

## **CUESTIÓN SOCIAL Y REFORMA POLÍTICA. A cien años de la ley Saenz Peña**

**Conferencia dictada en conmemoración del centenario de Ley Roque Saenz Peña, durante las XXIV Jornadas de Historia del Derecho, el 6 de septiembre de 2012, en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Cuyo**

*Prof. Aurora Ravina*  
CONICET/UBA/CEH

Los festejos del centenario de Mayo, que en 1910 celebraron con talante panegírico a la Argentina moderna, alcanzaron apenas para atenuar brevemente las sombras que contrastaban el panorama de esplendor con que se procuró presentar al país en tan señalada ocasión. El cambio poblacional producto de la inmigración masiva, que desde hacía tres décadas llegaba al país en busca de una vida mejor, configuró un proceso complejo de modificación de la dinámica social, que puso en primer plano un juego de tensiones en clave de conflicto de clases, alimentado por los problemas propios del crecimiento urbano y por la aparición y expansión de las novedades ideológicas que acompañaron al fenómeno inmigratorio. A partir de entonces, la llamada "cuestión social" constituiría uno de los ejes de los desvelos de la dirigencia política, de quien reclamaban soluciones tanto los inmigrantes que luchaban por insertarse en una sociedad receptora no exenta de reacciones xenófobas, como de esa sociedad que resistía los cambios y expresaba el temor ante costumbres, lenguajes, ideas y prácticas gremiales y políticas que les eran extrañas y sentían como una amenaza.

La constitución y accionar del movimiento obrero, con sus adhesiones al socialismo, al sindicalismo y al anarquismo, la aparición de la prensa militante, las huelgas, las manifestaciones callejeras del 1° de mayo, además de la fundación del Partido Socialista (1896), cuyo programa de acción transgredía los cánones de la época, sumaban instancias de impugnación a las fallas del sistema, cuando no al sistema mismo, en un proceso que hacía largo tiempo había iniciado la Unión Cívica Radical, con su reclamación por la limpieza del sufragio. Pronto, en el imaginario social estas novedades ideológicas y sus portadores se asociaron, sin matices, con el origen de todas las perturbaciones, y se adjudicó la responsabilidad a la creciente presencia de los inmigrantes. Ante la persistencia de las reclamaciones sociales, la lectura general del conflicto derivó en diferentes

medidas que a poco revelaron, que para un parte significativa de la dirigencia, al menos, la vía eficiente para garantizar el orden social – responsabilidad primordial del Estado– era una combinación de prohibición, vigilancia, represión y expulsión, que quedaría plasmada en dos leyes emblemáticas de la época: la de Residencia (n° 4144, 1902) y la de Defensa Social (n° 7029, 1910). Por detrás de esta legislación, asomaban diversos episodios y medidas que daban cuenta de las dificultades a las que se enfrentaban los gobiernos para responder con eficacia y justicia a las demandas que se le planteaban al Estado. En 1902, la reforma electoral que había cuajado en la ley 4161 de circunscripciones uninominales, llevó al Congreso Nacional al primer diputado socialista, pero la contrapartida de la ley de Residencia puso en tela de juicio las intenciones profundas del gobierno de turno; el fracaso del intento de sancionar un código nacional de trabajo, en 1904, y los escasos recursos de una jurisprudencia que intentaba suplir la falta de leyes para resolver la confrontación entre trabajadores y patrones no habían hecho sino contribuir con una tendencia siempre atenta a reaccionar contra los cambios sociales, la revolución radical de 1905, con su correlato de la derogación de la ley electoral de 1902, sumó a un panorama de confrontación cada vez más ríspida y proclive al desborde violento, al que se agregaría el atentado anarquista que acabó con la vida del Jefe de Policía y su secretario, en 1909, y los disturbios que buscaron interferir con el clima de las conmemoraciones mayas al año siguiente, por no citar sino algunos de los de mayor visibilidad. El temor y el prejuicio propiciaban una línea de respuestas, que no advertían que en el fondo de la cuestión subyacían las dificultades propias de una sociedad en pleno cambio, atravesada en definitiva, por la búsqueda del equilibrio entre inmigración, nacionalidad y ciudadanía. Se actuaba sobre el síntoma, pero no se iba a la base del problema, y bajo el imperio de una normativa que autorizaba la represión sin mayor control, se terminaba persiguiendo y sancionando a la gente por sus ideas o por su condición de extranjero, o por ambas.

En este contexto de luces y sombras, el 12 de octubre de 1910, a los 59 años de edad, asumió la presidencia de la República Roque Saenz Peña, porteño, doctor en jurisprudencia, abogado, con una acreditada carrera en el ejercicio profesional, en la función pública y en la diplomacia. Su programa de gobierno, anticipado durante su campaña, se basaba en el impulso y la implantación de una reforma política de fondo, que estableciera y asegurara el ejercicio efectivo y transparente de la soberanía popular. Sus ideas en la materia venían de lejos, y de una manera u otra habían sido expuestas tanto en su correspondencia con sus muchos interlocutores políticos, como en diversos artículos, discursos y alegatos jurídicos. Ya en

su tesis doctoral de 1875, sobre la condición jurídica del expósito, en la segunda proposición accesoria había asentado *La administración de Justicia debe integrarse por elección popular*<sup>1</sup>, y en 1890 escribiría al presidente Miguel Juárez Celman expresándole que *La reforma de la Ley Electoral la creemos indispensable para el ejercicio regular del gobierno y las amplias manifestaciones del sufragio [...]*<sup>2</sup>. En su pensamiento, el valor del sufragio libre radicaba en su condición de fundamento del poder de una ciudadanía que pudiera afrontar los cambios promovidos por la propia dinámica social. Su punto de partida era una perspectiva diferente para encarar esa difícil encrucijada en la que convergían inmigración, nacionalidad y ciudadanía. En febrero de 1909, contestando a las insinuaciones del general Franklin Rawson, sobre sus supuestas simpatías por el socialismo, le decía:

*En cuanto a la tendencia que Ud. llama socialista, la considero simplemente humanitaria y si la mejora del proletariado fue el único lema de su bandera debemos quitárselo y hacerlo nuestro. Siempre he pensado y he dicho que el socialismo es un pleito que la sociedad moderna debe apresurarse a transar para que las reivindicaciones del trabajo no se escriban con la misma tinta que la Declaración de los Derechos. Yo propongo esas ideas en defensa del orden social y para impedir que un día el derecho de los más proteste del abuso de los menos. Como Ud. ve, mis ideas son conservadoras y por eso reformamos nuestra Legislación y sistemamos (sic) el trabajo protegiéndolo. Si no supiéramos prever los hechos se nos impondrían con sus formas brutales y amenazadoras. Así he pensado en mi país como hombre de derecho y así he de proceder siempre, mientras no me convenza de estar en error. La República es un país nuevo en cuya fisonomía debe acentuarse una sonrisa para todos los trabajadores de la tierra y solo así, podremos luchar contra el desierto que es el mal argentino. ¿Qué raza y qué evolución va a resultar de este conglomerado que demanda y exige nuestro progreso? Esa debe ser la obra de nuestra legislación y nuestras costumbres*

---

<sup>1</sup> Archivo de la Academia nacional de la Historia, Fondo Roque Saenz Peña [en adelante AANH-FRSP], Caja XIV, f. 73 vta. Carta, borrador manuscrito de Roque Saenz Peña al Presidente de la República, Dr. Miguel Juárez Celman, [Buenos Aires, ¿principios de agosto? de 1890, antes de la renuncia del presidente],

<sup>2</sup> Saenz Peña, 1935, tIII: 217.

*que debe tonificar el ambiente nacional conservando nuestro carácter contra la deformación cosmopolita*<sup>3</sup>.

Con la sanción de las leyes 8129, de empadronamiento militar, y 8130, de formación del padrón electoral a cargo de la justicia federal, en julio de 1911, y de la ley 8871, de voto secreto, obligatorio y universal, en febrero de 1912, el núcleo del programa presidencial se haría realidad.

En 1888, se había reunido en Montevideo el Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado, en el que representaron a la Argentina, Manuel Quintana y Roque Saenz Peña. En ese encuentro de distinguidos juristas de todo el continente, Saenz Peña dispuso de un foro inmejorable para sus exponer ideas, en el marco de las deliberaciones sobre derecho penal, que abarcaron los temas relativos a la aceptación del principio de la ley territorial como jurisdicción para la aplicación del derecho penal, la potestad de los jueces en cuyo territorio se consuma el delito, y el debate sobre la extradición.

En su concepto, cada Estado debía proteger en su territorio los derechos agredidos y reprimir los delitos cometidos, careciendo la nacionalidad de efecto jurídico válido para fijar la competencia de los jueces. Por otra parte, la legislación argentina, como otras, contemplaba la igualdad de derechos civiles para nativos y extranjeros. Pero si la inmigración era un factor asociado al desarrollo demográfico y material de las jóvenes naciones sudamericanas, para los inmigrantes, eran la esperanza de una vida mejor, que su tierra de origen ya no podía ofrecerles. En esta situación subyacía una suerte de contrato social, cuya vigencia exigía del inmigrante el deber de someterse a las leyes locales, aceptándolas como la mejor garantía de la defensa de sus derechos, pero, también, de la sanción de sus faltas.

Frente a unas circunstancias que se demostraban por demás complejas, Saenz Peña señalaba las distintas perspectivas de las soluciones jurídicas propuestas. Por cierto, se adjudicaban al Estado instrumentos que implicaban garantía frente a la ley pero, también, opciones de control social. Sus consideraciones, por otra parte, apuntaban a la licitud de una defensa de la nacionalidad y hasta de un cierto nacionalismo, según puede advertirse en el debate sobre la extradición, pero con reglas y límites que no debían rebasarse. El miedo y el prejuicio de las sociedades americanas ante la llegada de inmigrantes quedaron al descubierto, anticipando reacciones que aparecerían más temprano que tarde, como de hecho lo reflejarían las leyes de Residencia y de Defensa Social.

---

<sup>3</sup> AANH-FRSP, Libro copiador n° 141, fs. 319. Carta de Roque Saenz Peña a Franklin Rawson, coronel, Roma, 10-2-1909.

La expulsión, para Saenz Peña, en tanto no se basaba en un delito calificado por el poder que la aplicaba tenía carácter de medida *de seguridad política o social*, que correspondía al poder político. El poder judicial nunca podría entender en una medida concerniente al sostenimiento de la seguridad social, pues incurriría en la apropiación de funciones de carácter político impropias de sus atribuciones y privativas de otro poder del Estado<sup>4</sup>. En Europa, destacaba, se había caído en el abuso de la medida con demasiada frecuencia, como también en legislación restrictiva con respecto al ingreso de extranjeros, que además presionaba su salida con recursos excesivos respecto de la libertad individual. Estas extralimitaciones que reputaba improcedentes, eran una lección para los países receptores de inmigración como la Argentina, y en esta cuestión, que era de orden político y constitucional, debían contemplarse defensas que se fundaran *en la culpabilidad, en el precedente criminal, en el atentado impune no en la indigencia*<sup>5</sup>.

Dos décadas después, como ministro argentino ante Italia y Suiza, le cupo representar al país en el Instituto Internacional de Agricultura, un foro en el que nuevamente encaró el problema de la cuestión social desde un proyecto que atendía a las relaciones entre inmigración, trabajo y transporte. Saenz Peña propiciaba una mirada que contribuyera a la superación de posibles conflictos en una cuestión donde trabajadores e inmigrantes resultaban las dos caras de una misma medalla. En su concepto, el Instituto debía obligarse a proteger a los trabajadores en los países donde las explotaciones rurales eran la base de sus economías. Su oferta de información sobre disponibilidad laboral debía ser tan confiable como para no promover migraciones que acabarían, por una parte, en la frustración del obrero, y por la otra, en una potencial fuente de alteraciones para el país de destino, además de ocuparse de exigir al transporte naviero las reformas necesarias para asegurar condiciones sanitarias apropiadas para el viaje de los inmigrantes, una garantía de derechos ante los cuales no era dable seguir haciendo caso omiso. No escapaba a la consideración de su autor, que el proyecto impactaba directamente en la modificación de la dinámica social sufrida por las naciones americanas que habían recibido los mayores contingentes del flujo inmigratorio, con su cortejo de sentimientos y conductas xenófobas, disparadoras de normativas de control social con alta probabilidad de aumentar en el futuro. Tan presente tenía el juego de estos factores, que advertía en el propio proyecto que su presentación daría pie a una controversia entre *los que queremos la verdad*

---

<sup>4</sup> Saenz Peña, 1914, t. I: 32

<sup>5</sup> Ibidem, 34-35.

*y la ley para el proletariado y los que quieren mantener el misterio para poder continuar con los salarios de esclavos*<sup>6</sup>. En función de todo ello se preocupó de subrayar en el informe que envió a los cónsules para dar a conocer su propuesta, que esta no albergaba intenciones ocultas respecto de encubrir políticas de inmigración.

En el contexto de su tiempo, la cuestión social y su mejor resolución resultaba así la brújula que debía orientar el rumbo de cualquier política de Estado y ponía en el primer plano las tensiones y vaivenes de opinión de una sociedad y de una clase política que no acertaban a resolver el dilema mayor: la conciliación entre el liberalismo y el conservadorismo y sus respectivas líneas de fondo; entre la garantía de la defensa de los derechos individuales, y la vigencia de la igualdad y la democracia.

En extremo crítico del marcado sesgo clientelar y las prácticas políticas corruptas del régimen establecido a partir de 1880, rasgos que se fueron profundizando a lo largo del tiempo, Saenz Peña estaba convencido de cuánto debía a esa influencia nociva la depresión cívica que aquejaba al país, reafirmandose cada vez más en su intención de producir un reforma fundada en una verdadera ética de saneamiento político. No solamente miraba su tierra, volvía de Europa y el ejercicio diplomático lo había entrenado para auscultar al mundo y analizar a la Argentina en perspectiva. La "paz armada", que albergaba el germen de la guerra y las consecuencias del imperialismo neocolonial de las últimas décadas del siglo XIX empezaban a agitar vientos de fronda en el Viejo Mundo. En su pensamiento, nada podía preparar mejor al país para hacerse cargo de sus propios cambios y de los del mundo por venir, que una práctica cívica plenamente garantizada por una ley que protegiera la libertad del voto y ampliara la participación política para hacer realmente efectivo el ejercicio de la soberanía popular.

Leído y revisado desde las más diversas ópticas, el Centenario pone de resalto un cuadro social y político complejo, que remite al muy largo y arduo camino recorrido para construir la nación, camino en el que entre aciertos, yerros y enmiendas se respondió a las demandas de la sociedad de cada tiempo. No obstante las críticas y las resistencias de muchos, la concreción de la reforma, no solo electoral, sino política de 1912 fue una respuesta valiosa y eficiente para enfrentar los desafíos de su época. Si la revolución de Mayo había implicado el cambio del principio de legitimidad radicándolo en la soberanía popular, y había abierto la brecha para lograr la

---

<sup>6</sup> AANH-FRSP, Libro copiador n° 141, fs. 308-309. Carta de Roque Saenz Peña a Adolfo Dávila, Roma, 5-2-1909.

independencia formalmente declarada unos años después –así lo entendía Saenz Peña<sup>7</sup>– un siglo más tarde su reforma política era la herencia que dejaban al país, la tenacidad y la firmeza de las convicciones y la acción de ese presidente, y el apoyo de quienes lo acompañaron en una empresa que apuntaba a enderezar el rumbo de la nación por una senda que consolidara a la república sobre los cimientos de una democracia gobernante.

### Fuentes

Archivo de la Academia Nacional de la Historia, Fondo Roque Saenz Peña [AANH-FRSP].

Saenz Peña, Roque (1905). *Derecho público americano. Escritos y discursos [Con una introducción del doctor Miguel Cané]*, Buenos Aires.

Saenz Peña, Roque (1914). “Discurso pronunciado como Plenipotenciario argentino y Miembro informante de la Comisión de Derecho Penal” [Congreso Sudamericano de derecho Internacional Privado, Montevideo, 1888]. En Saenz Peña (1935), Roque. *Escritos y Discursos* [compilados por el doctor Ricardo Olivera], t. I (Actuación internacional), Buenos Aires, Peuser.

Saenz Peña (1935), Roque. *Escritos y Discursos* [compilados por el doctor Ricardo Olivera], t. III y último (La actuación nacional), Buenos Aires, Peuser.



---

<sup>7</sup> Sobre el concepto de Saenz Peña sobre la revolución de Mayo pueden verse, entre otros documentos: Saenz Peña, 1905: 239-240 (Constitucionalidad del impuesto regional. Primer juicio) y AANH-FRSP, Caja IV, fs. 313-314 (carta, copia mecanografiada, de Roque Saenz Peña a Lucas Ayarragaray, Buenos Aires, 2-09-1914).

