades: por escrito, mediante boleta impresa, o simplemente a viva voz.

³⁵ González, **cit.**

³⁶ **Diputados**, 7 de noviembre de 1902.

individual de los no ilustrados quedaba diluida. De este modo, lo que la historia y los principios constitucionales no permiten al prescribir el voto individual y la negación de un censo, lo soluciona la sociedad local representada a través de la circunscripción.

Pero la reducción del espacio de producción de la representación tiene una virtud más ya que, al transparentar la lucha electoral y al obligar a los postulantes a la representación a contactarse directamente con sus votantes, provoca...

...que la juventud que sale de nuestra aulas, lejos de ir a archivarse, diré así, en las oficinas públicas, o de correr tras los empleos más o menos lucrativos, se mezcle un poco en las agitaciones de la democracia; que luche, que consiga victoria, que le darán no sólo el poder efectivo, sino la autoridad moral.³⁷

De este modo, junto con la educación pública que era pensada por casi todos como la solución definitiva del problema de la calidad del elector, las nuevas prácticas que se derivarían de la ley ayudaría a acelerar el fin del problema.

El segundo elemento es la incorporación de votantes extranjeros al padrón. Puntal central de la modernización imaginada a mediados de la segunda mitad del siglo XIX, a comienzos del siglo XX los inmigrantes ya son objeto de miradas menos complacientes, como la de los críticos espiritualistas que tendrán en el **Ariel** de José Enrique Rodó su manifiesto. Para éstos, los inmigrantes encarnan el peor de los vicios: la sociedad materialista, farisea que descrea de las virtudes culturales y cívicas. Es ese mismo argumento el que aparece invertido en el discurso del roquismo, para el cual la virtud civil - es decir, la búsqueda del interés económico- es en cambio la condición de la regeneración de la política.³⁸ Si en 1880 la política debía ser puesta en suspenso para atender al progreso económico, en el 900 González cree que le toca a la sociedad civil mejorar a esa política que la ha formado. El voto extranjero, que tiene como valor agregado el poder ser socialmente limitado sin violentar tradiciones arraigadas, lograría el objetivo positivo de incrementar el peso específico de los propietarios dentro del cuerpo electoral. La comisión de Diputados que rechazó este agregado no negó este argumento, sino que sostuvo que una

³⁷ González, **cit.**

³⁸ De todos modos, el hecho de que consideren que aquellos que han logrado un buen pasar pueden convertirse en salvadores de la política, no es suficiente como para que aquellos que respaldan esta postura se priven de criticar la falta de entusiasmo político. *Trabemos el giro de la fortuna del rico que al tiempo que acumula sus caudales reniega de su país, sin que la patria le deba ni el sacrificio - ¡Valiente sacrificio!- de ir a votar una vez*". De Vedia en **Diputados**, 15 de octubre de 1902.

elección presidencial no era el mejor momento para incluir a votantes extranjeros en masa. De todos modos, es ampliamente probable que en este punto primaran razones de tipo práctico vinculadas al manejo de las clientelas que podrían verse desbordadas por la afluencia de un número demasiado grande de nuevos votantes junto con cierto temor de raigambre nacionalista hacia la participación de los extranjeros en la política local.³⁹

Una nueva clase política

A pesar de lo dicho en el apartado anterior, los debates sobre la calidad de los electores ocupan un espacio muy limitado en comparación con las discusiones que revelan la preocupación por la calidad de los elegidos. El diagnóstico que quería ver a la política funcionando como una rueda loca como consecuencia de una debilidad representativa tenía su correlato en un déficit de la propia clase gobernante. Es ésta la que motoriza los fraudes, la que marcha a las revoluciones, la que alienta la violencia electoral, la que protege a los oscuros caudillos, la que compra votos. Uno de los defensores del proyecto de González expresó una idea muy difundida entre los legisladores cuando aseguró que *cuanto más alto fijamos la mirada, más clara y más grande aparece la responsabilidad /por eso/ la reacción es necesario que venga de arriba y no de abajo*.⁴⁰ Unos días antes, otro diputado oficialista, Roldán, aseguraba que entre los principales problemas que debía resolver el país estaba *en primer término, una tendencia orgánica a la indolencia de las clases directoras*.⁴¹

Aunque nunca se lo decía de un modo directo, en parte porque estaban hablando de ellos mismos y en parte por la costumbre de un parlamento de notables afecto al constante elogio de la calidad de sus miembros sin importar las ideas o tendencias políticas que expresaran, el interés por las actitudes de la clase política encabezaba las preocupaciones de

³⁹ Al respecto de la cuestión de los derechos políticos y la nacionalización de los inmigrantes y los temores que despertaba la incorporación de extranjeros en la política local véase Liliana Bertoni, **Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas. La construcción de la nacionalidad argentina a fines del siglo XIX**. Buenos Aires, FCE, 2001.

⁴⁰ Mujica en **Diputados**, 20 de octubre de 1902.

⁴¹ Roldán en **Diputados**, 17 de octubre de 1902.

los reformadores. Nuevamente, era la concepción de una sociedad progresista y una política enferma la que iluminaba esta idea

De aquí resulta esta inmensa anomalía entre la transformación progresiva del espíritu público y la inmovilidad del sistema político, lo que hace que se produzcan a cada momento fenómenos nuevos, fenómenos sorprendentes en que generalmente es el gobierno, son los poderes legislativos los que padecen en el juicio público, porque se atribuye a insuficiencias de los que gobiernan, a falta de capacidad legislativa, lo que es un resultado fatal de la falta de representación de la suma total de las energías nacionales.⁴²

Por deferencia y por real convicción, González eximía de las culpas de esta situación a la clase de *los que gobiernan*, pero eso no hacía menos grave la situación de esa clase. También los eximía de culpa, porque la solución que proyectaba no era exactamente su completo reemplazo sino su acotamiento. En adelante, por virtud de la nueva ley, la tradicional clase política debería compartir el poder con nuevos miembros capaces de renovarla por completo

demos a la aldea el recurso y el estímulo de verse formar parte proporcionada del gobierno del todo; honremos al obrero, interrumpiendo la severa disciplina de la fábrica o el taller, con los ecos de la democracia triunfante; esforcémonos por traer a la escena política, en que abundan los letrados, al industrial, al comerciante, a los que representan al trabajo, capital, producción, observando cuán útiles han sido los pocos que han actuado con esos títulos en ella.⁴³

Si el gobierno hubiera de ser la obra exclusiva de los doctores, en todas sus ramas, entonces el trabajo de los hombres de gobierno debía ser también el doctorar el mayor número posible de ciudadanos.⁴⁴

Los intereses conservadores de los que hablaba Pellegrini, serían representados por nuevos hombres, cuyo interés ya no sería el faccionalismo político disruptor del progreso, sino el crecimiento de los gremios representados. El criterio según el cual son los intereses los que debe estar representado y son los interesados quienes, a favor del conocimiento directo, mejor pueden representar ese interés, presupone un importante cambio en la clase

⁴² González, *cit.*

⁴³ De Vedia en **Diputados**, 15 de octubre de 1902.

⁴⁴ De Vedia en **Diputados**, 17 de octubre de 1902.

política. Este cambio estaría reflejado por una modificación del origen profesional de los representantes: frente a un parlamento repleto de leguleyos, González imagina un parlamento más heterogéneo, donde comerciantes, industriales y obrero defiendan sus propios intereses. De esta manera se cierra el razonamiento: un interés predomina a nivel local, la circunscripción recoge esa realidad para convertirla en objeto de representación, la sociabilidad real permite que sea seleccionado el mejor vocero de ese interés, ese vocero mejoraría la calidad de la clase política. Si bien es cierto que, como afirma Botana, la reforma González tiene como umbral un parlamento de notables, esa afirmación sólo se sostiene una vez que se acepta que esos notables no son necesariamente los mismos que al momento poblaban el parlamento. Sin embargo, es preciso agregar que, dado que para González y el roquismo en general la crisis representativa no es resultado de la mediocridad de los representantes sino del aislamiento de la política que es, a su vez, causa y efecto de la violencia política, la preocupación principal de su reforma no es tanto consolidar un parlamento de notables que ya consideran existente sino modificar la naturaleza de esos notables. Los industriales y los comerciantes, a diferencia de los doctores, son garantía de la paz; todos ellos, sin distinción, son garantía de la notabilidad.

Los opositores a la ley atacaron con fuerza esta posición, considerando que era uno de los más débiles argumentos oficiales

*Y bien, hoy se deposita en ellos las esperanzas de la República ¡Que vengan los representantes de las fuerzas económicas, los que representan el trabajo, la industria /.../ No! No vendrán en ese carácter, por razones que señalaré enseguida. Difícilmente vendrán en otro carácter. /.../ Pero enviarán a sus dependientes.. Ye entonces sabrán los señores ministros cómo se meten en los expedientes administrativos las fuerzas económicas.*⁴⁵

Lucero advertía sobre un problema que afectaría la calidad de los elegidos, toda vez que consideraba natural que no fueran comerciantes o industriales, sino sus dependientes, los que accederían al parlamento. Esto terminaría por afectar la independencia de los diputados, sometidos a las órdenes de sus patrones, lo cual revelaría dos problemas. El primero, anticipa hipótesis que se haría popular entre los historiadores muchos años más tarde. Según Lucero, el empresariado argentino tendía a cambiar sus ideas y posiciones con mucha velocidad para adaptarse a coyunturas cambiantes que no dominaban, lo cual,

⁴⁵ Lucero en **Diputados**, 17 de octubre de 1902.

aseguraba, hacía imposible identificar intereses estables con representantes surgidos de los gremios. El interés económico era por definición, y no por una especial maldad de los empresarios, oportunista, y el oportunismo no genera una representación sana.⁴⁶ Pero, además, la falta de independencia daba lugar a una impugnación más profunda a la llegada de esta nuevo tipo de representante, que derivaba en la incompatibilidad entre los principios constitucionales de la representación y los postulados por los partidarios de la ley de reforma

*Si fuera a responder a los electores o al diminuto pedazo de tierra que lo elige, tendría que seguir la opinión de ellos respecto a sus votos, y en el caso de que su opinión pudiera ser contraria a los intereses de la localidad, tendría que votar por la localidad o desobedecerla, restricción que no tenemos los diputados en la actualidad, puesto que tenemos el derecho de votar a favor o en contra de los intereses de una localidad cualquiera cuando entendemos que los intereses del pueblo de la nación que representamos así lo requieren.*⁴⁷

*la cuenta estricta que la circunscripción exigirá a su diputado convertido así, para alegar las ventajas del sistema uninominal, no en un diputado, sino en un comisionado, despojando de su alta investidura de representante del pueblo de la nación.*⁴⁸

Lucero advierte con lucidez hasta donde la radicalización de la idea de una representación nacida del conocimiento y de cierta responsabilidad del elegido frente a su base electoral -para no mencionar la dependencia de un patrón-, podría dar lugar a una reintroducción del mandato imperativo. Frente a la figura del diputado moderno, que tiene como condición central el libre albedrío toda vez que presupone una desconexión entre el sujeto a ser representado y el colegio electoral concreto que lo elige, la reforma González tendría como objetivo final la reintroducción de la figura del comisionado procurador con mandato imperativo de su colegio. Entonces se hacía evidente, según los impugnadores del proyecto, otra de las aristas de la inconstitucionalidad de la ley, dado que la Constitución proclama a los diputados representantes de la Nación, desvinculando taxativamente la producción del sufragio de los criterios representativos. Sin embargo, González prefiere no discutir este argumento, en parte seguramente porque no estaba dispuesto a permitir que se

⁴⁶ Lucero en **Diputados**, 17 de octubre de 1902.

⁴⁷ Carbó en **Diputados**, 24 de noviembre de 1902.

⁴⁸ Lucero en **Diputados**, 14 de noviembre de 1902.

insista en un punto que podría hacer caer todo su proyecto, en parte porque entre la formación de una representación más transparente de intereses y el mandato imperativo existe una brecha que él mismo no está dispuesto a transitar. Es aquí donde hace su aparición el problema de los partidos.

Qué partidos políticos?

En uno de los pocos trabajos que aborda el estudio de la reforma de 1902 de una manera integral, Botana advierte la importancia que tiene la circunscripción en la ley propuesta por González, sin embargo, en su análisis esta importancia empalidece frente a la que tendrían los partidos políticos. En sus propios términos, las bondades de la circunscripción son tales *siempre y cuando estuviere presente una condición necesaria: el partido político*.⁴⁹ Sin embargo, se trata de una afirmación que, a la luz de una lectura completa de los debates, debería ser revisada. La cita que utiliza Botana para probar su afirmación es la única referencia que González realiza sobre los partidos a lo largo de las cientos de páginas que abarca todo el debate y, además, ni siquiera es una cita explícita de la discusión sino de un texto de forma incorporado en el mensaje del poder ejecutivo que acompaña el proyecto. La cita dice

*Es pues, la organización de los partidos políticos; es la cohesión natural e histórica de las opiniones, de las tendencias, de los intereses; es la corporización de las ideas y los sentimientos colectivos en relación con el gobierno, lo que determina el carácter de los actos electorales, por cuyo medio único en las democracias se convierte la opinión en acción, la soberanía teórica en gobierno práctico. Nada importará, pues, que las provincias, que el territorio de la Nación, mejor dicho, se divida en circunscripciones uninominales grandes o pequeñas, o que elija de a uno o de a varios representantes a la vez, si no existe una acción directiva de las afinidades de opiniones, organizadas en entidades visibles, llamadas partidos, de cualesquiera denominación, tendencia carácter o idea, encargados de imprimir movimientos de vida, rumbo y destino a la masa de opinión, o intereses que constituyen su afinidad o la razón de su cohesión. Y trayendo la cuestión a su terreno más práctico dependerá de la manera cómo los partidos argentinos tengan organizada sus fuerzas políticas, o las organicen más adelante, el que las elecciones por el régimen uninominal les den o no resultados ventajosos o adversos.*⁵⁰

⁴⁹ Botana, **cit.**

⁵⁰ González, **cit.**

El párrafo parece, sin dudas contundente, pero le sigue inmediatamente otro que relativiza esta contundencia y en el que se dice que

*Pero no es, precisamente, el interés pasajero de las agrupaciones políticas lo que la ley debe consultar en primer término, sino los propósitos esenciales de la Constitución, o sea, del sistema representativo republicano de gobierno que ella ha creado. Y desde este punto de vista, un sistema que asegura, más que el actual, la representación de intereses reales, que pone en relación más directa al electo con el elegido...*⁵¹

Como hemos intentado mostrar a lo largo de este texto, el párrafo sigue con una exposición de las bondades de la circunscripción uninominal. Ninguna otra referencia a los partidos aparece entre los defensores de este proyecto. En cambio, al referirse a los males del escrutinio de lista González se despacha con un feroz ataque contra los partidos, aunque sin nombrarlos.

*Todos los escritores de crítica política están contestes en reconocer que el escrutinio de lista crea un elemento intermediario que, por la práctica y el uso, como todas las cosas, tiende a convertirse en un poder permanente entre el pueblo elector y la asamblea representativa, que es expresión de su voluntad. Crea un segundo grado, pues, entre la representación primaria del elector, respecto de la masa colectiva del pueblo, y el cuerpo electivo o el cuerpo deliberante que debe resultar de las urnas. Este agente intermediario es el comité, son los elementos políticos, son los reclutadores que por fuerza deben organizarse en entidad directiva, para imprimir unidad y acción a la masa colectiva de los electores, que no pueden, por medio del escrutinio de lista, individualizar su voluntad y encauzarla por sus propios movimientos personales.*⁵²

*lo que debe ser el ideal de todo gobierno republicano y democrático, es decir, la afluencia al comicio del mayor número de electores, no podemos desconocer que el escrutinio de lista, al crear el grado intermedio entre el elector y el elegido, o entre el comicio y el congreso o el colegio electoral, que deben resultar de él, fomenta o facilita el alejamiento del comicio de ese elector.*⁵³

En realidad, González se refiere escasamente a la cuestión de los partidos porque, como lo señala Botana, su definición de lo que es un partido refiere a los llamados partidos parlamentarios. En cambio, descrece y critica cualquier institución que se asemeje a los

⁵¹ González, **cit.**

⁵² González, **cit.**

⁵³ González, **cit.**

partidos electorales: ganar o perder una elección tiene que ver con el conocimiento directo entre un candidato y sus electores; sólo una vez que los diputados están sentados en la cámara se tornan legítimos los agrupamientos para coordinar ideas comunes. Pero, y este es el punto central, estos partidos parlamentarios son totalmente ajenos al problema crucial de la política que la reforma busca resolver: para González, los alineamientos partidarios de la clase política ya existente en el Parlamento son prácticas que nada tiene que aportar a la mejora de los criterios de representación, es decir, en la reconstrucción de lazos sólidos entre la sociedad y la política. El partido y la elección nada tienen que ver.

Al contrario, quienes defienden la importancia de la existencia de partidos electorales, advierten las complicaciones que el régimen uninominal traería para ellos y la escasa atención que les presta González en su propuesta.

Asistimos a un aflojamiento de todos los vínculos que solidarizan las aspiraciones alrededor de los grandes nombres, simbólicos y gloriosos como todas las banderas que han flameado en todas las luchas argentinas para construir la nación. /.../ Entre los partidos políticos lesionados por todo género de segregaciones de pensamiento y de acción /.../ Y en este momento, único por su gravedad, cuando las voluntades se aflojan; en este momento, en vísperas de una elección presidencial, tan difícil como nunca y tan importante como siempre, se descubre esta peligrosa indicación, este sistema electoral que ha de descentralizar las fuerzas que preponderan, desorganizar las que subsisten y confundir las que no vacilan. /.../ estamos deliberando sobre la ley más perturbadora de la política argentina.⁵⁴

Señor presidente: el país está enfermo. El mal que lo aqueja es el enervamiento cívico. El siglo más acentuado de la dolencia, es la falta de partidos políticos con eficacia institucional, es decir, con acción política, tomando la palabra en su alto y verdadero significado. Las viejas agrupaciones han perdido sus virtualidades democráticas, y no se han organizado todavía las nuevas que deben reemplazarlas /.../ Estamos en un período de transición, en que las antiguas agrupaciones han desaparecido como entidades representativas de la opinión.⁵⁵

Es en este punto, entre otros, donde difiere diametralmente la reforma de 1902 con la de 1912 y, esta es la razón por la cual un eventual *diálogo entre dos reformadores* se vuelve en realidad un diálogo de sordos. En 1912, los partidos políticos entendidos como

⁵⁴ Lucero en **Diputados**, 14 de noviembre de 1902.

⁵⁵ Castellanos en **Diputados**, 26 de noviembre de 1902.

instituciones electorales -aunque muy diferentes a las máquinas existentes- son postulados como la clave de reconstrucción de una representación política transparente. Aunque no se dice demasiado sobre las características que deberían tener esos partidos –un problema que será abordado en lo sucesivo con la intención siempre frustrada de aprobar un estatuto de los partidos – su naturaleza se desprende de aquello que estos partidos deberían representar. Este es un punto central: a diferencia de la representación de intereses heterogéneos que está en la base de la apuesta de González, para Sáenz Peña y su ministro Indalecio Gómez – ambos apegados a una matriz espiritualista de influencias católicas- la sociedad a ser representada se caracteriza por su homogeneidad. Esta homogeneidad nada tiene que ver con los intereses económicos, sino con una unidad espiritual a la vez nacional y progresista que caracterizaría lo que gustaban definir como el *alma de la nación*. Por esta razón, los partidos deben ser partidos de ideas, es decir, partidos que encarnen esa unidad espiritual. Es justamente de este punto que se desprende su concepción de lo que debe ser un partido: centrado en sus ideas, con una escasa pero firme organización y, fundamentalmente, radicalmente ajenos a las máquinas electorales existentes, simples reclutadores de votos. Sáenz Peña puede celebrar así lo que otros ven con temor: la desarticulación de los partidos políticos presentes, un proceso denunciado en sendas cartas por su propios correligionarios y al que él solía describir como la victoria de la *quimera contra la máquina*. El partido de Sáenz Peña no arrastra votos a la manera tradicional, sino que convence a individuos capaces de razonar.⁵⁶ La metáfora del mercado puede ser adecuadamente utilizada para referirse a la relación de estos partidos con los ciudadanos: los primeros realizan una oferta a la opinión compuesta por individuos que, a solas con su conciencia y sin los condicionamientos materiales de la sociedad, deben elegir aquella oferta que consideran que expresa con más claridad el *alma de la nación*. Por eso, para la reforma de Sáenz Peña las claves son el secreto del cuarto oscuro y los partidos políticos así entendidos.

Con excepción de la idea de que aquello que debe ser resuelto es un hiato entre la sociedad y la política, tema presente en ambos reformadores, los diagnósticos y las soluciones son diferentes en extremo. En el caso de la reforma González, los partidos nada tienen que aportar a la solución del problema y no es por casualidad prácticamente no hable

⁵⁶ Esta convicción habilitará luego el debate acerca de la construcción de ese ciudadano modelo, ya presente en el propio discurso de Sáenz Peña que más de una vez afirmo que luego de dar el voto era necesario construir al votante.

de ellos. Al contrario, para González cualquier atisbo de partido electoral es naturalmente negativo en tanto produce una instancia intermedia entre elector y elegido, y distorsiona el proceso de representación que es aquello que precisamente debe ser solucionado por ser el principal problema de la política argentina. Este partido es el comité. El otro partido, aquél que es aceptado por González, es visto como necesario para el funcionamiento de la política, pero nada tienen que ver con la representación y, lo que es más importante, su proyecto nada tiene que decir al respecto ni en lo que refiere a la norma –lo cual puede asimilarse a la reforma de 1912-, ni en lo que refiere a los discursos –lo cual marca un enorme contraste con esa otra reforma-. La garantía de la representación es la circunscripción, el mecanismo está inscripto en la sociabilidad local, el conocimiento directo y el calor humano, a condición de no ser mediados por ninguna clase de instancia artificial de segundo grado –tal el nombre que se le da al partido electoral-; los partidos parlamentarios nada tienen que aportar a este circuito regenerador y por eso están muy lejos de tener en esta reforma la importancia que se les ha dado.

Conclusión

La reforma de 1902 ha sido muchas veces analizada como un simple antecedente de la de 1912. Del mismo modo, se ha sostenido que las razones fundamentales de la misma eran las presiones exteriores sobre el régimen político: por un lado los conflictos sociales (en especial las huelgas proletarias), por otro la de grupos políticos que, como la UCR, han sido abusivamente presentados como exteriores a ese régimen. Sin embargo, hemos intentado mostrar que la reforma propuesta por González tiene poco que ver con estos problemas y apunta a resolver una cuestión central según el diagnóstico de un roquismo sumamente debilitado frente a las facciones opositoras: el extremo faccionalismo y el gusto por la violencia de la propia clase política.

La principal preocupación del Roca y sus colaboradores era la misma que había preocupado al presidente en 1880 cuando asumió la magistratura por primera vez: el orden como garantía del progreso. Y al igual que en aquella ocasión, la principal amenaza contra el orden no son precisamente los conflictos sociales, sino el comportamiento faccioso. La

novedad durante su segundo mandato no se refiere tanto el objetivo buscado como al mecanismo ideado para alcanzarlo: esta vez ya no es la implantación de un gobierno autoritario que suspenda la política facciosa, sino una reforma de la ley electoral que permitiera vincular a la sociedad –una sociedad bien diferente a la de dos décadas atrás– con la política. Si en 1880 la autoridad del estado era la única solución toda vez que el progreso aún no había mostrado sus efectos benéficos sobre la sociedad civil, en el 1900 la sociedad civil heterogénea, moderna y progresista que había crecido como consecuencia de ese estado modernizador y autoritario ahora vendría a salvar a la política de su recurrente tendencia a recaer en el faccionalismo y el desorden.

En este diagnóstico sobre la conflictividad de la clase política, la UCR ocupaba un lugar menor. Tal como lo ha demostrado Paula Alonso, luego de la muerte de Alem y hasta los inicios de la conspiración que culminaría con el intento revolucionario de 1905 el partido prácticamente había dejado de existir. La preocupación central de Roca era su propio partido o, más precisamente, el sistema de alianzas que había hecho posible la creación del PAN. Un año antes de presentar el proyecto, la sonora ruptura con Pellegrini le había demostrado hasta donde su autoridad –es decir la autoridad a secas– ya no era capaz de controlarlo. Es allí donde los discursos regeneracionistas, ampliamente difundidos por aquellos años, le permiten pensar una segunda alternativa: la paz y el orden esta vez sería resultado de la irrupción de la sociedad en la política, una sociedad conformada por un conjunto heterogéneo y diverso de intereses asociados al ámbito de lo local. Una sociedad cuyas aristas más conflictivas, relacionadas con la movilización y las huelgas obreras, también podían ser fácilmente limadas, en parte como resultado de la nueva codificación de la política electoral, en parte como resultado de la paralela codificación de lo social a través del fallido código de trabajo.

Como un síntoma más de la debilidad política de Roca, la reforma electoral tuvo una vida muy breve. Sin embargo, la pérdida de poder del presidente no es la única razón del fracaso de su iniciativa. La noción de la representación electoral de intereses parece ser demasiado ajena a la cultura política argentina como para poder imponerse de modo consensuado. Como lo demostraría diez años más tarde la ley Sáenz Peña y la evolución de los partidos, aquellos criterios de representación llamados a expresar el *alma de la nación* parecen ser más familiares a la luz de las prácticas y los discursos políticos predominantes.

También puede argumentarse que la dispersión de las circunscripciones uninominales puso en riesgo el control de las elites provinciales que, en cambio, estaba garantizado por el sistema de lista. Este argumento retoma el de muchos de los opositores a la circunscripción, que advertían sobre el predominio de los intereses *de campanario*, pequeños y oscuros, encarnado en los caudillos. De todos modos, se trata de un argumento difícil de probar, toda vez que este sistema electoral sólo se aplicó una vez en 1904 y, en esa ocasión, nada indica que las elites provinciales hayan perdido el control de la elección. El único caso en el cual alguna de las condiciones electorales parecen haberse modificado es la Capital Federal – donde la circunscripción de La Boca promovió a Alfredo Palacios como primer diputado socialista de la historia- pero es imposible ignorar que la Capital ya era un distrito particular y más competitivo antes de la reforma. En el resto de los casos, y dado que la elección de 1904 fue una elección que incluyó la renovación presidencial, los gobernadores ejercieron su rol de grandes electores sin que la circunscripción pudiera evitarlo.

Pero, sobre todo, la mayor debilidad de esta reforma fue expresada por el otro gran reformador, Indalecio Gómez, cuando diez años más tarde hacía un balance descarnado de la ley de 1902 para atacar la insistencia del ahora senador González sobre la implantación de la circunscripción uninominal

Es que estamos haciendo trabajar nuestra imaginación sobre una ilusión. Queremos tener votos por circunscripción, pero no tenemos circunscripciones para que den los resultados que se esperan. /.../ En Inglaterra, hay centros importantes, centros de interés, centros de opinión, homogéneos, de modo que un hombre puede ponerse en contacto con los electores y ser representante de intereses comunes. Pero entre nosotros ¿cómo puede suceder eso? /.../ las circunscripciones no son unidades centrales y completas en sí.⁵⁷

Con absoluta razón, Gómez le recordaba a González que las 120 comunidades locales a las cuales la circunscripción vendría a dar vida política sólo existían en su imaginación.

⁵⁷ Ministerio del Interior, **Las fuerzas Armadas restituyen el imperio de la soberanía popular**, Buenos Aires, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1946.